

Financiële verordening Overijssel 2024

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 14 mei 2024, met kenmerk 2024-006752 besluiten:

1. De Financiële Verordening Overijssel 2020 in te trekken.
2. De Financiële Verordening Overijssel 2024 vast te stellen met terugwerkende kracht tot het jaarverslag 2023.

Zwolle, 26 juni 2024

voorzitter,
ir. A.P. Heidema

griffier,
drs. R. Wiggers MMC

Financiële verordening Overijssel 2024

1 Inleidende bepalingen

Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. Wet: Provinciewet
- b. BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- c. Kerntaak: programma zoals bedoeld in artikel 8, tweede lid BBV
- d. Prestatie: onderdeel van een programma bestaande uit een samenstel van een aantal samenhangende activiteiten of een enkele activiteit.
- e. 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;
- f. 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;
- g. 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;
- h. Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en maatschappelijke effecten van het provinciale beleid daadwerkelijk worden bereikt;

2 Begroting en verantwoording

Artikel 2. Programma-indeling

1. Provinciale Staten stellen bij aanvang van een nieuwe Statenperiode een programma-indeling vast.
2. Provinciale Staten stellen per programma vast:
 - a. De beoogde maatschappelijke ambities: wat willen we bereiken?
 - b. De beleidsdoelen en prestaties: wat gaan we daarvoor doen?
 - c. De begrote baten en lasten: wat mag het kosten?
3. Gedeputeerde Staten zorgen voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde prestaties en de maatschappelijke effecten, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door Provinciale Staten, kunnen worden getoetst.

Artikel 3. Planning & controlcyclus

Via de Statenplanning bieden Gedeputeerde Staten overzicht in de data voor het aanbieden van de Jaarstukken, de Perspectiefnota, de tussentijdse rapportages en de begroting aan Provinciale Staten.

Artikel 4. Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting en de jaarstukken worden onder elk van de programma's de lasten en baten minimaal per programma weergegeven.
2. Bij de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting wordt van de nieuwe investeringen in activa per categorie het benodigde investeringsbudget weergegeven en wordt van de lopende

investeringen het geautoriseerde investeringsbudget en de raming van de uitputting van het budget in het lopende boekjaar weergegeven.

3. In het Jaarverslag wordt van de investeringen in activa de uitputting van de geautoriseerde investeringsbudgetten en de actuele raming van de totale uitgaven weergegeven.

Artikel 5. Perspectiefnota

1. Gedeputeerde Staten bieden aan Provinciale Staten de Perspectiefnota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. In de Perspectiefnota wordt voor onvoorzien één totaalbedrag opgenomen.
3. Jaarlijks worden in de Perspectiefnota de indexeringen vastgesteld op basis van de geharmoniseerde consumentenprijsindex van het Centraal Planbureau en de Collectieve Arbeidsovereenkomst, tenzij anders besloten.

Artikel 6. Autorisatie begroting en wijzigingen daarop

1. Provinciale Staten autoriseren met het vaststellen van de begroting:
 - a. De totale lasten en de totale baten per programma.
 - b. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen op het totaal.
2. 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.
3. Gedeputeerde Staten doen en accorderen gedurende het kalenderjaar in principe alleen voorstellen met neutrale wijzigingen waarbij lasten en baten in evenwicht zijn. Uitzondering hierop vormen de voorstellen ten aanzien van de vrijval van voorzieningen.
4. De onderstaande budgettaire neutrale en technische wijzigingen worden door Gedeputeerde Staten geaccordeerd en achteraf via de tussentijdse rapportages door Provinciale Staten geautoriseerd:
 - a. Verwerking van reeds genomen Statenbesluiten.
 - b. Doorgeven van bijdragen van derden.
 - c. Actualisering van bestedingsritmes via door Provinciale Staten gestelde spelregels aan specifieke bestemmingsreserves.
5. Bij de Jaarstukken vindt in principe geen resultaatbestemming plaats met niet bestede delen van structurele budgetten.

Artikel 6b. Autorisatie investeringsbudgetten voor materiële vaste activa en wijzigingen daarop

1. Provinciale Staten autoriseren met het vaststellen van de begroting de in de begroting opgenomen investeringsbudgetten. Bij een investeringsvoorstel wordt de looptijd van het investeringsbudget (kaderstellend) en de indicatieve financiële fasering vermeld.
2. Bij de behandeling van individuele Statenvoorstellen of bijvoorbeeld de tussenrapportages in Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten voorstellen doen tot het alloceren of wijzigen van de investeringsbudgetten.
3. Verschuivingen van begrotingsbedragen voor een investeringsbudget tussen jaren worden door Gedeputeerde Staten doorgevoerd, zolang deze niet leiden tot een wijziging van het totaal beschikbaar gestelde investeringsbudget.
4. Wijzigingen in de omvang van het benodigde investeringsbudget worden, inclusief een dekkingsvoorstel, ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd.
5. De tussentijdse rapportage(s) (Monitor) en de jaarrekening bevat(ten) een afzonderlijke paragraaf over de investeringsbudgetten. Deze Paragraaf bevat de relevante informatie over de inhoudelijke ontwikkelingen binnen investeringsbudgetten, waaronder wijzigingen in de looptijd van de investeringen.
6. Voor investeringen in activa gedurende het begrotingsjaar die niet in de begroting zijn opgenomen, leggen Gedeputeerde Staten voor het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het vaststellen van een investeringsbudget aan Provinciale Staten voor.

Artikel 7. Tussentijdse rapportage

1. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten door middel van tenminste een tussentijdse rapportage 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 een overzicht van baten en lasten met de bijgestelde raming van:
 - a. De baten en lasten per programma uitgesplitst naar beleidsdoelen;
 - b. De toevoegingen en beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, voorzieningen en doeluitkeringen;

3. In de tussentijdse rapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van beleidsdoelen in de begroting toegelicht.

2.3 Financieel beleid

Artikel 8. Financieringsfunctie

1. Gedeputeerde Staten zorgen bij het uitoefenen van de financieringsfunctie voor:
 - a. Het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders van de begroting uit te voeren;
 - b. Het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, kredietrisico's en koersrisico's.
 - c. Het beperken van de kosten van leningen en het bereiken van een voldoende rendement op uitzettingen;
 - d. Het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Gedeputeerde Staten stellen regels op ter uitvoering van de financieringsfunctie en leggen deze vast in een besluit Treasurystatuut.

Artikel 9. Grondslagen van waardering en afschrijving

Immateriële vaste activa

1. Kosten voor het afsluiten van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. Een met financiële vaste activa verband houdend positief saldo van (dis-)agio vermindert met de afschrijvingen daarop wordt verantwoord onder immateriële vaste activa.
3. Een met vaste schuld verband houdend positief saldo van (dis-)agio vermindert met de afschrijvingen daarop en agio wordt verantwoord onder immateriële vaste activa.
4. (Dis-)agio op financiële vaste activa/ op vaste schuld wordt gedurende de looptijd van het betreffende actief/passief lineair afgeschreven.
5. De in lid 4 bedoelde afschrijving start op het moment van activering.
6. Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd mits wordt voldaan aan de eisen van artikel 61 van het BBV. Het betreft dan specifieke situaties waarbij uit de onderbouwing moet blijken waarom activeren bevorderlijk voor het inzicht is. De afschrijvingstermijn is maximaal gelijk aan die van de activa waarvoor de bijdrage aan derden wordt verstrekt. Indien deze derde geen afschrijvingssystematiek gebruikt (kaststelsel) of de afschrijvingstermijn onbekend is dan geldt de afschrijvingssystematiek van de Provincie Overijssel. Provinciale Staten kunnen bij een Statenvoorstel hiervan afwijken, en bijvoorbeeld kiezen voor een afwijkende afschrijvingstermijn.

Materiële vaste activa

7. Gronden en terreinen worden gewaardeerd tegen aanschafwaarde of lagere marktwaarde.
8. Materiële vaste activa worden gewaardeerd tegen aanschafwaarde vermindert met de daarop gepleegde afschrijvingen en bijdragen van derden.
9. Materiële vaste activa met een cumulatieve verkrijgingsprijs van minder dan € 50.000 of een economische levensduur van minder dan vier jaar worden niet geactiveerd.
10. Tenzij door Provinciale Staten in specifieke gevallen anders wordt besloten, worden materiële vaste activa lineair afgeschreven in maximaal de volgende termijnen.
 - a. 100 jaar: grondkerende constructies (natuurvriendelijke oevers en basaltoevers);
 - b. 80 jaar: kunstwerken;
 - c. 50 jaar: grondkerende constructies (stalen damwand; betonnen damwand; kunststof oeverbescherming; houten waterbouwkundige constructies);
 - d. 40 jaar: nieuwbouw gebouwen;
 - e. 30 jaar: wegen;
 - f. 25 jaar: grootschalige renovatie en restauratie van gebouwen, steunpunten en dienstwoningen;
 - g. 15-20 jaar: technische installaties gebouwen; technische installaties infrastructuur; patrouilleboot; grondkerende constructies; (houten damwand en oeverbescherming);
 - h. 15 -20 jaar: kantoorinrichting; aanleg en renovatie parkeerterreinen en tuinen; gladheidbestrijdingsmaterieel (ploegen);
 - i. 8 - 15 jaar: regeling klimaat- en beveiligingsinstallatie; gladheidbestrijdingsmaterieel (zoutstrooiers); werkplekken en
 - j. 4 - 6 jaar: automatiseringsapparatuur en -programmatuur; audiovisuele middelen; kantoormeubilair; machines; buitenschilderwerkzaamheden.

11. De afschrijving op materiële vaste activa start vanaf het boekjaar volgend op het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt/ verworven wordt. Het gereedkomen van het kapitaalgoed stellen wij hierbij gelijk aan de financiële afwikkeling van het project. Gewijzigde afschrijvingstermijnen zijn alleen toepassing op nieuwe activa; de afschrijvingstermijn van huidige activa wordt niet aangepast.

Financiële vaste activa

12. Leningen en overige uitzettingen met een rentetypische looptijd van één jaar of langer worden gewaardeerd tegen nominale waarde.
13. Een met financiële vaste activa verband houdend negatief saldo van (dis)agio vermindert met afschrijvingen daarop wordt in mindering gebracht op de betreffende onderdelen van de financiële vaste activa.
14. Financiële vaste activa die worden aangehouden voor verkoop worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde en gepresenteerd onder de overige uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar.
15. Bij verstrekken van borg- en garantstellingen en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingen Gedeputeerde Staten zoveel mogelijk zekerheden. Gedeputeerde Staten motiveren in hun besluit het openbaar belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties.
16. Bij het verstrekken van een borg- of een garantstelling wordt ten laste van de begroting een risicoreservering opgenomen ter grootte van het risico dat de provincie met de borg- of garantstelling loopt. Als in de begroting niet is voorzien in budget voor deze voorziening of risicoreservering, dan doet het college voorafgaand aan de verstrekking van de borg- of garantstelling een voorstel aan Provinciale Staten tot wijziging van de begroting.

Vorraden

17. Met uitzondering van onderhanden werk worden de voorraden gewaardeerd op nihil.

Vaste schulden

18. Een met vaste schuld verband houdend negatief saldo van (dis)agio vermindert met de afschrijvingen daarop wordt verantwoord onder de betreffende onderdelen van de vaste schulden.

Artikel 10. Reserves, voorzieningen en doeluitkeringen

1. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten eens in de vier jaar een nota Reserves, voorzieningen en doeluitkeringen aan. Provinciale Staten stellen de nota vast. De nota behandelt:
 - a. Het beleidskader rond reserves, voorzieningen en doeluitkeringen;
 - b. Bevoegdheden, informatie en control;
 - c. De vorming en besteding van reserves, voorzieningen en doeluitkeringen;
 - d. De toerekening en verwerking van rente aan de reserves en doeluitkeringen en de toevoeging van instandhoudingsbijdragen aan de voorzieningen.
2. Reserves worden ingesteld door Provinciale Staten. Bij de instelling van een reserve worden Provinciale Staten geïnformeerd over:
 - a. Het doel en functie van de reserve;
 - b. De categorie waartoe de reserve behoort;
 - c. De noodzaak van de reserve;
 - d. De gewenste of noodzakelijke omvang;
 - e. De wijze waarop de reserve wordt gevoed;
 - f. De wijze waarop de bestedingen mogen plaatsvinden;
 - g. Zo mogelijk het plafond van de reserve;
 - h. Zo mogelijk de duur van een reserve;
 - i. De eventuele rente/inflatiecorrectie toerekening (inclusief onderbouwing van noodzaak);
 - j. De eventuele specifieke voorwaarden die aan de reserve worden verbonden.
3. Wijzigen en opheffen reserves;
Provinciale Staten zijn bevoegd tot zowel het wijzigen als het opheffen van een reserve. Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
 - Wanneer een doel van een reserve wezenlijk verandert dan wordt de reserve opgeheven door Provinciale Staten en wordt een nieuwe reserve gevormd.
 - Provinciale Staten besluiten over de aanwending van de vrij gevallen middelen.
4. Voorzieningen worden ingesteld op grond van het BBV. Er zijn situaties waarin het verplicht is om een voorziening in te stellen. Wanneer een voorziening wordt ingesteld, worden de volgende criteria gehanteerd. Gedeputeerde Staten stellen een voorziening in. In het voorstel tot instellen van een voorziening wordt ingegaan op:
 - a. Het doel en de functie van de voorziening;
 - b. De categorie waartoe de voorziening behoort;
 - c. De noodzaak van de voorziening (relateren aan de BBV-voorschriften);

- d. De gewenste of noodzakelijke omvang, voor elke voorziening dient een financiële onderbouwing aanwezig te zijn;
 - e. De eventuele instandhoudingsbijdrage;
 - f. Zo mogelijk het plafond;
 - g. Zo mogelijk de duur van de voorziening;
 - h. Bij cyclisch onderhoud: de omvang en de wijze van dotaties en bestedingen inclusief onderbouwing daarvan, bijvoorbeeld op basis van een meerjarenplanning, beheer of onderhoudsplannen.
 - i. Voor de voorziening resultaten grondexploitaties wordt jaarlijks de instandhoudingsbijdrage bepaald. Toevoeging aan de voorziening wordt opgenomen in de begroting of bij de jaarrekening plaats door middel van een voorstel voor resultaatbestemming.
5. Wijzigen en opheffen voorzieningen;
Voorzieningen worden opgeheven op grond van een besluit van Gedeputeerde Staten. Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
- a. Een voorziening dient te worden opgeheven als de verplichting (risico) waarvoor de voorziening is gevormd, is ingelost of op een andere wijze ophoud te bestaan.
 - b. Wanneer een voorziening wordt opgeheven komt het saldo vrij in de exploitatie.
 - c. Provinciale Staten worden via de P&C-cyclus geïnformeerd over het opheffingsbesluit.
6. Het opnemen van doeluitkeringen vindt plaats op grond van de regels van het BBV. Een doeluitkering wordt op de balans opgenomen nadat de gelden zijn ontvangen. Gedeputeerde Staten stellen een doeluitkering in. In het instellingsvoorstel wordt ingegaan op:
- a. Het doel van de uitkering.
 - b. Het bestedingsplan.
7. Wijzigen en opheffen doeluitkeringen;
Doeluitkeringen worden ingesteld, gewijzigd en opgeheven door Gedeputeerde Staten. Een doeluitkering wordt opgeheven als de middelen zijn besteed of zijn terugbetaald. Op de middelen rust een terugbetalingsverplichting. Daar waar het instellen, wijzigen of opheffen budgettaire consequenties met zich meebrengt blijft de goedkeuring van Provinciale Staten vereist.

Artikel 11. Verwerking van baten en lasten

1. Conform het BBV worden baten en lasten verwerkt in het jaar waarop ze betrekking hebben.
2. Bij opdrachtverstrekking wordt de last genomen naar rato dat de onderliggende prestatie is gerealiseerd
 - a. Bij subsidies wordt de last verantwoord conform het BBV.
 - b. Provinciale Staten stellen het grensbedrag voor de lastneming bij de start van een subsidie vast op €1,5 miljoen.
3. Indien er bij de afronding 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 Reserve, met uitzondering van vrijval op verplichtingen die gefinancierd zijn ten laste van nog niet afgeronde Kwaliteit van Overijssel programma's, verplichtingen oorspronkelijk vastgelegd ten laste van het programma EHS, de overige bestemmingsreserves, voorzieningen, doeluitkeringen en bijdragen van derden. Deze middelen worden toegevoegd aan het oorspronkelijke doel.

Artikel 12. Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten van de provincie Overijssel wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de provincie verleende diensten.
2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa.
3. De omslagrente voor de rentetoerekening aan de activa in enig jaar wordt bepaald door het totaal van over vaste schulden te betalen rente.

Artikel 13. Lokale heffingen en leges

1. Voor het vaststellen van de hoogte van provinciale tarieven, heffingen, leges en prijzen stellen Gedeputeerde Staten een verordening op die vastgesteld wordt door Provinciale Staten waarin deze tarieven, heffingen en prijzen worden vastgelegd.

2. Met leges wordt bedoeld de rechten als beschreven in artikel 223 van de Provinciewet. Leges worden geheven inzake een beschikking van Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning op een aanvraag om een vergunning, ontheffing, toestemming, vrijstelling of ander beschikking, alsmede voor andere op aanvraag verstrekte diensten zoals drukwerken en dergelijke.
3. De tarieven van leges worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de leges kosten-dekkend zijn indien dit enigszins 'redelijk en mogelijk' is. Voor het bepalen van de kosten worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door de provincie verleende diensten. Dit kunnen zowel apparaatskosten zijn als programma-tische lasten.

3 Paragrafen

Artikel 14 Paragrafen

1. In de begroting en het jaarverslag worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen. In de paragrafen wordt tenminste opgenomen datgene dat nader bepaald is in de artikelen 9 tot en met 16 van de BBV. Er wordt in een apart programma ingegaan op de paragraaf Bedrijfsvoering.
2. In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
 - b. de kosten van inhuur derden;
 - c. een specificatie van de overheadkosten.

4 Financieel beheer en interne controle

Artikel 15. 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 en in de afdelingen;
- b. Het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden, contracten; c. Het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende budgetten en investeringsbudgetten 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 16. Interne controle

1. 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 toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen tot herstel.
2. Gedeputeerde Staten zorgen voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de provincie met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de schulden jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de vier jaar. Bij afwijkingen in de registratie nemen Gedeputeerde Staten maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

5 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 17.1 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Provinciale Staten stelt vast op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, wil worden geïnformeerd over rechtmatigheid.

2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over afwijkingen met een verantwoordingsgrens conform het bij de Monitor II bijgevoegde normenkader.
3. Gedeputeerde Staten lichten in de paragraaf bedrijfsvoering de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) conform de in het normenkader vastgestelde rapporteringstolerantie nader toe, voor zover deze niet vallen onder de acceptabele afwijkingen als bedoeld in artikel 17.3.b.

Artikel 17.2 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het 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 uiterlijk bij de tweede monitor een normenkader rechtmatigheid ter vaststelling aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 17.3 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 zijn gekomen.
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Overschrijding van de baten
 - b. Onderschrijding van de baten
 - c. Er is sprake van een overschrijding van lasten welke past binnen het bestaand beleid maar die wordt veroorzaakt door een feit/ gebeurtenis welke zich voordoet op het moment dat er geen begrotingswijziging meer door Provinciale Staten kan worden vastgesteld.
 - d. Er is sprake van een open-einde regeling
 - e. Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.
 - f. Onderschrijding van de lasten.
 - g. Er is sprake van toereikende toelichting in de monitoren en/of de programmarekening.
5. Begrotingsonrechtmatigheden 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.

Artikel 17.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is het 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 stellen de regels en de uitgangspunten voor het beleid vast, ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.

6 Financiële organisatie

Artikel 18. Financiële organisatie

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 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 regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. Op basis van de door Provinciale Staten vastgestelde begroting, deelt de Directie de budgetten voor de personele en materiële apparaatskosten toe aan de eenheden;
- f. Nadere uitvoeringsregels met betrekking tot de financiële organisatie.

7 Slotbepalingen

Artikel 19. Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie in het Provinciaal blad en heeft terugwerkende kracht tot en met het jaarverslag 2023.
2. Deze verordening treedt in de plaats van de "Financiële Verordening provincie Overijssel 2020" zoals vastgesteld door Provinciale Staten van Overijssel op 11-11-2020.

Artikel 20. Overgangsbepalingen

Investerings die zijn geactiveerd voor de inwerkingtreding van deze verordening worden afgeschreven volgens de destijds vastgestelde afschrijvingstermijnen en methodiek, voor zover Provinciale Staten niet hebben aangegeven dat deze investeringen onder deze verordening vallen of in het geval van investeringen in maatschappelijk nut vervroegd moeten worden afgeschreven.

Artikel 21. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als "Financiële Verordening provincie Overijssel 2024.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van 16 juni 2024.

Artikelsgewijze toelichting

Algemeen

Artikel 216 van de Provinciewet geeft aan dat Provinciale Staten een verordening vaststellen over de uitgangspunten van het financieel beleid, regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Het doel van het artikel 216 Provinciewet is, dat Provinciale Staten de uitgangspunten vastleggen voor de uitvoering van de financiële functie. De Financiële verordening 2024 bevat daarmee de kaders, waarbinnen Gedeputeerde Staten opereren.

Toelichting op de § 'Inleidende bepalingen'

artikel 1. Definities

Voor de gehanteerde begrippen in de verordening gelden de definities uit de Provinciewet, de Wet Fido, het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten. Overige begrippen uit de verordening worden in artikel 1 van de verordening gedefinieerd.

Toelichting op de § 'Begroting en verantwoording'

artikel 2. Programma-indeling

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 kengetallen waarop zij wil sturen en controleren. Gebruikelijk is om de indeling voor een gehele 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 intact te houden. Sinds het hoofdlijnenakkoord Kracht van Overijssel is gekozen om de Programma's volgend uit het rapport Lodders als indeling te gebruiken voor de begroting. Hier zijn de programma's Gebiedsontwikkelingen, Sociale Kwaliteit en Bedrijfsvoering aan toegevoegd. Programma's in de begroting zijn daarmee programma's als bedoeld in artikel 8 van het BBV.

De indicatoren (kengetallen) waarop Provinciale Staten willen sturen en controleren worden ook door Provinciale Staten vastgesteld. Een programma moet het antwoord geven op de drie W-vragen: Wat

willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen; en Wat mag het kosten? Vooral voor de eerste twee vragen zullen in de praktijk indicatoren nodig zijn. Aan de hand van indicatoren kunnen Provinciale Staten hun kaderstellende functie invullen. Indicatoren zijn ook belangrijk voor de controlerende functie omdat deze Provinciale Staten de gelegenheid bieden de uitkomsten en resultaten van de programma's te beoordelen.

artikel 3. Planning & controlcyclus

Het artikel bepaalt dat Gedeputeerde Staten ieder jaar aan Provinciale Staten overzicht bieden in de data waarop belangrijke financiële stukken in vergaderingen van Provinciale Staten worden geagendeerd. Provinciale Staten besluiten in haar agendering rekening te houden met de wettelijke termijnen.

artikel 4. Inrichting begroting en jaarstukken

In de Planning & Controldocumenten worden de lasten en baten minimaal per beleidsdoel weergegeven. In dit artikel wordt de verplichting in het BBV 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.

artikel 5. Perspectiefnota

Dit artikel gaat over de kaders voor het opstellen van de Perspectiefnota en de meerjarenraming. Hierin staan een aantal uitgangspunten die Gedeputeerde Staten bij het opstellen van deze stukken in acht moeten nemen. Dit in aanvulling op de bepalingen van de artikelen 193 en 197 Provinciewet, het BBV en het achterliggende document bij het BBV 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten' (in dit document staan in aanvulling op het BBV de basisregels voor het opstellen van de Perspectiefnota en de meerjarenraming).

Het eerste lid van het artikel bepaalt dat Gedeputeerde Staten vooraf aan het opstellen aan de begroting (voor de zomer) een nota vaststellen waarin de hoofdlijnen voor het beleid en de financiële kaders voor de komende jaren zijn vastgelegd.

Artikel 8, zesde lid van het BBV zegt dat het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma. In het tweede lid van artikel 5 wordt een nadere invulling aan deze wettelijke verplichtingen gegeven. De meeste gemeenten en provincies nemen een bedrag voor onvoorzien op onder de algemene dekkingsmiddelen als één totaalbedrag. Het derde lid van het artikel bevat als aanvullend kader voor het opstellen van de Perspectiefnota dat de onderhoudsbudgetten worden geraamd op grond van de onderhoudsplannen zoals die door de Staten zijn vastgesteld. Indien een provincie geen onderhoudsplannen heeft voor de kaderstelling kan men hier het alternatief opnemen dat in de Perspectiefnota voor de onderhoudsbudgetten de geautoriseerde bedragen uit de vorige begroting worden overgenomen, waarbij deze bedragen voor inflatie worden gecorrigeerd.

In de Perspectiefnota worden de indexeringspercentages vastgesteld ter compensatie van inflatoire effecten. Meestal is dit één uniform percentage waarmee de indexeringsbedragen van de volgende onderdelen bepaald worden.

- Investeringsbudgetten voor activa
- Structurele budgetten
- Rentetoevoegingen aan reserves, voor zover niet anders besloten door Provinciale Staten
- Instandhoudingsbijdragen aan voorzieningen, voor zover niet anders besloten door Provinciale Staten

De volgende budgetten in de begroting worden niet geïndexeerd met vermelding van de redenen.

- Afschrijvingslasten; deze muteren als gevolg van de indexering van investeringsbudgetten voor activa.
- Toegerekende rentelasten aan activa.
- Incidentele budgetten (al dan niet gefinancierd uit reserves); inflatoire effecten dienen bij het aanvragen van incidentele budgetten voorzien te zijn. Dit houdt in dat bij het opstellen van kostenramingen rekening gehouden moet worden met toekomstige kostenontwikkelingen en dat nadien geen indexeringsclaims ingediend worden. Voor budgetten ten laste van reserves is – indien van toepassing – daarenboven de rentetoevoeging bedoeld voor bedoelde effecten.
- Bestedingen ten laste van voorzieningen; daar waar het risicobedrag in de tijd toeneemt met inflatoire effecten wordt dit gemitigeerd via de instandhoudingsbijdragen aan deze voorzieningen.

artikel 6. Autorisatie begroting en wijzigingen daarop

Het eerste lid van dit artikel behandelt de autorisatie van de budgetten in de begroting. Hiermee oefent Provinciale Staten haar budgetrecht uit en geven zij Gedeputeerde Staten de bevoegdheid de begroting uit te voeren en de geraamde middelen te besteden. Binnen de Begroting maakt Gedeputeerde Staten telkens een bedrijfsmatige afweging tussen het in dienst nemen van eigen mensen naast de inzet van

inhuurprofessionals. De personeelsgebonden kosten vormen de basis voor de financiering van de personele capaciteit. Bedrijfsmatige afweging kan leiden tot overschrijding van dit budget onder voorwaarde dat Gedeputeerde Staten alternatieve dekking aanwijzen vanuit exploitatie- en/of investeringsbudget. Daarmee wordt budgettaire neutraliteit gewaarborgd.

Het tweede lid van dit artikel draagt Gedeputeerde Staten op om in de besteding van de middelen én de realisatie van de beleidsdoelen evenwichtigheid te behouden. Dit artikel verplichten Gedeputeerde Staten om bij grote, politiekgevoelig geachte afwijkingen deze expliciet voor te leggen aan Provinciale Staten. Hiervan is sprake als de lasten van een beleidsdoel dusdanig overschreden worden dat de realisatie van andere beleidsdoelen binnen hetzelfde Programma onder druk komen te staan. Provinciale Staten kunnen via de verantwoordingsdocumenten zowel de GS- als PS-wijzigingen raadplegen inclusief de toelichting die daarbij hoort. Wijzigingen tussen prestaties die worden gevoed uit de uKvO dienen altijd aan Provinciale Staten worden voorgelegd, conform de spelregels van uKvO.

Het derde lid van dit artikel is bedoeld om het aantal wijzigingsvoorstellen te verminderen en tevens het verschil tussen het planningsinstrument dat begroting is en de realisatie zoals opgenomen in de Jaarstukken inzichtelijk te maken.

Aangezien vrijval van voorzieningen het jaarrekeningresultaat substantieel kan beïnvloeden en deze vrijval los staat van de begrotingsuitvoering, is hiervoor een uitzondering opgenomen. Vrijval van voorzieningen wordt wel verwerkt in een tussentijdse begrotingswijziging.

Het vierde lid van dit artikel geven Gedeputeerde Staten de bevoegdheid de begroting te actualiseren zonder een expliciet besluit vooraf van Provinciale Staten. Dit is ter vereenvoudiging en vermindering van het aantal wijzigingsvoorstellen dat aan Provinciale Staten worden voorgelegd. Bij sub a van het vierde lid kan gedacht worden aan een amendement of een resultaatbestemming. Bij sub b van het vierde lid kan gedacht worden aan een gemeentelijke cofinancieringsbijdrage. Het vierde lid, onderdeel c verwijst naar de specifieke spelregels, die op grond van de toelichting op artikel 27 BBV voor een aantal reserves zijn opgenomen (op moment van schrijven gaat het hier om de bestemmingsreserves uKvO en uEHS).

Het vijfde lid van dit artikel beoogt het voorkomen van een 'boeggolf' aan niet bestede delen van structurele budgetten.

artikel 6b. Autorisatie investeringsbudgetten voor materiële vaste activa en wijzigingen daarop

Naast lopende uitgaven doet de provincie investeringen in materiële vaste activa. Voor de autorisatie van nieuwe investeringsbudgetten is in het eerste lid gekozen deze bij begrotingsbehandeling mee te nemen. Het tweede lid van dit artikel behandelt wanneer wijzigingsvoorstellen voor investeringsbudgetten voor activa aan Provinciale Staten kunnen worden voorgelegd.

Soms komen gedurende het begrotingsjaar nieuwe investeringsvoornemens in activa op tafel die bij het opstellen van de ontwerpbegroting nog niet waren voorzien. Het laatste lid van het artikel regelt de autorisatie van de investeringsbudgetten voor deze investeringen.

artikel 7. Tussentijdse rapportage

Een belangrijk onderdeel van de Planning- en Controlcyclus voor Provinciale Staten zijn de tussentijdse rapportages. Op basis van tussenrapportages worden Provinciale Staten geïnformeerd over de uitputting van budgetten en de voortgang van de uitvoering van het beleid. Hiervoor wordt de monitor Overijssel als instrument gehanteerd.

Het tweede lid bevat bepalingen over de minimale inhoud van de rapportage. Het derde lid bepaalt over welke afwijkingen ten opzichte van de begroting Gedeputeerde Staten zich in de rapportage moeten verantwoorden.

Toelichting op de § 'Financieel beleid'

artikel 8. Financieringsfunctie

In artikel 8 zijn de uitgangspunten voor het uitoefenen van de financieringsfunctie beschreven. Deze uitgangspunten zijn in lijn met de geldende regelgeving zoals opgenomen in de Wet Financiering decentrale overheden en de Regeling Uitzettingen en derivaten decentrale overheden.

artikel 9. Grondslagen van waardering en afschrijving

In dit artikel zijn de wijze van waarderen en afschrijven gedefinieerd voor zover afwijkend van of aanvullend op artikel 59 t/m 65 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. In het wijzigingsbesluit van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten van 5 maart 2016 is onder andere vastgesteld dat investeringen met een maatschappelijk nut, evenals investeringen met een economisch nut, moeten worden geactiveerd en over de verwachte toekomstige gebruiksduur moeten worden afgeschreven. Door deze wijziging is de systematiek van activering en afschrijving voor alle investeringen gelijk getrokken. Daarom is er ook geen onderscheid meer gemaakt tussen investeringen met maatschappelijk nut en investeringen met economisch nut (lid 7 t/m 11). Bij de bepaling van de afschrijvingstermijnen van materiële vaste activa is rekening gehouden met de levensduur van het actief. Ruilgronden, restgronden en projectgronden binnen de begrensde EHS worden als onderhanden beschouwd en dus gewaardeerd onder de voorraad.

Lid zestien bepaalt dat voor het verlenen van borgstellingen en garanties een risicoreservering wordt opgenomen voor het risico dat de provincie loopt. Dit kan bijvoorbeeld door een extra toevoeging aan de Algemene risicoreserve. De risico's worden ingeschat op basis van een risicoanalyse.

artikel 10. Reserves, voorzieningen en doeluitkeringen

In dit artikel zijn de wijze van instellen, wijzigen en opheffen van reserves, voorzieningen en doeluitkeringen toegelicht.

Reserves

Reserves zijn vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en vrij besteedbaar zijn. Reserves worden alleen gevormd, gewijzigd en opgeheven via een Statenbesluit. Reservevorming is slechts mogelijk onder bepaalde voorwaarden en er wordt niet meer gereserveerd dan nodig is om het aanvaarde beleid uit te voeren. Nadere kaderstelling rondom reserves is in de nota Reserves, Voorzieningen en Doeluitkering opgenomen.

Voorzieningen

Voorzieningen worden gevormd voor min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden (zoals garantstellingen), of voor schattingen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering (zoals rechtsgedingen en reorganisaties). Ook kunnen voorzieningen worden gevormd ter egalisatie van de in de tijd onregelmatig gespreide lasten (zoals groot onderhoud). Kenmerkend voor een voorziening is dat:

- Deze moet worden gevormd vanuit een verplichting volgend uit bedrijfsactiviteiten;
- Deze een verplichte bestedingsrichting heeft;
- Deze tot het vreemde vermogen behoort.

Voor de gevolgen van toekomstige gebeurtenissen, die niet in causale relatie staan tot de bedrijfsvoering in de periode voorafgaande aan de balansdatum, kunnen geen voorzieningen worden gevormd. Het is ook niet toegestaan om voorzieningen te vormen voor jaarlijks terugkerende arbeidskostengerelateerde verplichtingen van een vergelijkbaar volume.

Doeluitkeringen

Het BBV schrijft voor dat niet bestede middelen van Europese en Nederlandse overheidslichamen, die moeten worden besteed aan een specifiek doel op de balans als schuld worden verantwoord onder het kopje overlopend passief en als doeluitkering geclassificeerd.

Een overlopend passief valt niet onder het begrip voorzieningen omdat hierbij geen onzekerheid bestaat over de omvang van de verplichting.

artikel 11. Verwerking van baten en lasten

Lid 2 bepaalt de lastneming bij inkopen. Bij opdrachtverstrekking binnen programmabudgetten 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. In het vigerende verplichtingenbeleid mag de last volledig ten laste worden gebracht van het lopende boekjaar, wanneer de verplichting voor meer dan 75% aantoonbaar is gerealiseerd. Met ingang van de vorige verordening is dit beleid aangepast. De last wordt genomen op het moment dat de onderliggende prestatie voor een verkregen factuur geheel is gerealiseerd.

Toelichting lid 3 subsidies:

Voor een toelichting wordt verwezen naar de publicaties van de commissie BBV over dit onderwerp. De last bij subsidieverlening wordt 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 (meestal jaar van beschikking) tenzij:

1. 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 zal plaatsvinden.
2. De verstrekte subsidie een projectsubsidie betreft, het individuele subsidiebedrag het grensbedrag overschrijdt en die boekjaar overschrijdend is. Het grensbedrag is vastgesteld in onze financiële verordening op € 1,5 miljoen.

Voor de volledigheid merken wij op dat de lastneming met betrekking tot subsidieaanvragen die vóór 31 december zijn ingediend, maar pas in het volgende boekjaar worden beschikt, in beginsel niet op het jaar van indiening wordt verwerkt, ook al ligt de startdatum in dat jaar. Het uitgangspunt hierachter is primair dat er feitelijk in het nieuwe jaar wordt beschikt. Secundair, dat de realisatie overwegend in of na het jaar van beschikken zal plaatsvinden.

artikel 12. Kostprijsberekening

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten heeft de provincie een keuzemogelijkheid voor de te hanteren renteomslagsystematiek. De keuze bestaat uit geen renteomslag toepassen, alleen de werkelijk te betalen rente in de omslagrente opnemen of de te betalen rente en de bespaarde rente in de renteomslag opnemen. De provincie Overijssel hanteert de systematiek waarbij alleen de werkelijk betaalde rente wordt verwerkt in de renteomslag.

Artikel 13. Lokale heffingen en leges

Het eerste lid van artikel 13 regelt, dat de provinciale tarieven, heffingen en prijzen vastgelegd worden in een provinciale verordening en wat daarin opgenomen moet worden. In artikel 225 Provinciewet, artikel 15.44 Wet milieubeheer (heffing nazorg gesloten stortplaatsen) en artikel 7.7 Waterwet (grondwaterheffing) worden randvoorwaarden gesteld aan de hoogte van de tarieven en heffingen. De tarieven en heffingen mogen het bedrag van de geraamde kostprijs niet te boven gaan. In afwijking van het voorgaande is bij meer producten en diensten opgenomen in één verordening het mogelijk dat een bepaald product hoger wordt geprijsd dan de geraamde kostprijs zolang het totaal van de geraamde opbrengst de totale kosten van de in de verordening genoemde producten en diensten niet overschrijdt. Dit is het geval bij de leges, welke in de regel bijeen worden gebracht in één verordening. In dit artikel worden in het derde lid de uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven. Het uitgangspunt is dat de leges in principe kostendekkend dienen te zijn. Het derde lid bepaalt, dat naast de direct toe te rekenen kosten ook de indirecte kosten die rechtstreeks samenhangen met de te leveren dienst worden meegenomen voor de kostprijsbepaling. Voor de meeste in rekening te brengen leges gaat het daarbij om de directe programmatische lasten en de directe en indirecte (overhead) apparaatskosten van de ambtenaren die werkzaamheden verrichten in het kader van de uitvoering van de legesgrondslag (meestal een wet).

Toelichting op de § 'Paragrafen'

Artikel 14 Paragrafen

Voor de invulling van de Paragrafen in de begroting en de jaarstukken wordt het BBV gevolgd en wordt tenminste opgenomen datgene dat nader bepaald is in de artikelen 9 tot en met 16 van de BBV.

Toelichting op de § 'Financieel beheer en interne controle'

artikel 15. Administratie

Onder artikel 15 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 16. Interne controle

De accountant toetst jaarlijks van de provinciale rekening of deze een getrouw beeld geeft van de provinciale financiën en of de (financiële) beheershandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen. Artikel 16 draagt Gedeputeerde Staten op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of vooraf 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) verlopen.

Toelichting op de § 'Rechtmatigheidsverantwoording'

Nieuwe ontwikkeling: rechtmatigheidsverantwoording door Gedeputeerde Staten

Vanaf boekjaar 2023 neemt het college van Gedeputeerde Staten een rechtmatigheidsverantwoording op in de jaarrekening. Deze verantwoording is een standaardmodel dat bij wet is vastgelegd en het geeft inzicht in hoeverre de Provincie rechtmatig heeft gehandeld. Waar de accountant voorheen een oordeel vormde over de getrouwheid én rechtmatigheid van de jaarverslaggeving, beperkt de accountant zich nu tot een oordeel over het getrouwe beeld van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording). De accountant geeft vanaf dit moment dus geen afzonderlijk oordeel meer over de rechtmatigheid.

Met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording toetst de accountant uitsluitend of de jaarrekening getrouw is, maar toetst daarbij ook of de rechtmatigheidsverantwoording dat is. Dit betekent onder meer dat afwijkingen van rechtmatigheid (voor zover deze niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke afwijkingen van rechtmatigheid opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college van Gedeputeerde Staten, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is mede bedoeld om het gesprek te ondersteunen tussen Provinciale Staten en het college, over de (financiële) rechtmatigheid. Het doel hiervan is om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten op dit vlak te versterken. Het is daarnaast de verwachting dat dit een kwaliteitsimpuls zal geven aan de interne processen en beheersing, zodat Gedeputeerde Staten kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem. Ook is de verwachting dat er meer vooruitgekeken gaat worden naar het oplossen van onrechtmatigheden, omdat Gedeputeerde Staten ook beheersmaatregelen moeten formuleren (Kadernota rechtmatigheid 2023).

Artikel 17 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

De volgende criteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording:

- begrotingscriterium: de financiële handelingen passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting;
- voorwaardencriterium: voorwaarden in wet- en regelgeving worden nageleefd, zoals subsidievoorwaarden;
- 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.

Lid 17.1.a

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat de Provinciale Staten bij aanvang van iedere Statenperiode vaststelt op welke wijze hij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd wil worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Lid 17.1.b

Provinciale Staten stelt de verantwoordingsgrens vast, waarboven Gedeputeerde Staten moeten rapporteren aan Provinciale Staten (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de provincie, inclusief de dotaties aan de reserves.

Lid 17.1.c

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

Artikel 17.2 Voorwaardencriterium

Lid 17.2.a

In dit lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde "normenkader".

Lid 17.2.b

Artikel 17.2.b geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door Provinciale Staten moet worden vastgesteld en voor een bepaalde datum aan Provinciale Staten moet worden aangeboden.

Artikel 17.3 Begrotingscriterium

Lid 17.3.a

Artikel 17.3.a gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Lid 17.3.b

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door Provinciale Staten goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is vastgelegd in lid 17.3.b. De volgende soorten begrotingsafwijkingen worden onderkend.

Bij de toetsing van begrotingsafwijkingen kunnen tenminste de volgende "soorten" begrotingsafwijkingen worden onderkend:	Onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel	Onrechtmatig, en telt mee voor het oordeel
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die niet passen binnen het bestaande beleid en waarvoor men geen voorstel tot begrotingsaanpassing heeft ingediend. Bijvoorbeeld de doelgroep c.q. de activiteiten zijn in de praktijk aantoonbaar ruimer geïnterpreteerd dan in regelgeving (subsidieregeling, -verordening) was gedefinieerd.		X
Budgetoverschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid, maar waarbij de accountant ondubbelzinnig vaststelt dat die ten onrechte niet tijdig zijn geautoriseerd. Bijvoorbeeld: de verwachte kostenoverschrijding op jaarbasis was via tussentijdse informatie al wel bekend, maar men heeft geen voorstel tot begrotingsaanpassing ingediend en dit is in strijd met de budgetregels zoals afgesproken met de raad.	X	
Budgetoverschrijdingen die geheel of grotendeels worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten, bijvoorbeeld via subsidies of kostendekkende omzet.	X	
Budgetoverschrijdingen bij open einde (subsidie)regelingen. Vaak blijkt vanwege dit open karakter in het kader van het opmaken van de jaarrekening een (niet eerder geconstateerde) overschrijding.		X
Budgetoverschrijdingen die worden gecompenseerd door extra inkomsten die niet direct gerelateerd zijn. Over de aanwending van deze extra inkomsten heeft de raad nog geen besluit genomen		X
Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten welke achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd omdat dit bijvoorbeeld bij nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder blijkt (bijvoorbeeld een belastingnaheffing). Het zal hier in de praktijk vaak gaan om interpretatieverschillen bij de uitleg van wet- en regelgeving die na het verantwoordingsjaar aan het licht komen. Er zijn dan geen rechtmatigheidsgevolgen voor dat verantwoordingsjaar. Wel zal de gemeente ervoor moeten zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. – geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar – geconstateerd na verantwoordingsjaar	X	X
Budgetoverschrijdingen op activeerbare activiteiten (investeringen of totaal geautoriseerd budget) waarvan de gevolgen voornamelijk zichtbaar worden via hogere afschrijvings- en financieringslasten in het jaar zelf of pas in de volgende jaren. – jaar van investeren – afschrijvings- en financieringslasten in latere jaren	X	X

Artikel 17.4 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Lid 17.4.a

Dit artikel voorziet in het zogenaamde "misbruik en oneigenlijk gebruik criterium". In het eerste lid wordt het criterium gedefinieerd. 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 is.

Lid 17.4.b

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

Toelichting op de § 'Financiële organisatie'

artikel 18. Financiële organisatie

Artikel 18 geeft de uitgangspunten voor de financiële organisatie. Volgens het eerste lid sub c van artikel 158 Provinciewet zijn Gedeputeerde Staten bevoegd regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie, met uitzondering van de organisatie van de Griffie. Gedeputeerde Staten worden onder sub c van artikel 18 opgedragen de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringsbudgetten, vast te leggen in besluiten. De regels bedoeld onder sub c hebben Gedeputeerde Staten gezamenlijk vastgelegd in een organisatieregeling.

Toelichting op de § 'Slotbepalingen'

artikel 19. Inwerkingtreding

De verordening treedt in de plaats van de vorige op grond van artikel 216 van de Provinciewet ingestelde verordening. Het artikel bepaalt dat de verordening met terugwerkende kracht van toepassing is vanaf het jaarverslag 2023.

artikel 20. Overgangsbepalingen

Het artikel bevat de overgangsbepaling dat voor bepaalde activa de tot dan toe gehanteerde afschrijvingstermijnen blijven gelden.

artikel 21. Citeertitel

Artikel 21 geeft de naam, waarmee in de provinciale stukken naar deze verordening moet worden verwezen.

Zwolle,

voorzitter,
ir. A.P. Heidema

griffier,
drs. R. Wiggers MMC