

Kostensoort: n.v.t.
Bedrag: € 0,00
Financiële consequenties opdracht / uitbesteding:
n.v.t.
€ 0,00

Gedeputeerde
belast met
behandeling: drs. J. de Bat

Vergadering PS: 7 december 2018
Nr: [18927455](#)
Agenda nr:
Vergadering GS: 30 oktober 2018
Nr: 18926043

Onderwerp: Wijziging Financiële verordening provincie Zeeland
2017

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

Gewijzigde wetgeving in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en besluitvorming in de laatste Voorjaarsnota en Najaarsnota maken het noodzakelijk om de huidige Financiële verordening provincie Zeeland 2017 te actualiseren. Middels dit voorstel worden de wijzigingen aan u voorgelegd. Belangrijkste wijzigingen betreffen de bepalingen rondom wijze van activeren en afschrijven van investeringen, inclusief de dekking van afschrijvingslasten en het omgaan met onderhoudsvoorzieningen. Daarnaast zijn enkele kleinere (redactionele) wijzigingen doorgevoerd. Met deze geactualiseerde verordening beogen wij de kaders voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie te laten aansluiten bij de gewenste situatie en een zo pragmatisch mogelijke oplossing te geven voor rechtmatigheidsvraagstukken.

Wat willen we bereiken?

Het doel van deze wettelijk voorgeschreven financiële verordening is het vastleggen van de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie overeenkomstig artikel 216 Provinciewet. Deze verordening is een instrument voor de kader stellende en controlerende rol van Provinciale Staten.

Met de actualisatie van de huidige verordening, laatst vastgesteld in 2016, voldoet de nu voorliggende versie met ingang van het begrotingsjaar 2019 aan de actuele uitgangspunten en wettelijke vereisten, aansluitend op de financiële beleidskaders die u met de Statenvoorstellen Voorjaarsnota 2018 op 8 juni jl. en de Najaarsnota op 9 november jl. heeft vastgesteld.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

Geen opmerkingen in accountantsrapport bij de jaarrekening inzake afwijkingen van bepalingen uit de financiële verordening.

Wat doen we daarvoor?

De financiële verordening is geactualiseerd naar de huidige voorschriften en werkbaar geachte praktijk. Hiermee is het een samenvattend document van ons financiële beleid. De wijziging van de verordening wordt gepubliceerd in het Provinciaal Blad. De onderdelen betrekking hebbend op de wijze van activeren, afschrijven, het al dan niet gebruik maken van dekkingsreserves voor de kapitaallasten en de wijze van verwerking van de kosten voor groot onderhoud zijn besproken met de Auditcommissie op 7 september jl. en tevens is de actualisatie afgestemd met de externe accountant.

Wijzigingen ten opzichte van huidige verordening vastgesteld in 2016

De geactualiseerde volledige verordening is opgenomen als bijlage bij dit Statenvoorstel. Alleen de wijzigingen worden gepubliceerd, dit is de tweede bijlage.

Naast enkele kleine tekstuele aanpassingen zijn de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige versie:

- Artikel 2.2.1 Uitvoering begroting

Uitgebreid met een derde lid naar aanleiding van het advies van de commissie BBV om een grensbedrag op te nemen. Om niet elke incidentele last of bate te hoeven rapporteren in het kader van het beperken van de administratieve lasten, wordt een grens van € 250.000 voorgesteld.

- Artikel 2.3.1 Tussentijdse rapportage

De toelichting op dit artikel is geactualiseerd op basis van de huidige werkwijze met kwartaalrapportages voor de grote projecten.

- Artikel 2.3.2 Investeringskredieten

Op basis van adviezen van de commissie BBV is dit artikel uitgebreid met het nieuwe tweede, vierde en vijfde lid. Hiermee worden nadere kaders gesteld voor investeringskredieten, met name de momenten waarop uw staten nader worden geïnformeerd over de stand van de investeringskredieten en het moment van afsluiten.

- Artikel 3.1 Waardering en afschrijving vaste activa

Dit artikel is vanaf lid vijf gewijzigd, ook hier naar aanleiding van adviezen van de commissie BBV en naar aanleiding van de actuele inzichten over soorten activa en afschrijvingstermijnen aansluitend op de huidige praktijk. Verschillende soorten activa mogen door een algemeen grensbedrag (voorheen € 250.000) niet buiten activering gehouden worden. Daarom is er voor de diverse soorten activa gekeken naar een meer passend grensbedrag. De nieuwe grensbedragen en afschrijvingstermijnen zijn opgenomen in de nieuwe bijlage bij de verordening.

Tevens is er onderscheid gemaakt in de wijze van dekken van afschrijvingslasten. Er wordt een knip gemaakt in vervangingsinvesteringen, welke onvermijdelijk zijn. Het dekken van deze (structurele) lasten zal binnen de bestaande meerjarenbegroting gevonden moeten worden. Het gebruik van een bestemmingsreserve ter dekking van de toekomstige afschrijvingslasten wordt voor deze categorie van investeringen afgebouwd.

Voor nieuwe investeringen zal in eerste aanleg ook voor de dekking van de afschrijvingslasten naar de bestaande budgetten in de meerjarenbegroting worden gekeken. Op grond van lid negen bestaat hier echt nog wel de mogelijkheid om een bestemmingsreserve te vormen. De wijze van dekking zal bij het investeringsvoorstel aan uw staten worden voorgelegd.

- Artikel 3.4 Voorzieningen groot onderhoud

Dit artikel is aangepast, waarmee de mogelijkheid om een voorziening in te stellen behouden blijft. Zoals in de najaarsnota 2018 uiteengezet is, wordt op dit moment nog gewerkt met een bestemmingsreserve groot onderhoud.

- Artikel 3.5 Budgetoverheveling

Aan dit artikel is een vierde lid toegevoegd met de spelregels rondom investeringskredieten.

- Artikel 3.6 Indexering provinciale begroting

De toelichting op dit artikel is verduidelijkt met wat onder personeelskosten wordt verstaan in de provinciale begroting.

- Artikel 3.9 Vaststelling hoogte rechten en prijzen

Aan dit artikel is toegevoegd het woord 'vigerende' om aan te duiden dat de geldende Legesverordening en Grondwaterheffingsverordening worden bedoeld.

- Artikel 3.10 Financierings- en treasuryfunctie

In lid drie is toegevoegd dat provinciale staten terughoudend omgaan met garantstellingen, als uitgangspunt voor het financieel beleid.

Wat zijn de klimaateffecten?

Geen.

Wat mag het kosten?

Financiële consequenties externe inhuur: n.v.t.

Met dit voorstel zijn geen kosten gemoeid.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30 oktober 2018, nr. 18926043;

besluiten:

- Vaststellen Wijziging Financiële verordening provincie Zeeland 2017
- Wijziging Financiële verordening provincie Zeeland 2017 publiceren in het Provinciaal Blad

Bijlage volledige tekst Financiële verordening provincie Zeeland 2017 inclusief voorgestelde wijzigingen

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

1. Activa: bezittingen en vorderingen van de provincie.
2. 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.
3. Baten: inkomsten van diensten/leveringen/investeringen die aan de periode worden toegerekend waarop deze inkomsten betrekking hebben.
4. BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
5. Begroting: begroting als bedoeld in artikel 7, eerste lid BBV, bestaande uit de beleidsbegroting en de financiële begroting.
6. Beleidsbegroting: begroting als bedoeld in artikel 7, tweede lid BBV, bestaande uit het programmaplan en de paragrafen.
7. Betrouwbaarheid: juistheid, tijdigheid en volledigheid.
8. Boekjaar: periode waarop een financieel verslag (begroting en jaarrekening) betrekking heeft. Het provinciaal boekjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december.
9. Budget: bedrag dat maximaal beschikbaar is in de financiële begroting ten behoeve van de uitvoering van activiteiten voor het realiseren van provinciale doelstellingen.
10. Doelmatig: binnen de gestelde kaders met een zo beperkt mogelijke inzet van beschikbare middelen het gewenste resultaat bereiken of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat bereiken.
11. Doelstelling: een nadere onderverdeling van de programma's in de begroting, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht wat de provincie wil bereiken.
12. Doeltreffend: de mate waarin de gewenste prestaties en maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden bereikt.
13. Financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen, het nakomen van financiële verplichtingen en het uitoefenen van rechten van de provincie.
14. Financiële administratie: onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van financiële gegevens van de provincie, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - de financieel-economische positie;
 - het financiële beheer;
 - de uitvoering van de begroting;
 - het afwikkelen van vorderingen en schulden;alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.
15. Interne controle: controle op het financiële beheer en de betrouwbare werking van de administratieve organisatie (het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van een goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding).
16. Investering: het vastleggen van vermogen in een object (kapitaalgoed) waarvan het nut voor de provincie zich voor meerdere jaren uitstrekt.
17. Jaarrekening: jaarrekening als bedoeld in artikel 24, derde lid BBV: financieel overzicht van baten, lasten, balans en toelichtingen.
18. Jaarstukken: jaarstukken als bedoeld in artikel 24, eerste lid BBV, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening.
19. Jaarverslag: jaarverslag als bedoeld in artikel 24, tweede lid BBV, bestaande uit de inhoudelijke programma verantwoording en de paragrafen.
20. Kosten: diverse soorten van uitgaven voor de provincie.
21. (Investerings)Krediet: een financieel plafond voor het uitvoeren van investeringen, het aanhouden van voorraden of het verlenen / verkrijgen van financieringsmiddelen.
22. Lasten: kosten van diensten/leveringen/investeringen die aan de periode worden toegerekend waarop de provincie gebruiksnut heeft.
23. Paragrafen: onderdeel van de beleidsbegroting als bedoeld in artikel 9 BBV.
24. Programma: een cluster van samenhangende provinciale doelstellingen en activiteiten.

25. Programmaplan: onderdeel van de beleidsbegroting als bedoeld in artikel 8 BBV, met het totaal van de programma's.
26. Rechtmatig: het uitvoeren en vastleggen van financiële beheershandelingen in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, daaronder begrepen provinciale verordeningen en besluiten van provinciale staten, zoals bedoeld in artikel 217, derde lid onder b Provinciewet.

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Paragraaf 2.1 Kaderstellen (door provinciale staten)

Artikel 2.1.1 Kaders begroting

Provinciale staten stellen tijdig voor het opstellen van de begroting van het volgende begrotingsjaar de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren vast.

Artikel 2.1.2 Programma-indeling

1. Provinciale staten stellen bij de aanvang van de nieuwe statenperiode een programma-indeling vast voor de begroting voor ten hoogste de duur van die statenperiode.
2. Indien provinciale staten een programma-indeling hebben vastgesteld voor een kortere periode dan de gehele statenperiode, stellen zij deze programma-indeling voor 1 juli voorafgaand aan het begrotingsjaar vast.

Artikel 2.1.3 Autorisatie begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten

1. Gedeputeerde staten stellen de begroting op, waarbij naast het totaal van de lasten en baten per programma, zij binnen het programmaplan tevens het totaal van de lasten en het totaal van de baten per doelstelling vastleggen.
2. Provinciale staten autoriseren met het vaststellen van de begroting en begrotingswijzigingen de totale lasten en de totale baten per programma, inclusief het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het overzicht van de kosten van overhead.
3. In afwijking van het tweede lid kunnen provinciale staten beslissen met het vaststellen van de begroting en begrotingswijzigingen voor één of meer afzonderlijke programma's, dat autorisatie plaatsvindt op het totaal van de lasten en baten per doelstelling in dat programma.
4. Provinciale staten autoriseren met het vaststellen van de begroting de daarin opgenomen investeringskredieten.
5. Voor een investering die niet in eerdere jaren in de begroting is opgenomen, leggen gedeputeerde staten, voorafgaande aan het aangaan van verplichtingen, aan provinciale staten het investeringsvoorstel en het voorstel voor het autoriseren van het investeringskrediet voor.
6. Naast de financiële omvang van het investeringskrediet bevat het hiervoor in het vijfde lid benoemde investeringsvoorstel tevens tenminste inzicht in de looptijd van voorbereiding en uitvoering, de periode en wijze van afschrijving en de daarbij horende afschrijvingslasten, het verwachte jaar van gereedkomen, de omvang en de dekking van de toekomstige beheer- en onderhoudslasten van het betreffende investeringsproject en een voorstel tot wijziging van de begroting waarin de financiële gevolgen van het investeringsvoorstel zijn opgenomen.
7. Het investeringskrediet heeft een looptijd van het moment van vaststelling door provinciale staten tot het moment van gereedkomen van het investeringsproject.

Paragraaf 2.2 Uitvoering (door gedeputeerde staten)

Artikel 2.2.1 Uitvoering begroting

1. Gedeputeerde staten dragen zorg voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de begroting.
2. Gedeputeerde staten dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van beleidsindicatoren, beleidsprestaties en de maatschappelijke effecten, zoals opgenomen in het programmaplan, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door provinciale staten kunnen worden getoetst.
3. Incidentele lasten en baten met een omvang vanaf € 250.000,- worden door gedeputeerde staten afzonderlijk gespecificeerd en toegelicht in het 'overzicht incidentele lasten en baten' in de begroting en jaarstukken.

Paragraaf 2.3 Rapportage en verantwoording (door GS aan PS)

Artikel 2.3.1 Tussentijdse rapportage

Volgens het vigerende planning- en control instrumentarium informeren gedeputeerde staten provinciale staten door middel van een tussentijdse rapportage over de uitvoering van de begroting.

Artikel 2.3.2 Investeringskredieten

1. Gedeputeerde staten geven van een investering bij de uiteenzetting van de financiële positie in de begroting het benodigde en geautoriseerde investeringskrediet weer en geven de ramingen en bestedingen van de uitputting van het investeringskrediet tot het lopende, in het lopende en de volgende drie begrotingsjaren weer.
2. In aanvulling op het eerste lid beschrijven gedeputeerde staten nieuwe investeringskredieten voor vervangingsinvesteringen ten opzichte van eerder vastgestelde investeringskredieten in voorgaande begrotingen en begrotingswijzigingen expliciet in de 'staat van verloop investeringskredieten' in de begroting.
3. Gedeputeerde staten geven van een investering bij de uiteenzetting van de financiële positie in de jaarstukken de bestedingen ten laste van het investeringskrediet in het boekjaar, tot en met het boekjaar weer en een inschatting van de toereikendheid van het investeringskrediet tot afronding van de investering.
4. Gedeputeerde staten geven van een investering bij de voorjaarsnota en najaarsnota de bestedingen ten laste van het investeringskrediet in het boekjaar, tot en met het boekjaar weer en een inschatting van de toereikendheid van het investeringskrediet tot afronding van de investering.
5. Gedeputeerde staten doen een voorstel aan provinciale staten tot het beëindigen van een investeringskrediet bij de voorjaarsnota, najaarsnota of jaarstukken.

Artikel 2.3.3 Jaarstukken

Gedeputeerde staten stellen het jaarverslag en de jaarrekening op en leggen daarin verantwoording af over de uitvoering van de beleidsdoelen in de programma's zoals geformuleerd in de begroting.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Artikel 3.1 Waardering en afschrijving vaste activa

1. Kosten voor onderzoek naar en ontwikkeling van een actief worden niet geactiveerd en direct ten laste van de exploitatie gebracht.
2. Provinciale staten kunnen besluiten af te wijken van het in het eerste lid bepaalde bij het vaststellen van het investeringsvoorstel ingevolge artikel 2.1.3, vijfde en zesde lid.
3. Kosten voor het afsluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio worden niet geactiveerd en direct ten laste van de exploitatie gebracht.
4. Gronden en terreinen worden te allen tijde geactiveerd.
5. Materiële vaste activa met economisch nut en materiële vaste activa in de openbare ruimte met een meerjarig maatschappelijke nut, bedoeld in artikel 35 van het BBV, met een verkrijgings- of vervaardigingsprijs per individueel object beneden de ondergrens zoals vermeld in de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening worden niet geactiveerd en direct ten laste van de exploitatie gebracht.
6. Bij activering wordt geen gebruik gemaakt van de componentenmethode.
7. Immateriële en materiële vaste activa worden afgeschreven volgens de methodiek en de termijnen zoals vermeld in de bijlage afschrijvingsbeleid bij deze verordening, tenzij specifiek wordt besloten tot een afwijkende termijn bij het investeringsvoorstel.
8. Afschrijving vindt plaats met ingang van het jaar na ingebruikname van het actief.
9. Dekking van afschrijvingslasten vindt als volgt plaats:
 - a. voor vervangingsinvesteringen ten laste van bestaande ramingen (inclusief de budgettaire ruimte) in de (meerjaren)begroting of een eerder voor dat doel gevormde bestemmingsreserve;
 - b. voor nieuwe investeringen:
 - i. in eerste instantie ten laste van bestaande ramingen in de (meerjaren)begroting of een eerder voor dat doel gevormde bestemmingsreserve;

- ii. (het restant van) de afschrijvingslasten direct ten laste brengen van de budgettaire ruimte (of algemene reserve) in de (meerjaren)begroting, waarbij de mogelijkheid tot vorming van bestemmingsreserves is toegestaan.
10. Aan geactiveerde investeringen wordt geen rente toegerekend, tenzij hiertoe specifiek wordt besloten bij het investeringsvoorstel.

Artikel 3.2 Overige waarderingsvoorschriften

1. Voorraden (ruil)gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde.
2. Overige voorraden, zoals onderhoudsmaterialen wegen en kantoorbenodigdheden, worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
3. Overige vlottende activa en vlottende passiva worden gewaardeerd tegen nominale waarde.
4. 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 3.3 Reserves

1. Gedeputeerde staten leggen het vormen van een nieuwe of wijziging van een bestaande reserve door middel van een statenvoorstel aan provinciale staten ter besluitvorming voor.
2. Gedeputeerde staten leggen in het statenvoorstel ingevolge het eerste lid in ieder geval de volgende gegevens vast:
 - a. Het specifieke bestedingsdoel (kapitaallasten, vervangingsinvestering of meerjarig project);
 - b. De maximale looptijd en eventueel de maximale hoogte;
 - c. De wijze van toevoeging en onttrekking aan de reserve;
 - d. De bepalingen omtrent opheffing.
3. Provinciale staten besluiten over bestedingen ten laste van de algemene reserve en bestemmingsreserves bij de vaststelling van de begroting, begrotingswijzigingen of de jaarstukken.
4. Aan reserves wordt geen rente toegerekend.

Artikel 3.4 Voorzieningen groot onderhoud

Gedeputeerde staten kunnen een voorziening groot onderhoud gebouwen of groot onderhoud infrastructuur instellen.

Artikel 3.5 Budgetoverheveling

1. Restantbudgetten van incidentele materiële (project)budgetten komen voor overheveling in aanmerking.
2. Restantbudgetten van personele en structurele materiële exploitatiebudgetten komen niet voor overheveling in aanmerking, met uitzondering van cao verplichtingen.
3. Budgetoverhevelingen worden via de bestemmingsreserve meerjarige projecten gemuteerd in de begroting via begrotingswijzigingen.
4. Resterende investeringskredieten mogen binnen de vastgestelde projectperiode worden overgeheveld naar een volgend begrotingsjaar, tenzij de vooraf afgesproken prestatie is gerealiseerd. In dat geval volgt een voorstel tot het beëindigen van het investeringskrediet als bedoeld in artikel 2.3.2, vijfde lid.

Artikel 3.6 Indexering provinciale begroting

1. Materiële budgetten in de provinciale begroting worden geïndexeerd. Personele budgetten niet, bijstellingen vinden hiervan plaats na wijziging van de cao.
2. Het indexpercentage wordt voor vier jaar vastgesteld op basis van een achtjarig gemiddelde van het CPB 'overheidsindexcijfer voor materiële uitgaven (IMOC)', afgerond op een half percentage.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid kunnen gedeputeerde staten in de voorjaarsnota aan provinciale staten een ander indexpercentage voor het komende begrotingsjaar voorstellen.
4. Verwerking in de financiële administratie van de indexering voor het volgende begrotingsjaar vindt plaats na vaststelling van de voorjaarsnota.

Artikel 3.7 Stelposten

1. In de meerjarenbegroting is een stelpost opgenomen voor wijzigingen in de algemene uitkering van het provinciefonds, met een maximum van € 3 miljoen per jaar.
2. Gedeputeerde staten doen uiterlijk via de najaarsnota van dat begrotingsjaar een voorstel aan provinciale staten voor de aanwending van de stelpost provinciefonds.

3. Gedeputeerde staten doen een voorstel aan provinciale staten voor de aanwending van de stelpost budgettaire ruimte via de voor- of najaarsnota of een investeringsvoorstel.

Artikel 3.8 Grondslagen prijzen en rechten

1. De prijzen die in een privaatrechtelijke relatie in rekening worden gebracht door de provincie Zeeland 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 van 50% over de directe personeelskosten voor overhead gehanteerd.
2. Voor door de provincie specifiek te verrichten diensten worden rechten als bedoeld in artikel 225 Provinciewet geheven op basis van ten hoogste kostendekkende tarieven. Hiertoe wordt een systeem van kostentoekening gehanteerd waarbij naast de directe kosten alleen die indirecte kosten worden toegerekend die rechtstreeks samenhangen met de door de provincie verleende diensten. Hierbij worden tenminste betrokken:
 - a. Bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa,
 - b. De kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa, en
 - c. De compensabele BTW.

Artikel 3.9 Vaststelling hoogte rechten en prijzen

Op voorstel van gedeputeerde staten bepalen provinciale staten de hoogte van de provinciale tarieven, heffingen, prijzen en kosten per verstrekte dienst. Deze tarieven worden vastgelegd in de tarieventabel, behorende bij de vigerende "Legesverordening Provincie Zeeland" respectievelijk de "Grondwaterheffingsverordening provincie Zeeland".

Artikel 3.10 Financierings- en treasuryfunctie

1. Gedeputeerde staten stellen nadere regels terzake van de uitvoering van taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening met betrekking tot de financierings- en treasuryfunctie.
2. Gedeputeerde staten zenden de in het eerste lid bedoelde regels ter vaststelling aan provinciale staten.
3. Provinciale staten gaan terughoudend om met garantstellingen, maar kunnen garantstellingen verlenen voor de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen voor een afgebakende periode en stellen de daaraan verbonden voorwaarden en zekerheden vast.
4. Bij het verstrekken van voorfinanciering, leningen, borgstellingen of garanties aan overheidsbedrijven en derden wordt een marktconforme rentevergoeding in rekening gebracht.
5. Indien wordt gekozen voor een vorm van revolverend financieren, wordt een rendementseis of rentevergoeding gehanteerd, waarmee zo veel als mogelijk het aflossingsrisico en de rente- en beheerkosten worden afgedekt.
6. Provinciale staten stellen de looptijd van een revolverend fonds vooraf vast.

Hoofdstuk 4 Financieel beheer en interne controle

Artikel 4.1 Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij geschikt is voor:

1. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen zowel in het provinciaal apparaat als geheel als in de afzonderlijke delen,
2. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de balansomvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, reserves, voorzieningen en schulden,
3. het verschaffen van informatie, ook betreffende investeringskredieten, over de aanwending van budgetten/kredieten aan de budgethouders, en voor het maken van kostencalculaties,
4. het verschaffen van informatie voor het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen en de begroting en de ter zake geldende wet- en regelgeving, en
5. 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 en de begroting.

Artikel 4.2 Interne controle

Gedeputeerde staten zorgen voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid en rechtmatigheid van de informatieverstrekking en van de beheershandelingen. Bij afwijkingen nemen gedeputeerde staten maatregelen tot herstel.

Artikel 4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Gedeputeerde staten stellen regels ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie

Artikel 5.1 Financiële organisatie

Gedeputeerde staten voorzien in:

1. een eenduidige indeling van de provinciale organisatie en een eenduidige toewijzing van de provinciale taken aan de organisatieonderdelen,
2. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd,
3. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten,
4. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten.

Aldus vastgesteld in de vergadering van provinciale staten van 7 december 2018.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

S. de Visser, griffier

Uitgegeven [datum uitgifte provinciaal blad]

De secretaris, A.W. Smit

Bijlage 1 Afschrijvingsbeleid bij artikel 3.1

Activeringsgrens

Bij het bepalen of een investeringskrediet noodzakelijk is, en dus activering op de balans, worden de volgende grensbedragen gehanteerd.

| Tabel soort actief | Ondergrens individuele investering / object |
|--|--|
| Gronden en terreinen | € 100.000 (bijv. abdijplein) |
| Woonruimten | € 100.000 (zal niet-nauwelijks voorkomen) |
| Bedrijfsgebouwen | € 250.000 (nieuw-/verbouw) |
| Grond-, weg- en waterbouwkundige werken: | |
| - verhardingen | € 250.000 |
| - kunstwerken droog | € 250.000 |
| - kunstwerken nat | € 250.000 |
| - VRI (verkeersregelinstantie) | € 150.000 |
| - geleiderails | € 250.000 |
| - bruggen en sluisen | € 250.000 |
| - aanlandingsinrichtingen | € 250.000 |
| Vervoermiddelen: | |
| - schepen | € 250.000 |
| - dienstauto's | € 50.000 |
| - overige vervoermiddelen | € 50.000 (aanhangers e.d.) |
| Machines, apparaten en installaties: | € 50.000 |
| - kantoorinventaris | |
| - gereedschap | |
| - liftinstallatie | |
| - overige | |
| Overige materiële vaste activa: | € 50.000 |
| - ICT hardware | (telefoons, tablets, laptops, servers, etc.) |
| - ICT software | (licenties voor onbepaalde duur) |
| - implementatiekosten hard- en software | (externe inhuur) |

Afschrijvingstermijnen

In het investeringsvoorstel van gedeputeerde staten aan provinciale staten, overeenkomstig artikel 2.1.3, wordt uiteengezet welke categorie van vaste activa van toepassing is en de daarbij horende afschrijvingstermijn. De maximale afschrijvingstermijn is ten hoogste de termijn dat het actief gebruiksnuut heeft voor de Provincie Zeeland. Bij het bepalen van het jaarlijkse afschrijvingsbedrag wordt geen rekening gehouden met een eventuele restwaarde aan het einde van de gebruiksduur.

Immateriële vaste activa

Bijdragen aan activa in eigendom van derden die voldoen aan de voorwaarden zoals genoemd in artikel 61 van het BBV, worden lineair afgeschreven in 30 jaar of minder, indien de levensduur van het actief minder dan 30 jaar bedraagt.

Materiële vaste activa

Investeringen met economisch nut of investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut, worden lineair afgeschreven in maximaal:

| Object | Aantal jaar |
|---|-------------|
| I&A | |
| Laptop, desktop, workstation, tablets, server (incl. implementatiekosten) | 4 |
| Beeldscherm (incl. implementatiekosten) | 6 |
| Wifi en netwerkcomponenten (incl. implementatiekosten) | 4 |
| Telefoons, smartphones (incl. implementatiekosten) | 3 |
| Software, afhankelijk van applicatie (incl. implementatiekosten) | 2 tot 7 |
| Infra | |
| VRI | 15 |
| Overige werktuigbouwkundige en elektrotechnische installaties | 5 tot 10 |
| Wegen: | |
| - elementverharding | 30 |

| Object | Aantal jaar |
|---|-------------|
| - asfaltverharding | 35 |
| - betonverharding | 40 |
| Droge kunstwerken (vaste bruggen, viaducten, tunnels, betonnen duikers, etc.) | 80 |
| Natte kunstwerken: | |
| - sluizen | 100 |
| - beweegbare bruggen | 60 |
| Overige infrastructuur (stalen geleiderail, geluidsschermen, lichtmasten, bewegwijzering, aanleginrichting veerboot, keerwanden, damwanden, etc.) | 30 |
| Facilitair | |
| Gebouwen: | |
| - steunpunten, bedrijfsgebouwen, inrichting terreinen | 30 |
| - technische installaties gebouwen | 10 |
| - audiovisuele middelen | 5 |
| Voertuigen: | |
| - dienstauto's bestuur | 4 |
| - overige voertuigen | 4 tot 8 |
| - schepen | 30 |

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 2 Begroting en verantwoording

Paragraaf 2.1 Kaderstellen (door PS)

Artikel 2.1.1 Kaders begroting

In maart-april van het begrotingsjaar worden door gedeputeerde staten de uitgangspunten voor het komende begrotingsjaar geformuleerd. Dit voorstel wordt verwoord in de voorjaarsnota, waarin onder meer de (gewijzigde) beleidsuitgangspunten nader worden uitgewerkt, inclusief loon- en prijsstijgingen. De voorjaarsnota wordt ter vaststelling aan provinciale staten gezonden.

Artikel 2.1.2 Programma-indeling

Provinciale staten leggen op basis van dit artikel een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast. Op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) kunnen provinciale staten zelf de begrotingsopzet indelen, aangepast aan de politiek-bestuurlijke wensen. Een programma is gebaseerd op de drie wat-vragen:

8. wat willen we bereiken,
9. wat gaan we daar voor doen, en
10. wat mag het kosten.

Bij bijvoorbeeld duidelijke taakwijzigingen van de provincie kan een wijziging in de programma-indeling worden overwogen. Provinciale staten heeft echter altijd de bevoegdheid op een andere wijze hieraan invulling te geven. In de jaarrekening wordt op dezelfde wijze verantwoording afgelegd over de in de begroting opgenomen programma's.

Artikel 2.1.3 Autorisatie begroting, begrotingswijzigingen en investeringskredieten

Met dit artikel wordt expliciet het budgettaire kader vastgesteld door provinciale staten. Uitgangspunt is het wettelijke minimum, op de totale lasten en baten per programma, maar op basis van lid 3 is het mogelijk voor provinciale staten om hiervan af te wijken, met de mogelijkheid van een afwijking geldend voor de gehele begroting of voor onderdelen (één of meer programma's).

Tevens geeft dit artikel de spelregels voor het doen van nieuwe investeringsvoorstellen, zowel op inhoud als budgettair kader (krediet).

Paragraaf 2.2 Uitvoering (door GS)

Artikel 2.2.1 Uitvoering begroting

Dit artikel geeft aan welke informatie gedeputeerde staten in de begroting nader op moeten nemen, om transparant invulling te kunnen geven aan de kader stellende rol voor de begroting en voor de controlerende rol van provinciale staten bij de jaarstukken, die de indeling van de begroting volgen. Lid 3 is toegevoegd naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie BBV medio 2018 en vloeit voort uit de eis dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Dit houdt in dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten en dat de in de begroting en meerjarenraming opgenomen bedragen volledig en realistisch zijn. Voor het inzicht in de financiële positie is een toelichting in de begroting en jaarstukken van belang. Voor dit inzicht is het van belang dat tenminste de van materiële omvang zijnde bedragen worden toegelicht.

Paragraaf 2.3 Rapportage en verantwoording (door GS aan PS)

Artikel 2.3.1 Tussentijdse rapportage

Dit artikel geeft inhoud aan de informatiebehoefte van provinciale staten met betrekking tot de stand van zaken van uitvoering van de begroting. Provinciale staten geven aan welke informatie zij van gedeputeerde staten wensen te ontvangen en met welke frequentie. Op basis van deze informatie kunnen provinciale staten de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing noodzakelijk is. Gebruikelijk is om via voortgangsrapportages per kwartaal van de grote projecten en de voor- en najaarsnota informatie over de uitvoering van de begroting te verstrekken.

Artikel 2.3.2 Investeringskredieten

Op grond van dit artikel worden minimaal in de begroting, najaarsnota en de jaarstukken door gedeputeerde staten gerapporteerd over de financiële benutting van de investeringskredieten.

Hoofdstuk 3 Financieel beleid

Artikel 3.1 Waardering en afschrijving vaste activa

Artikel 3.1 stelt de nadere regels ten opzichte van het wettelijke kader voor activering, waardering en afschrijving van vaste activa, zoals is voorgeschreven door artikel 216 Provinciewet. De algemene rubricering en waardering van de vaste activa is vastgelegd in het BBV, artikel 33 t/m 36 en artikel 59 t/m 65. Dit is dan ook het uitgangspunt. In dit artikel is binnen deze regelgeving aangesloten bij de gebruikelijke gedragslijn binnen de provincie, in overeenstemming met de verwachte gebruiksduur van vaste activa.

De kosten van onderzoek en ontwikkeling (eerste lid) worden niet geactiveerd. Dit sluit aan bij de intentie van de opzet van het BBV dat immateriële vaste activa kunnen (en niet moeten) worden geactiveerd. Voor zeer grote projecten kan het wenselijk zijn om de kosten van onderzoek en ontwikkeling toch te activeren, hiervoor is een afzonderlijk statenbesluit noodzakelijk (tweede lid).

De kosten bedoeld in het derde lid (afsluiten geldleningen en saldo van agio en disagio) worden niet geactiveerd en direct ten laste van de exploitatie gebracht. Dit sluit aan bij de intentie van de opzet van het BBV dat immateriële vaste activa kunnen (en niet moeten) worden geactiveerd.

Op gronden en terreinen wordt niet afgeschreven. Hierbij worden onder gronden en terreinen die percelen (inclusief opstallen) verstaan, waarop bijvoorbeeld geen wegen of natuur wordt aangelegd. Dit zijn onder meer percelen (inclusief opstallen) die in het kader van de Grondbank Zeeland zijn verkregen ter verdere verhandeling-ruil. De kosten voor bijvoorbeeld de aanschaf van een perceel inclusief opstal waarop uiteindelijk wegen of natuurcompensatie wordt gerealiseerd waarvan de beheerlasten bij de provincie Zeeland blijven, worden wel geactiveerd en hierop wordt wel afgeschreven.

Op basis van de 'notitie materiële vaste activa' van de commissie BBV worden voor de verschillende categorieën materiële vaste activa verschillende grensbedragen voor activering gehanteerd. Hiermee wordt gewaarborgd dat de diverse soorten investeringen ook daadwerkelijk worden geactiveerd en er geen materiële investeringen direct in de exploitatie worden verantwoord.

In het zesde lid is bepaald dat geen gebruik wordt gemaakt van de componentenmethode bij activering. Dit houdt in dat een actief in zijn geheel wordt geactiveerd en afgeschreven en niet in afzonderlijke componenten wordt geactiveerd met verschillende afschrijvingstermijnen.

In het negende lid wordt aangegeven op welke wijze de financiële dekking van de afschrijvingslasten plaatsvindt. Uitgangspunt is dat afschrijvingslasten van vervangingsinvesteringen binnen de bestaande ramingen (inclusief de budgettaire ruimte) in de begroting en meerjarenraming gevonden moeten worden. Voor nieuwe investeringen is de volgorde bij het investeringsvoorstel om de afschrijvingslasten ten laste van het meerjarenperspectief (bestaande budgetten, budgettaire ruimte of algemene reserve) te brengen, dan wel het (in één keer) vormen van een bestemmingsreserve, mits hiervoor toereikende middelen in het begrotingsjaar van besluitvorming zijn.

Artikel 3.2 Overige waarderingsvoorschriften

Dit artikel is opgenomen als samenvatting voor de te hanteren uitgangspunten bij het opstellen van de jaarrekening. De overige voorraden overeenkomstig het eerste lid betreffen geen voorraden die mogelijk verhandeld worden (zoals bij gronden), maar betreffen voorraden gebruiksgoederen. Het derde lid geeft regels voor de bepaling van de hoogte van de voorziening voor oninbare vorderingen.

Artikel 3.3 Reserves

Dit artikel bepaalt hoe reserves worden gevormd of gewijzigd (eerste en tweede lid). Dit gaat via een statenvoorstel waarin expliciet aandacht wordt besteed aan tenminste de onderdelen genoemd in het tweede lid. Met de verwoording in het ontwerp-besluit van het statenvoorstel wordt expliciet besloten tot het instellen, wijzigen of opheffen van een reserve.

Lid drie geeft aan dat provinciale staten besluiten over de aanwending van reserves, via het vaststellen van de begroting, begrotingswijzigingen of de jaarstukken.

Aan reserves wordt geen rente toegerekend (lid vier). Overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie BBV vindt dit niet plaats, mede om de administratieve lasten niet te vergroten.

Artikel 3.4 Voorzieningen groot onderhoud

Dit artikel bepaalt voor welke vormen van groot onderhoud een voorziening kan worden gevormd, zoals bedoeld in artikel 44 lid 1 sub c, met als doel om deze lasten over een aantal begrotingsjaren gelijkmatig te verdelen. Gezien de verschillende aard van de kapitaalgoederen, moet dan tenminste onderscheid worden gemaakt in een voorziening voor groot onderhoud van gebouwen en een voorziening voor groot onderhoud aan de provinciale infrastructuur (wegen, waterwegen, kunstwerken). Gezien de omvangrijke wettelijke voorschriften uit het BBV en de nadere duiding hiervan in de notitie materiële vaste activa van de commissie BBV, is nog niet besloten tot het instellen van één of meer voorzieningen groot onderhoud.

Artikel 3.5 Budgetoverheveling

Dit artikel bepaalt welke budgetten en voor welke omvang wel en niet in aanmerking komen voor overheveling naar een ander begrotingsjaar en op welke manier deze aan provinciale staten ter besluitvorming worden voorgelegd (via een statenvoorstel met begrotingswijziging) en hoe deze worden verwerkt in de begroting/jaarstukken (via de bestemmingsreserve meerjarige projecten).

Artikel 3.6 Indexering provinciale begroting

In dit artikel wordt aangegeven op welk moment en via welke methode de indexering van de materiële budgetten in de provinciale begroting. Personele budgetten (programma 94 personeelsbegroting) worden niet jaarlijks met een vast percentage geïndexeerd, maar zullen pas wijzigen na aanpassing en vaststelling van de cao. Periodieken in de personeelslasten maken reeds onderdeel uit van de meerjarenraming en worden derhalve niet nogmaals geïndexeerd. De financiële effecten worden daarna separaat aan provinciale staten voorgelegd inclusief een statenvoorstel voor begrotingswijziging.

Als voorbeeld: Bij een nieuwe vierjaarsperiode, startende met de begroting 2017, is het CPB 'overheidsindexcijfer voor materiële uitgaven (IMOC)' gehanteerd volgens de toen laatst beschikbare publicatie van het CPB genomen over de periode 2009-2016 en afgerond op een heel / half percentage. Het gemiddelde bedroeg bij de voorjaarsnota 2016 over deze jaren 1,08%, wat dan afgerond wordt op 1,0%. Dit percentage geldt vervolgens voor de begrotingsjaren van 2017, 2018, 2019 en 2020. In 2020 wordt bij de voorjaarsnota een nieuwe berekening gemaakt voor de volgende vierjaarsperiode 2021-2024.

Het vastgestelde indexpercentage is overigens niet het percentage waarmee subsidiebedragen voor instellingen die in aanmerking komen voor een integrale kostensubsidie in een volgend begrotingsjaar worden geïndexeerd. Alleen een materieel provinciaal budget wordt geïndexeerd, waaruit onder meer de verleende subsidies kunnen worden gedekt. Of en voor welk bedrag een instelling voor een integrale kostensubsidie in aanmerking komt, is afhankelijk van de onderbouwde subsidieaanvraag, de geldende subsidievoorwaarden en de besluitvorming op deze aanvragen. Indexering van subsidiebedragen maakt geen onderdeel uit van de provinciale subsidieverordening en het subsidiebesluit.

Artikel 3.7 Stelposten

Stelposten zijn ramingen in de (meerjaren)begroting waar nog geen concreet bestedingsdoel voor is vastgelegd of een raming voor een benoemd beleidsdoel waarvoor nog een concreet bestedingsplan opgesteld moet worden.

Met dit artikel wordt aangegeven hoe omgegaan moet worden met de stelpost voor het provinciefonds en de budgettaire ruimte.

Artikel 3.8 Grondslagen prijzen en rechten

Dit artikel geeft de uitgangspunten voor de berekening van kostprijzen. De begroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor heffingen is echter in de Provinciewet bepaald dat BTW wel meegenomen mag worden in de kostprijsberekening, omdat de provincie deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd. Artikel 225 Provinciewet stelt hierbij echter randvoorwaarden aan de hoogte van de meeste tarieven en heffingen. De heffingen mogen niet het bedrag van de geraamde kostprijs te boven gaan.

Artikel 3.9 Vaststelling hoogte rechten en prijzen

Dit artikel bepaalt op welke wijze en door wie de prijzen en rechten worden vastgesteld.

Artikel 3.10 Financierings- en treasuryfunctie

De financierings- en treasuryfunctie zijn een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 216 lid 2c van de Provinciewet het expliciete voorschrift dat deze verordening een bepaling over de financieringsfunctie bevat, waarmee de regels in acht worden genomen die zijn vastgelegd in de Wet financiering decentrale overheden (Wet FIDO) en de regelgeving die op deze Wet FIDO is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving).

De voorwaarden en zekerheden bedoeld in het derde lid worden expliciet verwoord in het betreffende statenvoorstel (besluit financieringsstatuut).

De in het vierde lid bedoelde derden betreffen bijvoorbeeld vennootschappen, stichtingen, verenigingen, maar ook personen.

Hoofdstuk 4 Financieel beheer en interne controle

Artikel 4.1 Administratie

Dit artikel geeft de kaders voor de inrichting van de administraties van de provincie. In hoofdlijnen wordt aangegeven welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Deze verordening regelt niet – inherent aan het dualisme – de regels en activiteiten die daarvoor in de uitvoering nodig zijn. Dat is een taak van gedeputeerde staten, die dit vast moeten leggen in een nadere uitwerking voor de aansturing van de ambtelijke organisatie.

Artikel 4.2 Interne controle

Gedeputeerde staten zorgen voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid en rechtmatigheid van de informatieverstrekking en van de beheershandelingen. Dit artikel regelt niet de onderzoeken van gedeputeerde staten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur. Regels voor deze onderzoeken zijn opgenomen in de verordening artikel 217a Provinciewet.

De maatregelen tot herstel worden genomen bij afwijkingen, aansluitend op de toleranties zoals zijn vastgelegd in het normen-en toetsingskader rechtmatigheid, behorend bij de controleverordening ex artikel 217 Provinciewet.

Artikel 4.3 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Hierin is aangegeven dat gedeputeerde staten hiervoor zorgdraagt. Van belang is om in de vigerende of bij actualisatie van provinciale regelgeving bepalingen op te nemen die het misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen en eigendommen voorkomt, waarmee ook invulling wordt gegeven aan de Wet BIBOB.

Hoofdstuk 5 Financiële organisatie

Artikel 5.1 Financiële organisatie

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan gedeputeerde staten bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moeten geven. De uitgangspunten vormen kaders voor gedeputeerde staten waaraan zij zich moeten houden. Onderdelen hiervan zijn voor:

Lid 1: procedureomschrijvingen, functieomschrijvingen, organisatiestructuur;

Lid 2: procedureomschrijvingen, functieomschrijvingen;

Lid 3: delegatie- en mandaatregeling, regeling budgetbeheer, inkoop- en aanbestedingsbeleid, subsidiebesluit;

Lid 4: inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 6.1 Slotbepalingen

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2019, met dien verstande dat het niet van toepassing is op het opstellen van de jaarrekening 2018.