

Financiële verordening provincie Drenthe 2024

Geldend van (datum vaststelling 2024) t/m heden met terugwerkende kracht vanaf boekjaar 2023

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- administratie: de boekhoudkundige verwerking van de financiële rechten en verplichtingen en de ontvangsten en uitgaven, alsmede de registratie van eigendommen, vorderingen, schulden en het eigen vermogen van de provincie.
- BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- begroting: begroting als bedoeld in artikel 7 van het BBV.
- beleidsopgave: een beschrijving van de (maatschappelijke) problemen of kansen die de provincie wil aanpakken dan wel benutten.
- doelenboom: het samenhangend geheel van beleidsopgaven, doelstellingen en resultaten per programma.
- doelmatigheid: de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.
- doelstelling: door de provincie beoogde veranderingen in de samenleving, waarvan een verband van het handelen van de provincie en het effect in de samenleving plausibel is, dan wel aangenomen wordt.
- doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden bereikt.
- indicatoren: een meetbare eenheid die een signalerende functie heeft en een aanwijzing geeft over de mate van doelrealisatie of grenswaarden, waaronder begrepen de verplichte indicatoren zoals bedoeld in het BBV.
- investering: een vastlegging van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.
- investeringsbudget: het totaalbedrag van de geplande uitgaven
- rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder mede begrepen provinciale verordeningen en besluiten van Provinciale Staten.
- jaarstukken: jaarstukken als bedoeld in artikel 24 van het BBV.
- programma: een cluster van samenhangende provinciale beleidsopgaven.
- paragrafen: paragrafen als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 16 van het BBV.
- uitvoeringsinformatie: nadere detaillering van de Begroting of Jaarstukken als bedoeld in artikel 66 van het BBV.

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Planning- en controlcyclus

1. Gedeputeerde Staten bieden uiterlijk voor de laatste vergadering van Provinciale Staten voorafgaand aan enig kalenderjaar een planning aan voor het aanbieden van de voorjaarsnota, de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarstukken.
2. Gedeputeerde Staten bewerkstelligen dat bij de jaarplanning aan alle vereisten voor een tijdige bespreking door Provinciale Staten wordt voldaan alsmede aan de vereisten voor een tijdige indiening van de begroting en de jaarstukken bij de toezichthouder

Artikel 3. Voorjaarsnota

1. Gedeputeerde Staten leggen ter vaststelling en voorafgaand aan de begroting aan Provinciale Staten een nota voor over de beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. Gedeputeerde Staten leggen voorstellen voor het volgende begrotingsjaar opiniërend voor aan Provinciale Staten en zij komen met definitieve voorstellen bij de eerstvolgende begroting.

Artikel 4. Inrichting Begroting

1. Provinciale Staten stellen bij aanvang van iedere statenperiode de opzet van de begroting en de indeling van het programmaplan in afzonderlijke programma's vast.
2. Provinciale Staten stellen op voorstel van Gedeputeerde Staten daarbij per programma vast:
 - a. de beleidsopgaven;
 - b. de doelstellingen;
 - c. de begrote baten en lasten
 - d. de investeringskredieten en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten en
 - e. de stortingen in en onttrekkingen aan (bestemmings)reserves.
3. Gedeputeerde Staten verzamelen gegevens met betrekking tot de beleidsopgaven en de doelstellingen per programma en leggen deze vast zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door Provinciale Staten kan worden getoetst.
4. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat alle besluiten van Provinciale Staten en in verband waarmee zij gelden beschikbaar hebben gesteld, zijn opgenomen in de begroting, de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen.

Artikel 5. Autorisatie Begroting, begrotingswijzigingen

1. 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.
2. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een adequate vertaling van de planning voor de organisatieonderdelen naar de uitvoeringsinformatie bij de begroting overeenkomstig het BBV.
3. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd de begroting te wijzigen indien en voor zover deze wijziging ten laste wordt gebracht van het in de Provinciewet en het BBV bedoelde bedrag voor onvoorziene uitgaven en dit niet leidt tot een overschrijding van het hiervoor geraamde bedrag.
4. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om een nadere invulling aan de begroting te geven indien en voor zover deze wijzigingen betrekking hebben op specifieke doeluitkeringen of van derden afkomstige en als zodanig geoordeelde bijdragen. Van deze invulling wordt bij de eerste gelegenheid melding gemaakt in tussentijdse rapportages en in de jaarstukken.
5. Bij de uitvoering van de begroting zorgen Gedeputeerde Staten ervoor dat de lasten van een beleidsopgave niet dusdanig overschreden worden, dat realisatie van andere beleidsopgaven onder druk komt.

Artikel 6. Autorisatie Investeringsbudgetten

1. Provinciale Staten autoriseren met het vaststellen van de begroting de daarin opgenomen investeringsbudgetten. Een investeringsvoorstel bevat de kaderstellende looptijd van het investeringsbudget en de financiële fasering.
2. Gedeputeerde Staten kunnen tussentijds voorstellen doen aan Provinciale Staten tot het tussentijds alloceren of wijzigen van een investeringsbudget. Gedeputeerde Staten kunnen een investeringsbudget tussen de jaren verschuiven mits dit niet leidt tot een wijziging van de omvang van het benodigde Investeringsbudget. Wijzigingen in de omvang van het benodigde Investeringsbudget worden, inclusief een dekkingsvoorstel, ter besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd.
3. Voor een investering in activa gedurende het begrotingsjaar die niet in de begroting is opgenomen, leggen Gedeputeerde Staten voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel en een voorstel voor het vaststellen van een investeringsbudget aan Provinciale Staten voor.

Artikel 7. Lastneming subsidies

1. Verantwoording van een subsidielast vindt plaats in het jaar waarin de subsidieontvanger start met de uitvoering van de activiteiten volgens de subsidieverlening, tenzij:
 - a. in geval van een boekjaarsubsidie uit de subsidieverlening onomstotelijk blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend in één of meerdere volgende jaren zal plaatsvinden;
 - b. in geval van een projectsubsidie het subsidiebedrag het grensbedrag als bedoeld in het tweede lid overschrijdt en die boekjaar-overschrijdend is.

2. Provinciale Staten stellen jaarlijks bij de vaststelling van de begroting voor het volgende jaar het grensbedrag vast als bedoeld in het eerste lid, onder b.
3. Van een projectsubsidie als bedoeld in het eerste lid, onder b wordt voor zover deze nog niet als last in het boekjaar is verantwoord het resterende bedrag aan een specifieke bestemmingsreserve 'verstrekte subsidies' toegevoegd.
4. Een projectsubsidie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt op basis van het bestedingsritme van de begrote jaarlijkse kosten zoals opgenomen in de subsidieverlening toegerekend aan de betreffende boekjaren.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage

1. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten door middel van tenminste één tussentijdse rapportage over de realisatie van de begroting van de provincie.
De inrichting van de tussentijdse rapportage sluit aan bij de opzet van de begroting.
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 de baten en lasten per programma uitgesplitst naar beleidsdoelen en de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves, voorzieningen en doeluitkeringen..
3. De tussentijdse rapportage bevat een toelichting op afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten van beleidsdoelen.
4. Indien de geconstateerde afwijkingen daartoe aanleiding geven, doen Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voorstellen tot wijziging van de begroting.
5. Gedeputeerde Staten kunnen tussentijds aan Provinciale Staten voorstellen doen tot wijziging van de begroting, als actuele ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.
6. Gedeputeerde Staten leggen nieuwe investeringskredieten die tussentijds opkomen en bestaande investeringskredieten die een gewijzigde fasering krijgen aan Provinciale Staten voor in een tussentijdse rapportage of actualisatie met daarbij een sluitende structurele begrotingswijziging.

Artikel 9. Jaarstukken

1. Gedeputeerde Staten stellen het jaarverslag en de jaarrekening op en leggen daarin verantwoording af over de uitvoering van de programma's. De verantwoording bevat:
 - a. de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt;
 - b. de gerealiseerde baten en lasten;
 - c. de stand van zaken van de uitvoering, de bestedingen ten laste van Investeringskredieten in het boekjaar en een inschatting van de toereikendheid van de investeringskredieten tot afronding van de investering.
2. Provinciale Staten bepalen aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsopgaven, doelstellingen en de lopende investeringen voor het lopende jaar bijstelling behoeven.
De inrichting van de jaarstukken sluit aan bij de opzet van de begroting.
3. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de organisatieonderdelen naar de uitvoeringsinformatie bij de jaarstukken en naar de programmaverantwoording, overeenkomstig de artikelen 24 en 25 van het BBV.
4. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken bieden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten het voorstel aan over de bestemming of de afdekking van het jaarrekeningresultaat.
5. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kunnen Gedeputeerde Staten Provinciale Staten voorstellen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Provinciale Staten stellen vast op welke wijze zij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, willen worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over afwijkingen met een verantwoordingsgrens conform het bij de begroting bijgevoegde controleprotocol.
3. Gedeputeerde Staten lichten in de paragraaf bedrijfsvoering de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) conform de in het controleprotocol vastgestelde rapporteringstolerantie nader toe, voor zover deze niet vallen onder de acceptabele afwijkingen als bedoeld in artikel 12 lid 5.

Artikel 11. Voorwaardencriterium

1. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten jaarlijks als onderdeel van de besluitvorming over de Begroting ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Gedeputeerde Staten operationaliseren dit normenkader in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 12. Begrotingscriterium

1. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat de lasten van de programma's, zoals geautoriseerd in de al dan niet gewijzigde begroting, niet worden overschreden.
2. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat de afzonderlijke kredieten voor investeringen, zoals geautoriseerd in de al dan niet gewijzigde begroting, niet worden overschreden.
3. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd, zoals bedoeld in de artikelen 5 en 6.
4. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal geautoriseerde kredietbedrag. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
5. Iedere afwijking van de begroting wordt in beginsel als onrechtmatig beschouwd. Zij tellen echter niet mee voor het rechtmatigheidsoordeel indien ze passen binnen het bestaande beleid en in de volgende situaties:
 - a. Overschrijdingen en onderschrijdingen van de baten
 - b. Er is sprake van een overschrijding van de lasten waarbij direct gerelateerde baten de overschrijding compenseren.
 - c. Er is sprake van een overschrijding van de lasten op een open-einde (subsidie)regeling.
 - d. De overschrijding van de lasten is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage
 - e. Overschrijdingen van de lasten betreffende activiteiten die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd.
6. Onderschrijdingen van de lasten die passen binnen het bestaande beleid van Provinciale Staten, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 13. Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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 overheidsmiddelen en provinciale eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Gedeputeerde Staten leggen de regels vast voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.

Hoofdstuk 4. Financieel beleid en paragrafen

Artikel 14. Algemeen financieel beleid

Gedeputeerde Staten stellen voor het goed functioneren van het begrotings- en verantwoordingsproces minstens eenmaal per vier jaar financiële begrotingsregels op en leggen deze ter vaststelling voor aan Provinciale Staten.

Artikel 15. Beleidsnota's inzake financieel beleid

Gedeputeerde Staten leggen ter vaststelling door Provinciale Staten minstens eenmaal per vier jaar in het eerste jaar van elke nieuwe bestuursperiode tenminste de volgende – geactualiseerde – kaders voor waarbinnen het financieel beleid moet passen in de vorm van de volgende beleidsnota's:

- a. Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven
- b. Nota reserves en voorzieningen
- c. Nota kostprijsberekening, rentetoerekening en toerekening van kosten
- d. Nota weerstandsvermogen en risicomanagement
- e. Nota onderhoud kapitaalgoederen
- f. Nota verbonden partijen
- g. Nota grondbeleid
- h. Nota financiering

Artikel 16. Investeren, activeren, waarderen en afschrijven

De Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven beschrijft tenminste:

- voorschriften ten aanzien van waardering en afschrijving van investeringen;
- voorschriften ten aanzien van de werkwijze aangaande investeringskredieten;
- voorschriften voor waardering en afschrijving van activa en afschrijvingsmethode, waaronder het moment van het starten met afschrijven en de afschrijvingstermijn;
- het minimumbedrag van een investering;
- de wijze waarop krediet autorisatie geregeld is.

Artikel 17. Reserves en voorzieningen

1. De Nota reserves en voorzieningen bevat tenminste:
 - a. de vorming en besteding van reserves;
 - b. de vorming en besteding van voorzieningen;
 - c. de specifieke programma's en beleidsopgaven waarbij het verschil tussen het geraamde saldo van baten en lasten en het gerealiseerde saldo van baten en lasten mag worden verrekend met een daartoe gevormde reserve;
 - d. de specifieke reserves en voorzieningen in de begroting en de jaarstukken waarbij toerekening van rente plaatsvindt en op de wijze waarop.
2. Een voorstel voor de instelling van een bestemmingsreserve voor een investeringsvoornemen bevat ten aanzien van die reserve tenminste :
 - a. het specifieke doel;
 - b. het bestedingsplan;
 - c. de voeding;
 - d. de maximale hoogte en
 - e. de maximale looptijd.
3. De reserves worden jaarlijks bij zowel de begroting als de jaarstukken getoetst en de onderliggende bestedingsplannen worden hierbij geactualiseerd.
4. Gedeputeerde Staten treffen voor vorderingen een voorziening wegens oninbaarheid op basis van de omvang en een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.

Artikel 18. Kostprijsberekening en rentetoerekening

1. De Nota kostprijsberekening en rentetoerekening bevat tenminste:
 - a. de kostprijsbepaling inclusief de bepaling van de provinciale overhead en de wijze van toerekening van lasten aan de programma's en verplichte taakvelden;
 - b. de wijze van rentetoerekening over de vaste activa en het eigen vermogen en de wijze van toerekening aan de programma's en
 - c. de kostprijsbepaling van de rechten, als bedoeld in artikel 223 van de Provinciewet.
2. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.

Artikel 19. Weerstandsvermogen en risicomanagement

1. De Nota weerstandsvermogen en risicomanagement bevat tenminste:
 - a. een definitie van het begrip risico en een onderscheid naar voor de provincie relevante typen risico's;
 - b. de samenstelling van de weerstandscapaciteit;
 - c. een streefwaarde voor het weerstandsvermogen;
 - d. de wijze waarop de provincie omgaat met de beheersing van risico's.
 - e. de wijze waarop de provincie omgaat met conjuncturele risico's en de omvang van het weerstandsvermogen;
 - f. de wijze waarop de provincie omgaat met project specifieke risico's bij het bepalen van de tussentijdse winstneming en de omvang van het weerstandsvermogen,
2. Gedeputeerde Staten nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken naast de op grond van artikel 11 van het BBV verplichte onderdelen tenminste op:
 - a. de ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;
 - b. het saldo van de baten en lasten voor dotaties en onttrekkingen van reserves als percentage van de inkomsten;
 - c. de onbenutte belastingcapaciteit onroerendezaakbelasting als percentage van de inkomsten;
 - d. de in enig jaar aan de orde zijnde tien grootste risico's, alsmede de ten aanzien van deze risico's getroffen beheersmaatregelen.

Artikel 20. Onderhoud kapitaalgoederen

1. De Nota onderhoud kapitaalgoederen bevat tenminste: de inrichting van en het beoogde onderhoudsniveau van:
 - a. infrastructuur onderverdeeld in wegen en vaarwegen;
 - b. gebouwen en
 - c. overige kapitaalgoederen.

met vermelding van de normkostensystematiek, het meerjarig budgettair beslag en de eventuele noodzaak voor de vorming van een onderhoudsvoorziening.

2. Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten gelijktijdig met de Nota onderhoud kapitaalgoederen één of meerdere onderhoudsplannen aan voor de diverse kapitaalgoederen. Het onderhoudsplan bevat het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud en de kosten van het onderhoud van de diverse kapitaalgoederen. Provinciale Staten stellen de onderhoudsplannen vast.

Artikel 21. Verbonden partijen

1. De Nota verbonden partijen bevat tenminste:
 - a. de criteria op grond waarvan tot oprichting van of deelneming in publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisaties kan worden overgegaan en de voorwaarden die daarop van toepassing zijn;
 - b. de uitgangspunten ten aanzien van de provinciale vertegenwoordiging in deze organisaties;
 - c. regels voor de informatieverstrekking door Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten gedurende alle levensfasen van een verbonden partij.

2. Gedeputeerde Staten geven in de beleidsnota verbonden partijen aan, welke informatie zij in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarstukken opnemen naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Artikel 22. Grondbeleid

Provinciale Staten geven in de Nota Grondbeleid aan, welke regels en procedures de provincie Drenthe hanteert als de provincie Drenthe zich op de grondmarkt begeeft.

Artikel 23. Financiering

1. Provinciale Staten stellen door middel van de Nota financiering het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie vast en stellen daarmee het kader voor Gedeputeerde Staten bij de uitvoering van de financieringsfunctie. Onder de financieringsfunctie wordt verstaan het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.
2. De Nota financiering bevat tenminste de provinciale financiering, het kasbeheer en het risicobeheer.

Artikel 24. Bedrijfsvoering

Gedeputeerde Staten nemen in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:

- a. een overzicht van en toelichting op de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten;
- b. een overzicht van en toelichting op de kosten van inhuur derden;
- c. een overzicht van en toelichting op de huisvestingskosten;
- d. een overzicht van en toelichting op de automatiseringskosten;
- e. een toelichting op alle afwijkingen in rechtmatigheid, die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen en eventueel welke maatregelen worden genomen om deze afwijkingen in de toekomst te voorkomen;
- f. een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden in verband met het niet naleven van bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden en de bijbehorende ministeriële regelingen, als deze voorkomen;
- g. rapportage van het gevoerde beleid op het vlak van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en administratie

Artikel 25. Uitvoering begroting

1. Gedeputeerde Staten dragen ten aanzien van de uitvoeringsinformatie er zorg voor dat:
 - a. de lasten en baten, door middel van kostentoe rekening, eenduidig zijn toegewezen aan de doelstellingen in de doelenboom;
 - b. de lasten en baten, door middel van kostentoe rekening, eenduidig zijn toegewezen aan de op basis van het BBV verplichte taakvelden;
 - c. de budgetten uit de uitvoeringsinformatie en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders, zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
2. Gedeputeerde Staten verstrekken tegelijk met respectievelijk de begroting en de jaarstukken de daarbij behorende uitvoeringsinformatie ter informatie aan Provinciale Staten.

Artikel 26. Administratie

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

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen binnen de provincie als geheel en binnen de diverse organisatieonderdelen;

- 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 kredieten en investeringskredieten en voor het maken van kostencomputaties;
- 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 27. Financiële organisatie

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor en leggen in besluiten vast:

- a. een eenduidige indeling van de provinciale organisatie en een eenduidig toewijzing van de provinciale taken aan de diverse onderdelen van de provinciale organisatie;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d. de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e. de te maken afspraken met de diverse onderdelen van de provinciale organisatie over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- g. het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen,
- h. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van fraude van provinciale regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
- i. 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 28. Interne controle

1. Gedeputeerde Staten dragen ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de Jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de provinciale regelingen en eigendommen. Bij afwijkingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen tot herstel.
2. Gedeputeerde Staten maken op basis van de resultaten van de in het eerste lid bedoelde toetsing indien nodig een plan van verbetering. Zij nemen op basis van het plan de nodige maatregelen. De resultaten van de toetsing en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan Provinciale Staten aangeboden.
3. 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 ten minste eenmaal in de vier jaar. Bij afwijkingen in de registratie nemen Gedeputeerde Staten maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan Provinciale Staten aangeboden.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 29. Intrekking oude regeling

1. Deze verordening treedt in werking na plaatsing in het Provinciaal blad, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening en deelverantwoordingen van het verslagjaar 2023 en later.
2. De Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarrekening en het jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt en op de begroting, jaarrekening en jaarverslag en bijbehorende stukken van het begrotingsjaar dat samenvalt met het jaar waarin deze verordening in werking treedt.

Artikel 30. Citeertitel.

Deze verordening wordt aangehaald als Financiële verordening provincie Drenthe 2024.

Toelichting

I. Algemeen

Artikel 216 van de Provinciewet schrijft voor dat Provinciale Staten bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. De verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. In het verleden is met Provinciale Staten de afspraak gemaakt, dat alle financiële regelgeving periodiek wordt herijkt en dan weer aan Provinciale Staten wordt voorgelegd. De Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 is de afgelopen jaren tussentijds aangepast op basis van ontwikkelingen die zich in wet- en regelgeving voordeden. De Financiële Verordening provincie Drenthe is een geheel herziene verordening, waarbij niet uitgegaan is van wijzigingen van de bestaande verordening, maar waarbij deze wordt vervangen door een nieuwe. Daarbij is gebruik gemaakt van de modelverordening ex art. 212 Gemeentewet, die door de VNG is opgesteld.

De financiële verordening dient in elk geval te bevatten: regels voor waardering en afschrijving van activa, grondslagen voor de berekening van prijzen en tarieven van rechten (leges) en regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie (treasury). Voor wat betreft deze aspecten kan ervoor gekozen worden in de verordening te verwijzen naar nadere regelgeving.

Deze lijn wordt door de provincie Drenthe ook in de herziene Financiële Verordening 2024 gevolgd. De Financiële Verordening provincie Drenthe 2024 bevat zo veel mogelijk “kapstokartikelen”, opdat op een meer dynamische manier kaders en regels door Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten kunnen worden afgesproken.

Veel aspecten aangaande de financiële functie zijn vastgelegd in landelijke regelgeving, zoals het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV, in deze verordening aangehaald als het BBV), de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). In deze financiële verordening willen wij in principe volstaan met verwijzingen naar deze hogere wetgeving en kiezen wij er zo veel mogelijk voor in de financiële verordening geen bepalingen uit die hogere wetgeving te herhalen.

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

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

I. Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

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

Hoofdstuk 2. Begroting en verantwoording

Artikel 2. Planning- en controlcyclus

Dit artikel regelt een jaarlijks proces waardoor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten in onderling overleg komen tot een invulling van de jaarlijkse bestuurlijke planning- en controlcyclus, zonder dat

daarvoor zaken waarvoor dat niet verplicht zijn al “in steen gebeiteld” worden. Met name de wijze waarop tussentijds wordt gerapporteerd ligt zo niet al bij voorbaat vast, maar daarvoor kunnen per jaar afspraken worden gemaakt tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Voor Provinciale Staten is van belang dat aan het begin van het jaar een jaarplanning bekend is, zodat zij weten wanneer zij de betreffende P&C-documenten ter bespreking mogen verwachten.

Artikel 3. Voorjaarsnota

Dit artikel regelt door middel van de jaarlijks op te stellen voorjaarsnota de kaderstelling in beleidsmatige en in financiële zin voor het volgende jaar en de drie daaropvolgende jaren.

De voorjaarsnota vormt het beleidsmatige en financiële kader waarbinnen de begroting voor het volgende jaar zal moeten worden uitgewerkt. In het artikel wordt tegemoet gekomen aan de wens van Provinciale Staten, pas bij de begroting besluiten te nemen over de allocatie van middelen in het volgende begrotingsjaar.

Artikel 4. Inrichting begroting

Dit 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, waarbij ook vooruitgekeken wordt naar de mogelijkheid van Provinciale Staten tot sturen en controleren. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verzamelen van gegevens die het mogelijk maken dat Provinciale Staten een beeld vormen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het provinciale beleid. Hierbij wordt feitelijk geregeld dat doelstellingen niet alleen naar indicatoren vertaald moeten worden, maar dat daarover ook gegevens moeten worden bijgehouden. Dit voert verder dan alleen de verplichte indicatoren.

Voor de invulling van de paragrafen in de begroting en de jaarstukken wordt het BBV gevolgd en wordt ten minste opgenomen datgene dat nader bepaald is in het BBV. Daarom wordt in de Financiële Verordening geen verdere regeling opgenomen. De kaders voor de diverse paragrafen worden uitgewerkt als onderdeel van het provinciale financieel beleid. Daarvoor zijn hierna diverse “kapstokartikelen” in de financiële verordening opgenomen.

Artikel 5. Autorisatie begroting, begrotingswijzigingen

In dit artikel wordt geregeld op welk autorisatieniveau Provinciale Staten de begroting vaststellen en daarmee Gedeputeerde Staten tot uitvoering machtigen. Provinciale Staten bepalen hiermee ook, welke begrotingswijzigingen aan Provinciale Staten moeten worden voorgelegd en voor welke dat niet noodzakelijk is.

Artikel 6. Autorisatie investeringskredieten

Door Provinciale Staten alle investeringskredieten te laten autoriseren, wordt zo goed mogelijk recht gedaan aan het budgetrecht van Provinciale Staten. Het levert bovendien inzicht in de te nemen maatregelen (deelinvesteringen) en de verwachte effecten op. Dit inzicht wordt vervolgens verstrekt in de reguliere documenten in het kader van de jaarcyclus.

Artikel 7. Lastneming subsidies

Lid 1 bevat een aantal belangrijke uitgangspunten, namelijk dat de subsidiebeschikking leidend is voor de verantwoording van de lasten en dat op basis van de informatie in de subsidiebeschikking de lasten bij start van het project genomen worden, tenzij er sprake is van één van de uitzonderingen. Zo moeten de lasten van boekjaarsubsidies ook toegerekend moeten worden aan de periode waarin de gesubsidieerde haar exploitatie heeft en dus de ‘prestaties’ levert. Verder zijn er voor projectsubsidies nog enkele uitzonderingen mogelijk.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage

In dit artikel wordt geregeld dat Provinciale Staten door middel van tussentijdse rapportages zullen worden geïnformeerd over de uitputting van budgetten en investeringskredieten en de voortgang van

de uitvoering van het beleid. Ook wordt geregeld op welk niveau begrotingswijzigingen aan Provinciale Staten moeten worden voorgelegd. Er wordt uitdrukkelijk gekozen voor een minimum van één inhoudelijke en bestuurlijke (bestuurs)rapportage per jaar, maar Provinciale Staten kunnen bij de bespreking van de jaarplanning anders bepalen.

Artikel 9. Jaarstukken

Dit artikel regelt dat Gedeputeerde Staten in de programmarealisatie in de jaarrekening verantwoording afleggen over het in het boekjaar gevoerde beleid en de daarvoor ingezette middelen. Daarbij is het voor de vergelijkbaarheid van de ramingen en realisaties nodig dat de opzet van de programmarealisatie in de jaarrekening volledig aansluit bij de opzet van het programmaplan in de begroting. De jaarrekening zal een positief, dan wel een negatief saldo kennen. Daarom wordt geregeld dat Gedeputeerde Staten een voorstel doen voor de bestemming van het positieve saldo, dan wel de afdekking van een eventueel negatief saldo. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om vooruitlopend op de bestemming van het rekeningresultaat budgetten die niet tot besteding zijn gekomen over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Bedacht moet worden dat dit uiteraard gevolgen heeft voor de mate waarin het rekeningssaldo nog kan worden bestemd. Voor zover Provinciale Staten aan overhevelingen beperkingen willen opleggen, worden deze opgenomen in de Begrotingsregels voor de provincie.

Hoofdstuk 3. Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 10 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening. Zie Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021, blz. 9 e.v. voor de criteria en bijbehorende toelichting. De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. Dit zijn het calculatiecriterium, valuteringscriterium, adresseringscriterium, volledigheidscriterium, aanvaardbaarheidscriterium en leveringscriterium.

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

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

Artikel 11 Voorwaardencriterium

Het voorwaardencriterium is een criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen en voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als doelgroep, termijn, grondslag, administratieve bepalingen, normbedragen, bevoegdheden, bewijsstukken, recht, hoogte en duur.

Per definitie bestaat het voorwaardencriterium uit het zogenaamde “normenkader”. Dit normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording moet jaarlijks door Provinciale Staten worden vastgesteld. In Drenthe gebeurt dat in de praktijk bij de begrotingsbehandeling.

Artikel 12 Begrotingscriterium

Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringsbudgetten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;

Begrotingsrechtmatigheid bestaat eruit, dat de baten en lasten zich moeten bewegen binnen de door Provinciale Staten goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid.

Budgetoverschrijdingen betreffende activiteiten die achteraf als onrechtmatig moeten worden beschouwd zijn situaties waarin dit bijvoorbeeld blijkt uit nader onderzoek van de subsidieverstrekker, belastingdienst of een toezichthouder (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 provincie ervoor zorgen dat de overschrijdingen getrouw in de jaarrekening worden weergegeven. Ook kunnen er gevolgen zijn voor het lopende jaar. Geconstateerd tijdens verantwoordingsjaar telt mee in het oordeel. Geconstateerd na het verantwoordingsjaar telt niet mee in het oordeel.

Artikel 13 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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.

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

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

Hoofdstuk 4. Financieel beleid en paragrafen

Artikel 14 Algemeen financieel beleid

Gedeputeerde Staten stellen als onderdeel van het financieel beleid begrotingsregels op, die vooral gaan om zaken van praktische aard die in zoverre ook principieel van aard zijn, dat ze een algemeen kader vormen voor keuzes die frequent terugkomen. Provinciale Staten stellen voor die keuzes een algemeen kader vast.

Artikel 15 tot en met 24 Beleidsnota's inzake financieel beleid

Deze artikelen zien op de wijze waarop het financieel beleid systematisch vorm krijgt en onderhouden wordt. Gedeputeerde Staten leggen ter vaststelling door Provinciale Staten minstens eenmaal per vier jaar tenminste de volgende kaders voor waarbinnen het financieel beleid moet passen in de vorm van de genoemde beleidsnota's.

Hiermee wordt voor alle paragrafen het achterliggende beleid uitgewerkt en vastgelegd. Daarnaast worden die technische zaken geregeld die verder nog wettelijk zijn voorgeschreven. Het inhoudelijke beleid wordt niet uitgewerkt in de financiële verordening. Deze werkt als een 'kapstokverordening', waarbij de afzonderlijke onderwerpen in de vorm van eigen specifieke nota's en regelingen door Provinciale Staten worden vastgelegd. Op deze manier wordt wel vastgelegd dat het provinciale financiële beleid periodiek wordt geëvalueerd en desgewenst bijgesteld, maar hoeft dan niet in één keer de hele financiële verordening geëvalueerd te worden, maar kan dit per onderwerp worden aangepakt. Op deze manier kan ook beter en sneller worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen, zoals een herziening van wetgeving, bijvoorbeeld het BBV en notities en stellige uitspraken van de

Commissie BBV. Deze bepalingen zijn op onderdelen bijgewerkt, maar in essentie nog dezelfde als in de Financiële Verordening provincie Drenthe 2020.

Hoofdstuk 5. Financiële organisatie en administratie

Artikel 25. Uitvoering begroting

Dit artikel regelt hoe de vanuit het BBV verplichte Uitvoeringsinformatie het kader vormt voor de uitvoering van de begroting door Gedeputeerde Staten en hoe Provinciale Staten hierover bij de begroting en bij de jaarstukken worden geïnformeerd. Het mandaat aan de provinciale organisatie is geregeld in het Organisatiebesluit en de Regeling budgethouders.

Artikel 26. Administratie

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

Artikel 27. Financiële organisatie

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

Gedeputeerde Staten wordt opgedragen de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende kredieten en investeringskredieten, vast te leggen in besluiten. Deze regels hebben Gedeputeerde Staten gezamenlijk vastgelegd in de Organisatieverordening en de Regeling budgethouders.

Artikel 28. Interne controle

Dit artikel draagt Gedeputeerde Staten op maatregelen te treffen opdat gedurende het jaar of voorafgaand aan de accountantscontrole de provincie zelf nagaat of de cijfers in de administraties een getrouw beeld geven en of de financiële beheerhandelingen die aan de baten en lasten en de balansmutaties ten grondslag liggen, rechtmatig zijn.

Daarnaast wordt bepaald dat in provinciale regelingen en werkprocedures voldoende maatregelen worden getroffen om misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen te beperken. Het doorvoeren van afdoende beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik maakt deel uit van het rechtmatigheidsoordeel van Gedeputeerde Staten.

Een onderdeel van dit geheel is nog, dat Gedeputeerde Staten maatregelen treffen, zodat wordt gecontroleerd of de administratie van materiele bezittingen zoals gebouwen, voertuigen, computers, voorraden en de administratie van het financieel vermogen zoals aandelen en overeenkomsten van leningen, geldmiddelen, debiteurenvorderingen en dergelijke overeenkomen met hetgeen de provincie daadwerkelijk bezit.

De accountant toetst uiteraard jaarlijks of de provinciale rekening een getrouw beeld geeft van de provinciale financiën en of de (financiële) beheerhandelingen die eraan ten grondslag liggen rechtmatig zijn verlopen.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 29. Slotbepaling

Deze verordening treedt in werking met ingang van de datum van uitgifte van het Provinciaal blad.

Bij het opstellen van de Voorjaarsnota 2025 en de Begroting 2026 zal hiermee al rekening worden gehouden.

Bij het inwerkingtreden van de nieuwe verordening moet de oude worden ingetrokken. Volgens de Provinciewet is een begrotingsjaar gelijk aan een kalenderjaar. Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na publicatie van het Provinciaal blad, waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 30. Citeertitel

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