

Financiële verordening provincie Groningen 2023

PROVINCIALE STATEN VAN GRONINGEN

Gelezen:

Het statenvoorstel van Gedeputeerde Staten van 21 mei 2024, nr. 2024-065970, team Kwaliteit en control.

Gelet op:

- Artikel 216 van de Provinciewet

Overwegende dat:

- vanaf verslagjaar 2023 in de jaarrekening de rechtmatigheidsverantwoording door het College van Gedeputeerde Staten wordt afgegeven en het hiermee noodzakelijk is om de Financiële verordening provincie Groningen 2021 aan te passen.

BESLUITEN:

- I. De Financiële verordening provincie Groningen 2023 vast te stellen.
- II. De Financiële verordening provincie Groningen 2021 in te trekken.
- III. Het besluit tot vaststelling van de Financiële verordening provincie Groningen 2023 bekend te maken in het Provinciaal blad.

De Financiële verordening provincie Groningen 2023 luidt als volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening 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. doelmatig(heid): de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat bereiken.
- d. Digitale monitor; een instrument (website) dat ingezet wordt voor tussentijdse rapportages.
- e. doeltreffend(heid): de mate waarin de gewenste prestaties en maatschappelijke effecten van het provinciale beleid daadwerkelijk worden bereikt.
- f. financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen, het nakomen van financiële verplichtingen en het uitoefenen van rechten door de provincie.
- g. prestatie: onderdeel van een programma bestaande uit een samenstel van een aantal samenhangende activiteiten of een enkele activiteit.
- h. programma: een cluster van samenhangende provinciale doelstellingen en activiteiten. Voor zover er onderverdeling van een programma nodig is, hanteren wij het begrip deelprogramma.
- i. rechtmatig(heid): het in overeenstemming zijn van de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, waaronder mede begrepen provinciale verordeningen en besluiten van Provinciale Staten.
- j. rechtmatigheidsverantwoording: de verantwoording in de jaarrekening waarin Gedeputeerde Staten aangeeft in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Beleidsmatige en financiële kaders begroting

Gedeputeerde Staten bieden in het voorjaar een nota over de beleidsmatige en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren ter vaststelling aan Provinciale Staten aan.

Artikel 3. Begroting

1. Gedeputeerde Staten leggen bij aanvang van de nieuwe statenperiode de programma-indeling van de begroting ter vaststelling aan Provinciale Staten voor.
2. Gedeputeerde Staten leggen per programma indicatoren en prestaties per beleidsdoel ter vaststelling aan Provinciale Staten voor.
3. Provinciale Staten autoriseren met het vaststellen van de begroting en begrotingswijzigingen de totale lasten en de totale baten per programma voor het betreffende begrotingsjaar, inclusief de begrote investeringen.

Artikel 4. Paragrafen

1. In aanvulling op de door het BBV voorgeschreven paragrafen:
 - a. bieden Gedeputeerde Staten ten minste eenmaal in de vier jaar een Kadernota Risicomanagement provincie Groningen ter vaststelling aan Provinciale Staten aan.
 - b. evalueren Gedeputeerde Staten ten minste eenmaal in de vier jaar het beleid met betrekking tot de verbonden partijen en actualiseren zo nodig de Nota Verbonden partijen en bieden de geactualiseerde nota ter vaststelling aan Provinciale Staten aan.
2. Op verzoek van Provinciale Staten kunnen meer paragrafen in de begroting en de jaarstukken worden opgenomen.

Artikel 5. Uitvoering begroting

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de begroting.
2. Provinciale Staten mandateren Gedeputeerde Staten om de onderstaande typen begrotingswijzigingen door te voeren:
 - a. bijdragen van derden met een specifiek doel;
 - b. overboeking van decentralisatie-uitkeringen naar volgende begrotingsjaren;
 - c. reeds door Provinciale Staten genomen besluiten;
 - d. incidentele begrotingswijzigingen tot € 50.000,-;
 - e. bestemmingsreserves Automatisering en Apparaatskosten Personeel.
3. Voor de in dit lid genoemde begrotingswijzigingen geldt dat deze betrekking hebben op het vastgestelde begrotingsjaar en niet leiden tot wijzigingen in doelen en prestaties zoals vastgesteld door Provinciale Staten.
4. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten via de P&C-cyclus over de overeenkomstig het tweede lid in mandaat doorgevoerde begrotingswijzigingen.

Artikel 6. Tussentijdse rapportages

1. Gedeputeerde Staten leggen door de digitale monitor twee keer per jaar verantwoording af aan Provinciale Staten over de voortgang bij de uitvoering van de lopende begroting.
2. De verantwoording bestaat uit:
 - a. de voortgang van indicatoren en prestaties en de besteding van de budgetten;
 - b. de stand van zaken uitvoering aanbevelingen Noordelijke Rekenkamer en aangenomen moties;
 - c. Gedeputeerde Staten rapporteren in de digitale monitor in ieder geval over afwijkingen groter dan € 100.000,- op deelprogrammaniveau.

Artikel 7. Jaarstukken

1. Gedeputeerde Staten leggen in de jaarstukken verantwoording af aan Provinciale Staten over de uitvoering van de begroting. Gedeputeerde Staten rapporteren in de jaarstukken over afwijkingen groter dan € 100.000,- op deelprogrammaniveau.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 8. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Provinciale Staten stellen vast op welke wijze zij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, willen worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over afwijkingen met een verantwoordingsgrens overeenkomstig de verantwoordingsgrens zoals opgenomen in het door Provinciale Staten jaarlijks vast te stellen controleprotocol.

3. In de paragraaf bedrijfsvoering lichten Gedeputeerde Staten de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan de rapporteringstolerantie nader toe, overeenkomstig de rapporteringstolerantie zoals opgenomen in het door Provinciale Staten jaarlijks vast te stellen controleprotocol, voor zover deze niet vallen onder de acceptabele afwijkingen als bedoeld in artikel 10 lid 4.

Artikel 9. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.
2. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten jaarlijks ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Gedeputeerde Staten operationaliseren dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 10. Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd, zoals bedoeld in artikel 3.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal geautoriseerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Overschrijdingen van de begrote lasten worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.
 - b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
 - c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
 - d. Er is sprake van een overschrijding die volgt uit onvoorziene (externe) omstandigheden in de uitvoering van door Provinciale Staten vastgesteld beleid.
5. Begrotingsonrechtmatigheden, overschrijdingen van de lasten, die passen binnen het bestaande beleid van Provinciale Staten, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.
6. Begrotingsafwijkingen zijn overschrijdingen van de baten en/of onderschrijdingen van baten en lasten. Deze zijn niet onrechtmatig, mits zij tijdig zijn gemeld. Melden bij vaststelling van de jaarrekening wordt daarbij beschouwd als tijdig.

Artikel 11. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is een criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsgelden en provinciale eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Gedeputeerde Staten zorgen voor en leggen de regels vast voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid

Artikel 12. Beleid rondom investeringen

1. Het beleid rondom investeringen wordt door Provinciale Staten in de nota Investerings vastgesteld.
2. Het beleid rondom investeringen omvat beleid over regels over besluitvorming, activeren, waarden en afschrijven.
3. Het beleid rondom investeringen wordt elke vier jaar herijkt.

Artikel 13. Beleid rondom voorziening voor oninbare vorderingen

Voor openstaande vorderingen wordt minimaal per balansdatum beoordeeld of de betreffende openstaande posten reëel inbaar zijn. Op basis van deze beoordeling wordt een voorziening dubieuze debiteuren gevormd.

Artikel 14. Beleid rondom reserves en voorzieningen

1. Het beleid rondom reserves en voorzieningen wordt door Provinciale Staten in de nota reserves en voorzieningen vastgesteld.
2. Het beleid rondom reserves en voorzieningen omvat regels over het waarom van reservevorming (functies, doel en nut en noodzaak van de reserves), het waarom van voorzieningen en de spelregels voor effectief beheer van de reserves en voorzieningen.
3. Het beleid rondom reserves en voorzieningen wordt elke vier jaar herijkt.

Artikel 15. Beleid rondom verwerking van baten en lasten

1. Bij opdrachtverstrekking wordt de last verantwoord naar rato van realisatie van de onderliggende prestatie.
2. Bij subsidies wordt de last verantwoord in het jaar waarin de subsidieontvanger start met de uitvoering van de activiteiten op basis van de startdatum van de projectperiode in de subsidieverleningsbeschikking, tenzij:
 - a. De verstrekte subsidie een boekjaar/exploitatiesubsidie betreft: uit de subsidiebeschikking blijkt onomstotelijk dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend in één of meerdere volgende jaren zullen plaatsvinden.
 - b. De verstrekte subsidie een projectsubsidie betreft, het individuele subsidiebedrag het hierna gedefinieerde grensbedrag overschrijdt en die boekjaar overschrijdend is.
3. Provinciale Staten stellen het in lid 2 sub b genoemde grensbedrag voor vier jaar vast.
4. Bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking wordt voor zover de verstrekte projectsubsidie nog niet als last in het boekjaar is verantwoord het resterende bedrag aan een specifieke bestemmingsreserve "verstrekte subsidies" toegevoegd of dit dient te worden toegelicht onder de niet uit de balans blijvende verplichtingen.
5. Een verstrekte projectsubsidie, vallende onder lid 2 sub b, wordt bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking op basis van het bestedingsritme van de begrote jaarlijkse kosten zoals opgenomen in de subsidieverleningsbeschikking, toegerekend aan de betreffende boekjaren.
6. Indien bij de afloop van verplichtingen financiële ruimte ontstaat, wordt:
 - a. in het lopende jaar de financiële ruimte toegevoegd aan het beschikbare budget van het lopende jaar.
 - b. na afloop van het jaar de financiële ruimte toegevoegd aan de algemene middelen, met uitzondering van vrijval op verplichtingen die gefinancierd zijn ten laste van bestemmingsreserves, voorzieningen, doeluitkeringen en bijdragen van derden. Deze middelen worden toegevoegd aan het budget van het oorspronkelijke doel.

Artikel 16. Beleid rondom prijzen en tarieven

1. De prijzen die in een privaatrechtelijke relatie in rekening worden gebracht door de provincie Groningen dekken alle directe, aan de desbetreffende activiteit toe te rekenen kosten. Voor de indirecte, aan de desbetreffende activiteit toe te rekenen kosten wordt een opslag over de directe personeelskosten voor overhead gehanteerd. Deze opslag is opgenomen in de begroting.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien sprake is van een uitzondering op grond van de Mededingingswet.

Artikel 17. Beleid rondom belastingen en heffingen

Gedeputeerde Staten leggen bij de begroting de tarieven voor de provinciale belastingen en heffingen ter vaststelling voor aan Provinciale Staten.

Artikel 18. Financieringsfunctie

1. Gedeputeerde Staten stellen regels op ter uitvoering van de financieringsfunctie en leggen deze regels, alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een Financieringsstatuut. Gedeputeerde Staten zenden het Financieringsstatuut ter kennisneming aan Provinciale Staten.
2. Gedeputeerde Staten nemen bij de uitvoering van de financieringsfunctie de wettelijke kaders in acht.
3. Het verstrekken van leningen, garanties, waarborgen en het aangaan van participaties worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak met toepassing van het Afwegingskader publiek vermogen Groningen. Gedeputeerde Staten bedingen hierbij indien mogelijk zekerheden. Gedeputeerde Staten informeren in ieder geval vooraf Provinciale Staten en nemen pas een besluit nadat Provinciale Staten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen voor zover het betreft:

- a. het verstrekken van leningen, garanties, waarborgen en het aangaan van participaties voor bedragen groter dan € 250.000,-.
 - b. bij leningen, garanties, waarborgen en participaties onder de limiet geldt de actieve informatieplicht door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten.
4. De verplichtingen, bedoeld in het derde lid, zijn niet van toepassing bij het verstrekken van subsidies in de vorm van een lening, garanties, waarborgen en het aangaan van participaties, die worden verstrekt uit reeds beschikbaar gestelde beleidskredieten.
 5. Indien wordt gekozen voor een vorm van revolverend financieren zijn de door Provinciale Staten vastgestelde kaders voor nieuw op te richten revolverende fondsen van toepassing.

Hoofdstuk 5. Financieel beheer, interne controle en financiële organisatie

Artikel 19. Administratie

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een administratie die zodanig van opzet en werking is, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de vaste activa, voorraden, vorderingen, schulden, contracten.
- b. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende kredieten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties.
- c. 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 20. Interne controle

1. Gedeputeerde Staten zorgen ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening 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 en maatregelen om afwijkingen in de toekomst te voorkomen.
2. Gedeputeerde Staten zorgen voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de provincie met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen systematisch worden gecontroleerd. Bij afwijkingen in de registratie nemen Gedeputeerde Staten maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Artikel 21. Financiële organisatie

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor en leggen in een besluit vast:

- a. een eenduidige indeling van de provinciale organisatie en een eenduidige toewijzing van de provinciale taken aan de organisatie-onderdelen.
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden.
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten.
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie.
- e. de te maken afspraken met de organisatie-onderdelen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen.
- f. de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van baten en lasten aan de taakvelden.
- g. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.
- h. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen, instellingen, particulieren en medeoverheden en
- i. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.

Artikel 22. Aanbesteding en inkoop

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor en leggen in een nota met betrekking tot het inkoop- en aanbestedingsbeleid de interne regels vast voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten.

Artikel 23. Subsidieverstrekking en steunverlening

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor en leggen in een nota met betrekking tot het subsidiebeleid de interne regels vast voor de verstrekking van subsidies.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 24. Evaluatie

De financiële verordening wordt ten minste eens in de vier jaar geëvalueerd en wordt op basis van de uitkomsten van de evaluatie zo nodig aangepast.

Artikel 25. Hardheidsclausule

Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen één of meer artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover de toepassing, gelet op het belang van het financieel beleid, het financieel beheer of de inrichting van de financiële organisatie, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. In dat geval informeren Gedeputeerde Staten Provinciale Staten.

Artikel 26. Intrekken oude verordening

De Financiële verordening provincie Groningen 2021 wordt ingetrokken.

Artikel 27. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking in het Provinciaal blad en werkt terug tot en met 1 januari 2023.

Artikel 28. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening provincie Groningen 2023.

Groningen, 10 juli 2024

Provinciale Staten voornoemd:

F.J. Paas, voorzitter

H. Engels - van Nijen, griffier.

I. ALGEMENE TOELICHTING

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. Veel aspecten aangaande de financiële functie zijn vastgelegd in landelijke regelgeving, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). In deze financiële verordening kiezen wij ervoor in de financiële verordening geen bepalingen uit die hogere wetgeving te herhalen.

Binnen de context van deze regelgeving regelt de financiële verordening de relatie tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten: de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten en de kaders waaraan zij zich te houden hebben. Dit sluit aan bij de kaderstellende en controlerende rol die binnen het duale stelsel aan Provinciale Staten is gegeven. De relatie tussen Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie wordt in het duale stelsel gezien als een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten treffen hiervoor zelf regelingen die afgestemd zijn op deze financiële verordening.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Definities

Voor de gehanteerde begrippen in deze verordening gelden de definities uit de Provinciewet, de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

Artikel 2. Beleidsmatige en financiële kaders begroting

Dit artikel regelt door middel van een jaarlijks op te stellen nota de kaderstelling in beleidsmatige en in financiële zin voor het komende jaar en de drie daarop volgende jaren. Deze nota vormt het beleids-

matige en financiële kader waarbinnen de begroting voor het komende jaar zal moeten worden uitgewerkt.

Artikel 3. Begroting

Het artikel bevat een aantal bepalingen over de inrichting van de begroting waarin de kaderstellende functie van Provinciale Staten tot uiting komt. Provinciale Staten leggen op basis van dit artikel een belangrijk deel van de inrichting van de begroting vast, evenals de beleidsindicatoren en prestaties waarop zij wil sturen en controleren. Het is gebruikelijk om de indeling voor een hele Statenperiode vast te stellen. Provinciale Staten kunnen, als daar aanleiding toe bestaat deze indeling wijzigen.

Voor de consistentie van de administratie en de vergelijkbaarheid van cijfers in de loop van de jaren is tussentijdse wijziging van de programma-indeling niet wenselijk. Ditzelfde geldt bij de start van een nieuwe Statenperiode om de relatie en consistentie met het verleden in tact te houden.

De indicatoren en prestaties waarop Provinciale Staten willen sturen en controleren worden ook door Provinciale Staten vastgesteld. Dit betreffen veelal indicatoren die in beleidsnota's worden vastgesteld.

In het derde lid is geregeld dat Provinciale Staten de begroting autoriseren op het niveau van lasten en baten per programma. Begrotingswijzigingen die leiden tot verhoging of verlaging van de lasten of baten per programma moeten worden vastgesteld door Provinciale Staten. Begrotingswijzigingen van lasten of baten binnen de deelprogramma's vallen onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten.

De regelgeving omtrent investeringen hebben wij opgenomen in een aparte nota Investingen die Provinciale Staten op 11 november 2020 hebben vastgesteld.

Artikel 4. Paragrafen

In het BBV zijn regels opgenomen over de verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken. In de financiële verordening zijn de volgende aanvullingen opgenomen:

- De Kadernota Risicomanagement provincie Groningen bevat het beleidskader waarbinnen Gedeputeerde Staten op het gebied van risicomanagement en weerstandsvermogen dienen te werken.
- Op 28 september 2016 hebben Provinciale Staten de nota Verbonden partijen vastgesteld (voordracht nr. 68/2016). In deze nota worden punten benoemd, waar aandacht aan dient te worden besteed bij het starten, het beëindigen (van de betrokkenheid bij) en de sturing en controle van verbonden partijen. Voor het overige wordt de taak en rol van Gedeputeerde en Provinciale Staten gespecificeerd. Door middel van de bepaling in het eerste lid, onderdeel b. dragen Provinciale Staten Gedeputeerde Staten op minimaal eenmaal in de vier jaar het beleid met betrekking tot verbonden partijen te evalueren en indien nodig de nota Verbonden partijen te actualiseren en deze geactualiseerde nota aan Provinciale Staten voor te leggen. Deze evaluatie heeft in 2017/2018 plaatsgevonden. Naar aanleiding daarvan is een risico-analyse met betrekking tot alle Gemeenschappelijke Regelingen opgesteld met een daarbij behorend informatie- en toezichtsarrangement.

Artikel 5. Uitvoering begroting

In dit artikel leggen Provinciale Staten het college een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn.

Daarnaast mandateren Provinciale Staten Gedeputeerde Staten tot bepaalde begrotingswijzigingen. Hoofddargument voor de mandatering is dat alleen beleidsinhoudelijke begrotingswijzigingen voorgelegd zouden moeten worden aan Provinciale Staten. Provinciale Staten moeten niet worden belast met beleidsarme en technische begrotingswijzigingen, omdat het om administratieve zaken gaat. Mandatering van deze begrotingswijzigingen tast het budgetrecht van Provinciale Staten niet aan. Provinciale Staten kunnen begrotingswijzigingen aan Gedeputeerde Staten mandateren, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Hiervan is bij deze mandatering van begrotingswijzigingen geen sprake. Er wordt geen inbreuk gemaakt op het autorisatierecht van de Staten, aangezien in feite al labeling van middelen en doelstellingen heeft plaatsgevonden.

Artikel 6. Tussentijdse rapportage

In dit artikel wordt geregeld dat Provinciale Staten door middel van tussentijdse rapportages worden geïnformeerd over de uitvoering van de begroting. Hiervoor is de digitale monitor beschikbaar. Daarin wordt binnen de afgesproken programma-indeling gerapporteerd over de afwijkingen in beleid en middelen bij de uitvoering van de begroting. De afwijkingen binnen de middelen leiden meestal tot een wijziging van de begroting.

Artikel 7. Jaarstukken

Dit artikel regelt dat Gedeputeerde Staten in de programmarealisatie in de jaarstukken verantwoording afleggen over het in het boekjaar gevoerde beleid en de daarvoor ingezette middelen. Daarbij is het

voor de vergelijkbaarheid van de ramingen en realisaties nodig dat de opzet van de programmarealisatie in de jaarstukken aansluit bij de opzet van het programmaplan in de begroting.

Artikel 8. Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, november 2023, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

Daarnaast is er een aantal criteria waarbij de verantwoording specifiek gaat over rechtmatigheid. Deze komen wel tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er vindt een toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt plaats, met het oog op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat Provinciale Staten bij aanvang van iedere bestuursperiode vaststelt op welke wijze zij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid.

In het tweede lid stellen Provinciale Staten de verantwoordingsgrens vast, waarboven Gedeputeerde Staten moeten rapporteren aan Provinciale Staten. Deze grens moet tussen 0% en 3% liggen van de totale lasten van de provincie, exclusief de dotaties aan de reserves.

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens).

Artikel 9. Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium is een criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen en voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur. Per definitie bestaat het voorwaardencriterium uit het zogenaamde "normenkader". Dit normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording moet jaarlijks door Provinciale Staten worden vastgesteld.

Artikel 10. Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringsbudgetten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen. De baten en lasten moeten zich derhalve bewegen binnen deze door Provinciale Staten goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Als er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid.

Artikel 11. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". Van misbruik is sprake bij het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. Van oneigenlijk gebruik is sprake indien bij het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, het verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet dan wel tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bewoordingen van de regelgeving is maar in strijd met het doel en de strekking daarvan.

Aan Gedeputeerde Staten wordt opgedragen om regels op stellen voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en - eigendommen.

Artikel 12. Beleid rondom investeringen

Artikel 216 van de provinciewet schrijft voor dat de financiële verordening regels bevat voor waardering en afschrijving van activa. Deze regels zijn opgenomen in de nota Investerings.

Artikel 13. Beleid rondom voorziening voor oninbare vorderingen

Voor de oninbaarheid van vorderingen moet een provincie een voorziening vormen. Dit artikel bevat regels voor het vaststellen van de hoogte van deze voorziening. Vorderingen van de provincie worden individueel beoordeeld op oninbaarheid. De accountant controleert bij zijn controle van het getrouwe beeld van de jaarrekening in ieder geval de hoogte van deze voorziening. Hij zal, indien over de waarderingsgrondslagen geen afspraken bestaan, mogelijk aandringen op het hanteren van een methodiek voor het onderbouwen van de hoogte van deze voorziening.

Artikel 14. Beleid rondom reserves

Dit artikel bepaalt hoe reserves worden gevormd of gewijzigd (eerste en tweede lid).

- Omdat een reserve niet negatief mag staan bedraagt de minimumstand van een reserve in principe 0, tenzij Provinciale Staten besluiten een hoger minimum te hanteren.
- Aan reserves wordt geen rente toegerekend.

Het derde lid geeft aan dat Provinciale Staten besluiten over de aanwending van reserves, via het vaststellen van de begroting, begrotingswijzigingen of de jaarstukken.

Een uitzondering daarop zal worden gevormd voor die reserves (Automatisering en AKP) waarbij Gedeputeerde Staten in mandaat een besluit tot wijziging van de begroting kunnen nemen om middelen met deze reserves te verrekenen. Zie artikel 5, tweede lid.

In lid 4 is geregeld dat jaarlijks bij het opstellen van de begroting en jaarstukken een beoordeling plaats vindt van de reserves. De middelen die bij deze beoordeling vrijvallen, worden via de begrotingswijziging in principe toegevoegd aan de algemene middelen.

Artikel 15. Beleid rondom verwerking van baten en lasten

Het eerste lid bepaalt de lastneming bij inkopen. Bij opdrachtverstrekking binnen de beschikbare kredieten per programma worden programmakosten toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking hebben. Om op balansdatum een verplichting op de balans op te nemen moet de prestatie geheel zijn geleverd. Indien diensten niet in één begrotingsjaar plaatsvinden, worden de uitgaven zo goed mogelijk toegerekend aan de twee begrotingsjaren.

Lid 2 tot en met lid 5 gaan in op de lastneming van subsidies. In januari 2019 verscheen vanuit de Commissie BBV een handreiking (of V&A) over Verantwoording van Subsidies. Op verzoek van provincies is de werking van die handreiking opgeschort en heroverwogen. In overleg tussen provincies, het ministerie van BZK en accountants is de regelgeving over de verwerking van subsidies aangepast. De opbrengst hiervan is vastgelegd in een officieel document van de Commissie BBV, om interpretatieverschillen te voorkomen en voor alle provincies (en gemeenten) een eenduidige werkwijze te krijgen. De nieuwe regelgeving is opgenomen in deze financiële verordening.

Binnen de nieuwe regelgeving wordt de subsidielast in één keer als last verantwoord, tenzij!

Eén van de tenzij-principes betreft het overschrijden van een grensbedrag. In dat geval worden project-subsidies nauwkeuriger toegerekend aan de periode waarin ook de "prestaties" geleverd worden. In lid 3 is geregeld dat Provinciale Staten de hoogte van het grensbedrag vaststellen, waarbij wordt aangesloten op afspraken die gemaakt worden binnen de Commissie BBV. Omdat deze afspraken bij de vaststelling van deze financiële verordening nog niet definitief waren, kon de hoogte van het grensbedrag niet opgenomen worden in de financiële verordening (hetgeen bepleit wordt door de Commissie BBV). Zodra de afspraken over de hoogte van het grensbedrag wel definitief zijn, leggen Gedeputeerde Staten deze ter vaststelling aan Provinciale Staten voor. Voor 2021 zal dit bij de Voorjaarsmonitor 2021 of de Najaarsmonitor 2021 plaatsvinden.

Omdat subsidieontvangers erbij gebaat zijn dat het grensbedrag voor een meerjarige periode geldig is, passen Gedeputeerde Staten het grensbedrag - indien nodig - eens per vier jaar aan. Dit doen Gedeputeerde Staten gelijktijdig met de actualisatie van de financiële verordening (die eveneens eens per vier jaar plaatsvindt). Tot de eerstvolgende actualisatie van de financiële verordening (2025) nemen Gedeputeerde Staten het grensbedrag op in de begroting.

Het zesde lid bepaalt dat indien bij de afloop van verplichtingen in het lopende jaar financiële ruimte ontstaat, dit de financiële ruimte vergroot om andere activiteiten te kunnen ontplooiën om de prestatie die in de begroting is afgesproken te kunnen realiseren.

Wanneer na afloop van het jaar een verplichting wordt afgerekend, dan heeft deze betrekking op een prestatie uit een vorig jaar. Eventuele ontstane financiële ruimte kan daarom terugvloeien naar de algemene middelen. Voor verplichtingen die gefinancierd zijn ten laste van bestemmingsreserves, voorzieningen, doeluitkeringen en bijdragen van derden, geldt een andere redenering. Deze middelen worden toegevoegd aan het budget van het oorspronkelijke doel vanwege de specifieke afspraken die gemaakt zijn om deze middelen in stand te houden.

Artikel 16. Beleid rondom prijzen en tarieven

De te hanteren uitgangspunten voor de berekening van kostprijzen zijn vastgelegd in dit artikel.

Artikel 17. Beleid rondom belastingen en heffingen

Dit artikel bepaalt door wie de tarieven voor de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting vastgesteld worden.

Artikel 18. Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 216 Provinciewet, het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie bevat. In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 216, tweede lid onder c. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de begroting en de jaarstukken zoals die in het BBV is voorgescreven. In dit artikel stellen Provinciale Staten de doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor Gedeputeerde Staten gelden. Het eerste lid van het artikel draagt het college op een Financieringsstatuut op te stellen dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering.

Bij het aangaan van participaties (lid 4) gaat het niet om het aangaan/oprichten van bijvoorbeeld GR-en, stichtingen, bv's etc., maar het deelnemen in bijvoorbeeld een project of uitbreiding van 1 of een aantal aandelen.

Artikel 19. 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 20. Interne controle

Dit artikel draagt 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 en lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig zijn.

Het tweede lid bepaalt, dat Gedeputeerde Staten maatregelen treffen, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiele bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen e.d. overeenkomen met hetgeen de provincie daadwerkelijk bezit. Voor veel van deze bezittingen wordt een jaarlijkse controle gevraagd.

De accountant toetst jaarlijks of de provinciale jaarrekening een getrouw beeld geeft van de provinciale financiën. Vanaf verslagjaar 2023 moeten Gedeputeerde Staten zelf verantwoorden dat ze rechtmatig heeft gehandeld. De rechtmatigheidsverantwoording valt vanaf dan, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant is opgenomen in de controleverklaring van de accountant en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de getrouwheid door de controlerend accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. Het is feitelijk juist en volledig, maar de uitlatingen die opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording komen geheel voor rekening van het college.

Artikel 21. Financiële organisatie

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Volgens het eerste lid sub c van artikel 158 van de Provinciewet zijn Gedeputeerde Staten bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie, met uitzondering van de organisatie van de Griffie.

Artikel 22. Aanbesteding en inkoop

De inkoop- en aanbesteding van goederen, diensten en werken vormt een belangrijke en kwetsbare activiteit die een groot financieel effect kan hebben. Het hanteren van een kader is een vorm van risico-beheersing. Dit artikel verplicht Gedeputeerde Staten een dergelijk kader op te stellen. Dit kan de aan-

sprakelijkheid beperken en rechtszekerheid tegenover derden creëren. Vanzelfsprekend dienen Gedeputeerde Staten hierbij minimaal (inter)nationale aanbestedingsregels na te leven.

Artikel 23. Subsidieverstrekking en steunverlening

Een andere kwetsbare activiteit van provincies is de subsidieverlening en steunverlening aan ondernemingen. Het vastleggen van interne regels en procedures overeenkomstig is te zien als een vorm van risicobeheersing.

Artikel 24. Evaluatie

In dit artikel is vastgelegd dat de financiële verordening ten minste eens in de vier jaar zal worden geëvalueerd en op basis van de uitkomsten van de evaluatie zo nodig wordt aangepast. Wijzigingen in wet- en regelgeving of bijvoorbeeld opmerkingen van de accountant kunnen aanleiding zijn om de verordening aan te passen.

Artikel 25. Hardheidsclausule

Op grond van dit artikel kunnen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten één of meer artikelen van deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover toepassing daarvan, gelet op het belang van het financieel beleid, het financieel beheer of de inrichting van de financiële organisatie, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. In beginsel kan dat alleen bij gevallen die ten tijde van het vaststellen van de verordening niet waren te voorzien.

Artikel 26. Intrekken oude verordening

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude verordening worden ingetrokken.

Artikel 27. Inwerkingtreding

In dit artikel is vastgelegd op welk moment de verordening in werking treedt.

Artikel 28. Citeertitel

Dit artikel geeft tevens de naam, waarmee in de provinciale stukken naar deze verordening moet worden verwezen.