provincie Drenthe

STATENSTUK 2020-963

Financieel beleid 2020 HERZIEN

Voorgestelde behandeling:
- Statencommissie Financiën, Cultuur, Bestuur en Economie op 9 december 2020
- Provinciale Staten op 16 december 2020
- fatale beslisdatum: 16 december 2020

Behandeld door de heer L.C.M. Evers, telefoonnummer (0592) 36 55 59, e-mail l.evers@drenthe.nl
Portefeuillehouder: de heer C. Bijl

Inleiding

a. Algemeen
Als onderdeel van een aanpak die vanuit het uitgangspunt “basis op orde” het brede werkveld van het Drentse financieel beleid bestrijkt, zijn de afgelopen tijd diverse financiële beleidsstukken aangepakt en herzien en geactualiseerd waar ze al bestonden en opgesteld waar ze er nog niet waren. Het gaat daarbij vooral om “groot onderhoud” van het financieel beleid. Voor bijna alle onderdelen die hier besproken worden was er al een bestaande regeling die nu wordt geactualiseerd en/of herzien. Daarbij is zo min mogelijk nieuwe regelgeving geformuleerd. Veeleer zijn bestaande regels en afspraken “gecodificeerd”. Als gevolg van het voorgestelde besluit worden de bestaande regelingen en nota’s ingetrokken dan wel door een nieuwe versie vervangen.

b. Europese aspecten
Niet van toepassing.

c. Economie/werkgelegenheid
Niet van toepassing.

d. Participatie
Niet van toepassing.

Advies

I. De volgende verordening en nota’s vast te stellen:
   1. de Financiële verordening provincie Drenthe 2020 HERZIEN
   2. de Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe 2020
   3. de Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven provincie Drenthe 2020
   4. de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Drenthe 2020
   5. de Nota financiering provincie Drenthe 2020
   6. de Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020
   7. de Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2020 HERZIEN

II. De inwerkingtreding van de onder I. genoemde verordening en nota’s te bepalen op 1 januari 2021

III. De volgende verordening, regelingen, nota’s en besluiten met ingang van 1 januari 2021 in te trekken:
   1. de Financiële Verordening provincie Drenthe 2012
   2. het Financieringsstatuut provincie Drenthe 2014
   3. het Kader Revolverend Financieren (2012)
   4. de Nota reserves en voorzieningen 2016 zoals opgenomen in de Begroting 2017
   5. de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2012)

Doelstelling uit de begroting

Doelstelling: 7.3.01 Een financieel gezonde organisatie, die voldoet aan alle wettelijke eisen en gangbare opvattingen ten aanzien van financieel instrumentarium.

Argumenten

1.1. *Met vaststelling van de Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 wordt voldaan aan artikel 216 van de Provinciewet en de vereisten die gesteld worden door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de uitwerking daarvan door de Commissie BBV.*
De nu voorliggende Financiële verordening provincie Drenthe 2020 is ten opzichte van de vorige editie geheel herzien en vernieuwd. In plaats van de bestaande verordening artikelsgewijs te wijzigen, is een geheel nieuwe verordening opgesteld.

2.1. *Over de Nota reserves en voorzieningen was met uw Staten al de afspraak gemaakt, dat deze periodiek wordt herzien. Daarom wordt de "oude" nota uit de vorige Statenperiode nu herzien.*
De Nota reserves en voorzieningen wordt nu niet meer opgenomen in een paragraaf in de Begroting 2021, maar als afzonderlijk beleidsstuk gepresenteerd. Uitgangspunt voor het nieuwe reservebeleid is, dat wij terughoudend zijn met het gebruik van reserves.

3.1. *Door middel van de Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven provincie Drenthe 2020 wordt een noodzakelijke aanscherping van de huidige gang van zaken doorgevoerd.*
Bij deze nota wordt expliciet voortgebouwd op de Notitie materiele activa van de Commissie BBV; de doorwerking daarvan voor de provincie wordt uitgewerkt en vastgelegd.

4.1. *De nu voorliggende Nota weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Drenthe 2020 bevat een verdere uitwerking van het risicomanagement waar uw Staten al om had gevraagd bij bespreking van een eerdere versie van de nota.*
De materie heeft de bijzondere aandacht van de accountant en komt ook aan de orde in de Managementletter en het Verslag van bevindingen van de accountant.

5.1. *Het vigerende financieringsstatuut dateert uit 2014 en dient geactualiseerd te worden.* Aanleiding voor deze actualisatie in de vorm van de nu voorliggende Nota financiering provincie Drenthe 2020 is enerzijds de wens om meer specifiek in te gaan op het verstrekken van geldleningen en garanties in het kader van de publieke taak en anderzijds de wens om kaders te stellen voor het aantrekken van financiering. Het in 2012 door u vastgestelde Kader revolverend financieren komt met de vaststelling van de nieuwe Nota financiering te vervallen.

6.1. *De Nota fiscaal beleid vormt het fundament voor alle werkzaamheden op het vlak van fiscale sturing, - risicobeheersing en - compliance*
In deze nota zijn de uitgangspunten van het fiscaal beleid door Gedeputeerde Staten vastgelegd. Deze uitgangspunten passen binnen en horen bij het financieel beleid van de provincie Drenthe, waarvan deze nota onderdeel uitmaakt.

7.1. *In de Nota begrotingsregels gaat het om de vastlegging van regels, richtlijnen en afspraken die niet zijn opgenomen in de nieuwe Financiële Verordening en/of onderliggende beleidsnota's, maar die wel dusdanig van belang zijn voor de financiële processen, dat ze vastgelegd moeten worden.*

8.1. Voor de bestaande regelingen geldt, dat bij vaststelling van een nieuwe regeling de oude moet worden ingetrokken.
De nieuwe Financiële Verordening bevat een expliciete bepaling waarbij de vorige editie wordt ingetrokken. Bij de andere stukken is dat niet zo expliciet het geval, maar bij die beleidsnota's waarbij een duidelijke vorige versie traceerbaar is, wordt deze expliciet ingetrokken. In alle gevallen wordt bepaald, dat de nieuwe verordening of nota in werking treedt per 1 januari 2021.

Tijdsplanning

- Behandeling in Statencommissie FCBE: Commissievergadering van 9 december 2020
- Behandeling in PS: Statenvergadering van 16 december 2020
- Hierna "uitrollen" in de organisatie: januari/februari 2021

Financiën

Niet van toepassing.

Monitoring en evaluatie

Niet van toepassing.

Communicatie

Het financieel beleid zal onder meer worden gecommuniceerd via Huisnet. Invoering in de organisatie vindt plaats door middel van een nog te ontwikkelen programma.

Bijlagen

1. Financiële verordening provincie Drenthe 2020, HERZIEN
2. Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe
3. Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven provincie Drenthe 2020
4. Nota weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Drenthe 2020
5. Nota financiering provincie Drenthe 2020
6. Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020
7. Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2020, HERZIEN

Ter inzage in kamer C0.39

Niet van toepassing.

Assen, 3 november 2020
Kenmerk: 45/5.8/2020002069

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
W.F. Brenkman MSc, secretaris

wa/coll.

Toelichting

Inleiding
Als onderdeel van een aanpak die vanuit het uitgangspunt "basis op orde" het brede werkveld van het Drentse financieel beleid bestrijkt, zijn de afgelopen tijd diverse financiële beleidsstukken aangepakt en herzien en geactualiseerd waar ze al bestonden en opgesteld waar ze er nog niet waren. Het gaat daarbij vooral om "groot onderhoud" van het financieel beleid. Voor bijna alle onderdelen die hier besproken worden was er al een bestaande regeling die nu wordt geactualiseerd en/of herzien.
Deels is het bestaande beleid op onderdelen verouderd. Daarnaast zijn met uw Staten in vele gevallen afspraken gemaakt over een periodieke herziening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Nota reserves en voorzieningen.
Tot op zekere hoogte doet zich verder nog het probleem voor, dat veel financieel beleid niet expliciet vastligt of slecht te vinden is, bijvoorbeeld omdat het in het verleden onderdeel was van besluitvorming over een P&C-document als de voorjaarsnota. Vandaar dat er nu herziene/nieuwe beleidsdocumenten worden opgesteld om ook de bestaande regels gemakkelijk vindbaar vast te leggen.

Financiële verordening provincie Drenthe 2020
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.
De financiële verordening dient overeenkomstig ditzelfde artikel 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).
De nu voorliggende Financiële verordening provincie Drenthe 2020 is ten opzichte van de vorige editie geheel herzien en vernieuwd. In plaats van de bestaande verordening artikelsgewijs te wijzigen, is een geheel nieuwe verordening opgesteld. Daarin is vooral gekozen voor de lijn, dat de Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 zo veel mogelijk "kapstokartikelen" bevat, opdat op een meer dynamische manier kaders en regels door Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS) kunnen worden afgesproken. Zo wordt de jaarcyclus in de nieuwe verordening nog slechts op hoofdlijnen beschreven, maar is het juist de bedoeling dat PS en GS elk jaar met elkaar een afspraak maken over de invulling van de jaarcyclus voor het komende jaar. De exacte instrumenten en de "deadlines" staan dan niet langer in de verordening. In de verordening staan ook niet meer de hoofdlijnen van het financieel beleid van de provincie, maar in afzonderlijke beleidsnota's, waarvoor in de verordening wordt geregeld dat ze er moeten zijn, maar niet precies wat er allemaal in moet staan. Zo hoeft bij een wijziging van financieel beleid alleen de betreffende beleidsnota te worden bijgesteld en niet de gehele verordening.
Het onderdeel over de financiële organisatie en administratie is herzien en aangepast. Dit onderdeel vormt het kader voor onderliggende regelgeving op het vlak van AO/IC. Ook worden enige specifieke bevoegdheden en plichten van GS geregeld.

Een actueel onderwerp dat in de Financiële verordening provincie Drenthe 2020 is meegenomen betreft de werkwijze bij lastneming van subsidies. Op dit moment is een discussie gaande tussen verschillende accountantskantoren over de te hanteren bandbreedte (van 0,25%-0,5% van de

totaal begrote lasten inclusief reservemutaties) voor de vaststelling van de drempel waarboven bij studielasten het toerekeningsbeginsel moet worden toegepast. Een deel van de accountants staat achter de afgesproken bandbreedte maar er zijn ook accountantskantoren die van mening zijn dat de afgesproken bandbreedte tot een drempel gaat leiden met een te groot financieel effect waardoor het principe van het stelsel van baten en lasten in geding komt.
De accountant van de provincie Drenthe staat op dit moment achter de te hanteren bandbreedte, maar geeft uw Staten in overweging een lager drempelbedrag dan het door ons voorgestelde bedrag van € 1.000.000,-- vast te stellen. Gezien vele onduidelijkheden stellen wij voor om het bedrag van € 1.000.000,--, zijnde 0,29% van de begrote lasten inclusief reservemutaties, voorlopig als uitgangspunt te hanteren. Mocht de discussie met de accountants leiden tot nieuwe standpunten/een eventuele bijstelling van de bandbreedte, dan zullen wij de gevolgen analyseren en indien nodig een nieuw voorstel doen voor een vast te stellen drempelbedrag.

Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe 2020
Voor de Nota reserves en voorzieningen geldt bij uitstek dat hierover met u de afspraak is gemaakt, dat deze periodiek wordt herzien. Daarom wordt de "oude" nota uit de vorige Statenperiode nu herzien. Bovendien wordt die nu niet meer opgenomen in een paragraaf in de Begroting 2021, maar als afzonderlijk beleidsstuk gepresenteerd. Uitgangspunt voor het nieuwe reservebeleid is, dat wij terughoudend zijn met het gebruik van reserves. Het werken met exploitatiebudgetten heeft de voorkeur; dit is transparanter en meer dynamisch. Voor de inhoudelijke beleidsregels verwijzen wij hier naar de meegezonden Nota reserves en voorzieningen 2020.

Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven provincie Drenthe 2020
Via de Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven wordt helderheid verschaft in de regels die gelden voor de financiële gang van zaken rond het plannen en uitvoeren van investeringen en het waarderen, activeren en afschrijven van de te plegen investeringen. Hier gaat het om een beleid dat de laatste jaren vooral "bij overlevering" werd overgedragen, hetgeen in de hand werkte dat er onduidelijkheid ontstond over hoe de gewenste gang van zaken rond investeringen nu eigenlijk is. De nu voorliggende nota heeft daarom onder meer tot doel, de bestaande regels eens "op te schudden" en duidelijkheid te verschaffen. Het gaat er ook om, meer in control te zijn en betere informatie te kunnen verstrekken aan uw Staten, voor wie via de nota het budgetrecht beter wordt geborgd. In dat kader wordt vooral de regelgeving rond het beschikbaar komen van investeringskredieten aangescherpt. In de praktijk was in die regelgeving in de loop der tijd steeds meer "speling" ontstaan.

Nota weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Drenthe 2020
Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) verplicht overheden risico's te inventariseren en een beleid op te stellen omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. Het doel van de nota is een kader te bieden hoe wij omgaan met risicomanagement en waarom risicomanagement belangrijk is in de organisatie. De materie heeft de bijzondere aandacht van de accountant en komt ook aan de orde in de Managementletter en het Verslag van bevindingen van de accountant. Daarnaast hebt u gevraagd om doorontwikkeling van risicomanagement naar aanleiding van de bespreking in PS van een eerdere versie van de nota. Ambtelijk is een lijn ingezet van actieve monitoring van risico's door middel van zogenoemde risicosessies. Hiermee zijn in de praktijk al goede ervaringen opgedaan.

Nota financiering provincie Drenthe 2020
In de Financiële Verordening is vastgelegd dat GS aan PS minstens eenmaal per vier jaar een nota financiering ter vaststelling aanbieden.
Deze nota beschrijft het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie en geeft de regels en richtlijnen waarbinnen GS de financiële vermogenswaarden, financiële geldstromen, financiële posities en de hieraan verbonden risico's kunnen besturen en beheersen. Dit met het oogmerk de transparantie van het besluitvormingsproces te verbeteren en het verantwoordingsproces transparant te maken.
Het vigerende financieringsstatuut dateert uit 2014 en dient geactualiseerd te worden. Aanleiding voor deze actualisatie is enerzijds de wens om meer specifiek in te gaan op het verstrekken van geldleningen en garanties in het kader van de publieke taak en anderzijds de wens om kaders te stellen voor het aantrekken van financiering. Het in 2012 door u vastgestelde Kader revolverend financieren komt met de vaststelling van de nieuwe Nota financiering te vervallen.

Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020
De Nota fiscaal beleid vormt het fundament voor alle werkzaamheden op het vlak van fiscale sturing, - risicobeheersing en - compliance. In deze nota zijn de uitgangspunten van het fiscaal beleid door GS vastgelegd. Deze uitgangspunten passen binnen en horen bij het financieel beleid van de provincie Drenthe, waarvan deze nota deel uitmaakt. Het doel van de Nota fiscaal beleid is het verankeren van de fiscaliteit in het beleid en de processen van de provincie Drenthe. Dit kan op een goede manier gebeuren door duidelijke kaders te stellen voor de organisatie. Daarmee wordt het fiscaal bewustzijn bij de provinciale medewerkers gestimuleerd.
Fiscaal bewustzijn is nodig om te voorkomen dat investeringen in Drenthe onnodig meer kosten met zich meebrengen omdat de fiscale regels niet goed zouden worden toegepast.

Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2020
Bij de zogenoemde begrotingsregels gaat het om de vastlegging van regels, richtlijnen en afspraken die niet zijn opgenomen of nog opgenomen worden in de nieuwe Financiële Verordening en/of onderliggende beleidsnota's, maar die wel dusdanig van belang zijn, dat ze vastgelegd moeten worden. Die vastlegging is misschien nog wel het meest van belang om duidelijk en bekend te krijgen wat de regels zijn. Bovendien geeft het een kader voor de (financiële) advisering aan de teams.
Het centrale uitgangspunt voor de begrotingsregels is, dat afwijken van de regels uiteraard mogelijk is, maar dat dit gebeurt zonder inbreuk op het budgetrecht van uw Staten.

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 3 november 2020, kenmerk 5.8/2020002069;

gelet op artikel 216 van de Provinciewet;

BESLUITEN:

I. de volgende verordening en nota's vast te stellen:
   1. de Financiële verordening provincie Drenthe 2020 HERZIEN
   2. de Nota reserves en voorzieningen provincie Drenthe 2020
   3. de Nota investeren, activeren, waarderen en afschrijven provincie Drenthe 2020
   4. de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement provincie Drenthe 2020
   5. de Nota financiering provincie Drenthe 2020
   6. de Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020
   7. de Nota begrotingsregels provincie Drenthe 2020 HERZIEN

II. de inwerkingtreding van de onder I. genoemde verordening en nota's te bepalen op 1 januari 2021;

III. de volgende verordening, regelingen, nota's en besluiten met ingang van 1 januari 2021 in te trekken:
   1. de Financiële Verordening provincie Drenthe 2012
   2. het Financieringsstatuut provincie Drenthe 2014
   3. het Kader Revolverend Financieren (2012)
   4. de Nota reserves en voorzieningen 2016 zoals opgenomen in de Begroting 2017
   5. de Nota weerstandsvermogen en risicomanagement (2012).

Assen, 16 december 2020

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter , griffier

wa/coll.

Financiële Verordening provincie Drenthe 2020, HERZIEN

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

a) 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.
b) BBV: Besluit, begroting en verantwoording provincies en gemeenten;
c) Begroting: begroting als bedoeld in artikel 7 van het BBV.
d) Beleidsopgave: een beschrijving van de (maatschappelijke) problemen of kansen die de provincie wil aanpakken dan wel benutten.
e) Doelenboom: het samenhangend geheel van beleidsopgaven, doelstellingen en resultaten per programma.
f) 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 bereiken.
g) 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.
h) Doeltreffendheid: de mate waarin de gewenste prestaties en maatschappelijke effecten van het provinciale beleid daadwerkelijk worden bereikt.
i) Financiële 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.
j) Financieel beheer: het uitoefenen van bestuur over en toezicht op de provinciale financiën, het nakomen van financiële verplichtingen en het uitoefenen van rechten van de provincie;
k) 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.
l) Investering: een vastlegging van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt.
m) Investeringskrediet of investeringsbudget: het totaalbedrag van de geplande uitgaven (niet: lasten voor een investering(sproject).
n) Rechtmatigheid: het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder mede begrepen provinciale verordeningen en besluiten van Provinciale Staten.
o) Jaarstukken: jaarstukken als bedoeld in artikel 24 van het BBV
p) Programma: een cluster van samenhangende provinciale beleidsopgaven,
q) Programmaplan: totaal van de te realiseren programma's, zoals bedoeld in artikel 8 BBV.
r) Paragrafen: paragrafen als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 16 van het BBV.
s) Resultaat: een bestuurlijke ambitie die binnen een (1) begrotingsjaar wordt gerealiseerd, oftewel een bepaalde output die wordt opgeleverd.
t) 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. De jaarplanning is dusdanig, dat 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 in het voorjaar een nota over de financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar en minimaal de drie daaropvolgende jaren ter vaststelling voor aan Provinciale Staten.
2. De voorjaarsnota bevat een meerjarige raming op hoofdlijnen van de belangrijkste ontwikkelingen in de baten en lasten en reserves en de relevante beleidsontwikkelingen.
3. Bij deze nota wordt een voorstel gedaan tot wijziging van de Begroting; deze kan ook betrekking hebben op het lopende begrotingsjaar. De financiële gevolgen voor volgende jaren worden in de Begroting verwerkt

Artikel 4. Inrichting Begroting

1. Provinciale Staten stellen bij de aanvang van de statenperiode de opzet van de Begroting vast.
2. Provinciale Staten stellen als onderdeel van de opzet van de Begroting de indeling van het Programmaplan in afzonderlijke Programma's vast.
3. Provinciale Staten stellen per Programma vast:
   a. de Beleidsopgaven ;
   b. de Doelstellingen (uitgedrukt in Indicatoren)
   c. de Resultaten
   d. de begrote baten en lasten;
   e. de investeringskredieten en de daaruit voortvloeiende kapitaallasten;
   f. de stortingen in en onttrekkingen aan (bestemmings)reserves.
4. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens met betrekking tot de Beleidsopgaven, de Doelstellingen en de Resultaten zoals weergegeven per Programma, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door Provinciale Staten kan worden getoetst.
5. 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.

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.

Artikel 6. Autorisatie investeringskredieten

1. Provinciale Staten autoriseren alle investeringskredieten op grond van een daartoe strekkend voorstel van Gedeputeerde Staten, waarbij inzicht wordt gegeven in de te nemen maatregelen (deelinvesteringen) en de verwachte effecten.
2. Gedeputeerde staten geven bij de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting van een investering 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.
3. Zonder toestemming van Provinciale Staten kunnen investeringen niet worden uitgeruild of in de tijd vervroegd of opgeschoven.

Artikel 7. Lastneming subsidies

1. De subsidielast wordt verantwoord in het jaar waarin de subsidieontvanger start met de uitvoering van de activiteiten op basis van de startdatum van de projectperiode in de subsidieverleningsbeschikking, tenzij:
   a. De verstrekte subsidie een boekjaarsubsidie betreft: uit de subsidiebeschikking blijkt onomstotelijk dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend in één of meerdere volgende jaren zal plaatsvinden.
   b. De verstrekte subsidie een projectsubsidie betreft, het individuele subsidiebedrag het hierna gedefinieerde grensbedrag overschrijdt en die boekjaar overschrijdend is.
2. Provinciale Staten hanteren bij de lastneming van subsidies als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b een grensbedrag van € 1 miljoen.
3. Bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking wordt voor zover de verstrekte projectsubsidie nog niet als last in het boekjaar is verantwoord het resterende bedrag aan een specifieke bestemmingsreserve "verstrekte subsidies" toegevoegd.
4. Een verstrekte projectsubsidie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking op basis van het bestedingsritme van de begrote jaarlijkse kosten zoals opgenomen in de subsidieverleningsbeschikking, toegerekend aan de betreffende boekjaren.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage

1. Gedeputeerde Staten leggen aan Provinciale Staten voorafgaand aan het begrotingsjaar een voorstel voor over de wijze waarop Provinciale Staten door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de Begroting gedurende het lopende boekjaar worden geïnformeerd.
2. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten door middel van tussentijdse rapportage(s) over de realisatie van de Begroting van de provincie.
3. De inrichting van de tussentijdse rapportage sluit aan bij de opzet van de Begroting.
4. De tussentijdse rapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en de doelrealisatie, en een overzicht van baten en lasten met de bijgestelde raming van:
   a. de baten en lasten per programma;
   b. de algemene dekkingsmiddelen;
   c. de toevoegingen en beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen;
   d. de investeringskredieten;
   e. het begrotingssaldo voor, respectievelijk na bestemming aan de reserves.
5. Minstens eenmaal per jaar doen Gedeputeerde Staten in de tussentijdse rapportage verslag van het bereiken van provinciale doelstellingen door middel van de te bereiken resultaten.

6. Indien de geconstateerde afwijkingen daartoe aanleiding geven, doen Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voorstellen tot wijziging van de Begroting.
7. Gedeputeerde Staten kunnen tussentijds aan Provinciale Staten voorstellen doen tot wijziging van de Begroting, als actuele ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.
8. 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. In de verantwoording geeft het college aan:
   a. de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt in termen van gerealiseerde resultaten;
   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 (inclusief Resultaten) en de lopende investeringen van de Programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.
3. De inrichting van de Jaarstukken sluit aan bij de opzet van de Begroting.
4. 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.

Artikel 10. Paragrafen

De Begroting en Jaarstukken bevatten in elk geval de door het BBV in artikel 7, tweede lid, onderdeel b en titel 2.3 van het BBV voorgeschreven paragrafen, lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 11. Algemeen financieel beleid

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

Artikel 12. Beleidsnota’s inzake financieel beleid

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 volgende beleidsnota’s.

a. investeren, activeren, waarderen en afschrijven;
b. reserves en voorzieningen;
c. kostprijsberekening, rentetoerekening en toerekening van kosten;
d. weerstandsvermogen en risicomanagement;
e. onderhoud kapitaalgoederen;
f. verbonden partijen en overige deelnemingen;

g. grondbeleid;
h. financieringsfunctie.

Artikel 13. Investeringen, waarderingen en afschrijvingen.

1. De beleidsnota investeren, activeren, waarderen en afschrijven beschrijft tenminste voorschriften ten aanzien van waardering en afschrijving van investeringen en ten aanzien van de werkwijze aangaande investeringskredieten.
2. De beleidsnota investeren, activeren, waarderen en afschrijven beschrijft ten minste
   a. regels voor waardering en afschrijving van activa afschrijvingsmethode (onder andere moment starten met afschrijven, afschrijvingstermijn)
   b. het minimum bedrag van een investering
   c. wijze waarop krediet autorisatie geregeld is

Artikel 14. Reserves en voorzieningen

1. Gedeputeerde Staten leggen ter vaststelling door Provinciale Staten in de eerste helft van iedere statenperiode een beleidsnota reserves en voorzieningen voor.
2. De in het eerste lid bedoelde nota beschrijft:
   a. de vorming, voeding en besteding van reserves
   b. de vorming, voeding en besteding van voorzieningen
   c. de toerekening en verwerking van bedragen wegens het op peil houden en rente

Artikel 15. Kostprijsberekening en rentetoerekening

De beleidsnota kostprijsberekening en rentetoerekening en toerekening van kosten beschrijft ten minste:
a. de kostprijsbepaling inclusief de bepaling van de provinciale overhead en de wijze van toerekening van lasten aan de programma's en verplichte taakvelden, en
b. de wijze van rentetoerekening over de vaste activa en het eigen vermogen en de wijze van toerekening aan de programma's.
c. de kostprijsbepaling van de rechten, als bedoeld in artikel 223 van de Provinciewet.

Artikel 16. Weerstandsvermogen en risicomanagement

De beleidsnota weerstandsvermogen en risicomanagement beschrijft 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 .

Artikel 17. Onderhoud kapitaalgoederen

1. De beleidsnota onderhoud kapitaalgoederen beschrijft het beleid voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau. Daarbij worden de normkostensystematiek, het meerjarig budgettair beslag, en de eventuele noodzaak voor de vorming van een onderhoudsvoorziening aangegeven.

2. In de nota worden tenminste de volgende onderdelen onderscheiden:
   a. onderhoud infrastructuur (te onderscheiden in wegen en vaarwegen);
   b. onderhoud gebouwen;
   c. overige kapitaalgoederen.

Artikel 18. Verbonden partijen en overige deelnemingen

De beleidsnota verbonden partijen en overige deelnemingen beschrijft ten minste:
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.

Artikel 19. Grondbeleid

De beleidsnota grondbeleid beschrijft de meerjarige doelstellingen van het grondbeleid en bevat tenminste:
a. de strategie ten behoeve van gebiedsontwikkeling;
b. de strategie ten behoeve van taakgebonden aspecten van grond;
c. de strategie omtrent grondverwerving, met in het bijzonder;
   a. criteria om van minnelijke verwerving over te gaan op onteigening;
   b. een kader voor gelegenheidsaankopen.
d. de meerjarige doelstellingen voor grondaankopen.
e. algemene uitgangspunten betreffende winstneming van grondexploitaties.
f. algemene uitgangspunten betreffende grondverkopen.

Artikel 20. Financiering

De nota financiering beschrijft het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie en dient als 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.
De financieringsfunctie valt uiteen in de volgende onderdelen:
a. Risicobeheer.
b. Financieren.
c. Kasbeheer.

Hoofdstuk 4. Financiële organisatie en administratie

Artikel 21. Uitvoering Begroting

1. Gedeputeerde Staten dragen ten aanzien van de Uitvoeringsinformatie er zorg voor dat:
   a. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen aan de doelstellingen in de Doelenboom;
   b. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, 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;
d. de lasten van de Doelstellingen niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere Doelstellingen binnen hetzelfde programma onder druk komt.

2. 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.
3. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat de afzonderlijke kredieten voor investeringen, zoals geautoriseerd in de al dan niet gewijzigde begroting, niet worden overschreden.
4. Gedeputeerde Staten verstrekken de Uitvoeringsinformatie ter informatie aan Provinciale Staten tegelijk met respectievelijk de Begroting en de Jaarstukken.

Artikel 22. 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.

Artikel 23. Financiële positie

1. 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.
2. Gedeputeerde Staten treffen voor de vorderingen een voorziening wegens oninbaarheid op basis van de omvang en een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen.

Artikel 24. 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 afdelingen;
b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen, schulden, contracten;
c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende kredieten en investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
d. het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de provinciale productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het provinciale beleid;

e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de Begroting en relevante wet- en regelgeving;
f. de controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie, alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de Begroting en relevante wet- en regelgeving.

Artikel 25. Financiële organisatie

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor en leggen in besluiten vast:
a. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan de beleids- en beheersorganen, de toezichthouder en derden zoals bedoeld in het BBV, is gewaarborgd;
b. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
c. de regels die toezien op de inkoop en aanbesteding van werken, diensten en leveringen.

Artikel 26. Invulling door Gedeputeerde Staten

1. 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 door derden geoormerkte bijdragen. Van deze invulling wordt melding gemaakt in tussentijdse rapportages en in de Jaarstukken.
2. In voorkomende gevallen waarbij dat naar het oordeel van Gedeputeerde Staten aan de orde is, zijn Gedeputeerde Staten bevoegd terstond naar bevind van zaken te handelen en in dat kader ook financiële verplichtingen aan te gaan. Deze handelwijze wordt aan Provinciale Staten gemeld. Dit geldt ook voor het onderliggende beleid dat bij deze Financiële Verordening behoort.

Paragraaf 5. Slotbepalingen

Artikel 27. Slotbepaling

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na publicatie van het Provinciaal blad, waarin zij wordt geplaatst.
2. De Financiële Verordening provincie Drenthe 2012, zoals vastgesteld bij besluit van 14-11-2012, Provinciaal blad 2012, no. 37, 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 28. Citeertitel.

Deze verordening wordt aangehaald als Financiële verordening provincie Drenthe 2020.

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.
De financiële verordening dient overeenkomstig ditzelfde artikel 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 gevolgd. De Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 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 financiele 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 PS en GS.

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 komende jaar en de drie daaropvolgende jaren.
De voorjaarsnota vormt het beleidsmatige en financiële kader waarbinnen de begroting voor het komende jaar zal moeten worden uitgewerkt.

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 PS tot sturen en controleren.
Een programma moet het antwoord geven op de drie W-vragen:
- Wat willen wij bereiken?
- Wat gaan wij daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

In het artikel wordt ook de bevoegdheid geregeld voor Gedeputeerde Staten, snel op ontwikkelingen in te kunnen spelen door de inzet van het budget voor onvoorziene uitgaven.

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.

Artikel 6. Autorisatie investeringskredieten

Door Provinciale Staten autoriseren 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:
- De subsidiebeschikking is leidend voor de verantwoording van de lasten.
- Op basis van de informatie in de subsidiebeschikking worden de lasten bij start van het project genomen, tenzij er sprake is van één van de uitzonderingen die in sub a en b nader beschreven worden.

In sub a wordt vervolgens expliciet aangegeven dat de lasten van boekjaarsubsidies ook toegerekend moeten worden aan de periode waarin de gesubsidieerde haar exploitatie heeft en dus de "prestaties" levert.
In sub b wordt dan de uitzondering beschreven voor projecten die aan de twee voorwaarden voldoen, te weten:
1. Een nader bepaald grensbedrag overschrijden en
2. De projectperiode de jaargrens overschrijdt

Doel van deze sub b is dat vooral de grotere en meer langjarige projectsubsidies wel nauwkeuriger toegerekend worden aan de periode waarin ook de "prestaties" geleverd worden.

In de subsidiebeschikking dient het door de subsidieontvanger aangegeven bestedingsritme over de jaren te worden opgenomen. Op basis daarvan wordt de lastneming op basis van deze voorcalculatorische informatie over de jaren verantwoord.
Het grensbedrag geldt per individuele subsidiebeschikking. Het grensbedrag dat bij de eerste oorspronkelijke subsidiebeschikking van een project van toepassing is, blijft dat voor de gehele projectperiode. Het zijn Provinciale Staten die zelf bepalen wat het grensbedrag is.
Om te voorkomen dat hier alsnog een onnodig zware administratieve last wordt opgelegd wordt bij het bepalen van het grensbedrag uitgegaan van een minimum en maximum gerelateerd aan de totale lasten inclusief toevoegingen aan de reserves over het boekjaar op basis van de primitieve begroting. Als minimum wordt gehanteerd 0,25% en als maximum 0,50%.
In lid 3 is voorgeschreven om via een "beklemde" reserve alle "verplichtingen uit hoofde van projectsubsidies vallend onder lid 1 b, dus vanaf het grensbedrag, af te wikkelen. Dus lasten in de volgende jaren worden op basis van de subsidiebeschikkingen via toevoeging en latere onttrekkingen aan deze "beklemde" reserve via de jaarrekening verantwoord.
In alle gevallen dient onder de "niet uit de balans blijkende verplichtingen" het totaalbedrag te worden vermeld dat uit hoofde van de in lid 1 b genoemde projectsubsidies nog open staat, waarbij wordt aangegeven welk deel daarvan reeds in een/de beklemde reserve is afgedekt.
Tevens bevat dit 4e lid de borging dat als vanuit het subsidieproces een nieuwe beschikking wordt afgegeven, deze wederom de basis vormt voor de verantwoording van de lasten. Zo is onder andere in het subsidieproces opgesloten dat (significante) afwijkingen gemeld moeten worden door de aanvrager; als deze leiden tot een verandering in het bestedingspatroon kan, indien dit wenselijk is vanuit het subsidieproces, de eerder gegeven beschikking worden aangepast. Dat kan ook het gevolg zijn van de monitoring die de provincie doet.
In geval van de in lid 1b genoemde projectsubsidies zal dan ook de verantwoording aangepast moeten worden op het bestedingsritme indien dat in de laatst afgegeven beschikking tot een aanpassing heeft geleid.

Artikel 8. Tussentijdse rapportage

In dit artikel wordt geregeld dat Provinciale Staten door middel van tussentijdse rapportages zullen worden geïnformeerd over de uitvoering van de begroting. Ook wordt geregeld op welk niveau begrotingswijzigingen aan Provinciale Staten moeten worden voorgelegd.

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.

Artikel 10. Paragrafen

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 de artikelen 9 tot en met 16 van het BBV. Aanvullend op de verplichte paragrafen bevatten de Begroting en de Jaarstukken nog de paragraaf Reserves en Voorzieningen. De kaders voor de diverse paragrafen worden uitgewerkt als onderdeel van het provinciale financieel beleid. Daarvoor zijn hierna diverse “kapstokartikelen” in de financiele verordening opgenomen.

Hoofdstuk 3. Financieel beleid

Artikel 11. 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 12 t/m 20. Beleidsnota's inzake financieel beleid

Deze artikelen zien op de wijze waarop het financieel beleid meer systematisch vorm krijgt en onderhouden wordt dan tot dusverre het geval was. 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 volgende beleidsnota's.

- investeren, activeren, waarderen en afschrijven;
- reserves en voorzieningen;
- kostprijsberekening, rentetoerekening en toerekening van kosten;
- weerstandsvermogen en risicomanagement;
- onderhoud kapitaalgoederen;
- verbonden partijen en overige deelnemingen;
- grondbeleid;
- financiering.

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).

Hoofdstuk 4. Financiële organisatie en administratie

Artikel 21. 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.

Artikel 22. 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 de accountant.
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.

Artikel 23. Financiële positie

Door alle besluiten ook daadwerkelijk te verwerken in de financiële stukken en daarnaast ook in beeld te houden welke vorderingen nog tot een ontvangst zullen leiden, borgen Gedeputeerde Staten een correct beeld van de financiële positie van de provincie, zonder verrassingen.

Artikel 24. 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 25. 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 een organisatieverordening.

Artikel 26. Invulling door Gedeputeerde Staten

In dit artikel wordt de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten geregeld, middelen die voortkomen uit specifieke doeluitkeringen of door derden geoormerkte bijdragen zonder voorafgaande toestemming van Provinciale Staten in te zetten.
Daarnaast wordt de bevoegdheid van GS geregeld, in voorkomende gevallen waarbij dat naar het oordeel van GS aan de orde is, naar bevind van zaken te handelen.
Daarvan wordt dan wel melding gemaakt aan Provinciale Staten.

Paragraaf 5. Slotbepalingen

Artikel 27. Slotbepaling

Deze verordening treedt in werking met ingang van de datum van uitgifte van het Provinciaal blad.
Bij het opstellen van de Voorjaarsnota 2020 en de Begroting 2021 zal hiermee al rekening worden gehouden.

De Jaarrekening 2020 wordt opgesteld overeenkomstig de uitgangspunten bij de Begroting 2020 op basis van de oude financiële verordening. Voor zover er tussentijds op basis van het herziene BBV al regelgeving aangepast had moeten zijn, is dat gebeurd door afzonderlijke besluiten in het kader van de respectievelijke begrotingen.
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 28. Citeertitel.

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

Nota reserves en voorzieningen 2020

Inleiding

In de Financiële Verordening is vastgelegd dat Provinciale Staten (PS) in de eerste helft van iedere Statenperiode een (geactualiseerde) Nota reserves en voorzieningen vaststellen. Bij zowel de voorjaarsnota's, bestuursrapportages als de jaarrekeningen worden de standen en bestedingen van de reserves en voorzieningen gemonitord en dan wordt beoordeeld of bijstelling nodig is.

Deze nota geeft de regels en richtlijnen rondom de reserves en voorzieningen en geeft aan wanneer onttrekkingen en toevoegingen kunnen plaats vinden.
Om te voldoen aan het budgetrecht van Provinciale Staten en om Gedeputeerde Staten te faciliteren bij een goede bedrijfsvoering is het van belang dat altijd op een transparante wijze de financiële positie van de provincie te bepalen is. Daarom is het van belang dat eenduidig en consistent omgegaan wordt met reserves en voorzieningen.

De vorige Nota reserves en voorzieningen dateert uit oktober 2016. Deze editie maakte deel uit van de Begroting 2017 en was opgenomen in de paragraaf reserves en voorzieningen.
De belangrijkste wijziging in de nieuwe – gewijzigde – editie betreft het feit, dat de Nota reserves en voorzieningen 2020 alleen het beleid omtrent reserves en voorzieningen weergeeft. Een resultaat van de periodieke doorlichting van de reserves en voorzieningen wordt aan Provinciale Staten in een afzonderlijk document voorgelegd.

De keuze voor een reserve en/of voorziening wordt conform het gestelde in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gemaakt. De reserves worden altijd gevormd met eigen middelen en zijn ter dekking van verwachte toekomstige uitgaven. Voorzieningen kunnen worden gevormd met eigen middelen of met middelen van derden.

Hoofdstuk 1: Wettelijk kader, definities en functie

1.1. Functies reserves en voorzieningen

In het totale financiële beleid hebben reserves en voorzieningen verschillende functies, te weten:

a. spaar- en bestedingsfunctie
Een reserve of voorziening kan worden ingesteld om te sparen voor toekomstige beleidsdoelen. In dit geval is sprake van een spaarfunctie. Zodra de bestemming tot incidentele uitgaven leidt is sprake van een bestedingsfunctie. Het gaat hierbij om reserves en voorzieningen met een specifiek van tevoren bepaald doel of activiteit.

b. bufferfunctie
In deze functie dienen de reserves om onvoorziene tegenvallers op te vangen.

c. egalisatiefunctie
Reserves kunnen worden gevormd om grote schommelingen in de uitgaven in inkomsten met een incidenteel karakter tegen te gaan en dus de lasten en baten over de jaren heen te verdelen.

d. financieringsfunctie
De Wet financiering decentrale overheden (Fido) beoogt een solide financieringswijze van de decentrale overheden te bevorderen en schommelingen van rentelasten zoveel mogelijk te beperken. De financiering van kapitaaluitgaven kan plaats vinden door het gebruiken van reserves en voorzieningen als (intern) financieringsmiddel of door het aantrekken van vaste geldleningen. Bij gebruik van reserves en voorzieningen hoeft geen beroep te worden gedaan op de geld- en kapitaalmarkt. Het gebruik van reserves en voorzieningen als intern financieringsmiddel wordt aangeduid met de financieringsfunctie.

e. inkomensfunctie
Bij de inkomensfunctie staat centraal dat reserves en voorzieningen bespaarde rente genereren. Omdat reserves en voorzieningen dan aangewend worden als intern financieringsmiddel, hoeft er ook minder geld geleend te worden op de kapitaalmarkt.

1.2 Reserves

Provinciale Staten zijn bevoegd om reserves in te stellen of op te heffen Reserves zijn eigen al dan niet voor specifieke doeleinden gereserveerde middelen op de balans. Ze zijn een onderdeel van het eigen vermogen. De in het Besluit Begroting en Verantwoording BBV opgenomen voorschriften onderscheiden de volgende categorieën reserves:
- algemene reserve;
- bestemmingsreserves.

1.2.1 Algemene reserves

Algemene reserves zijn reserves waaraan geen bestemming is gegeven. Deze reserves zijn verplicht op grond van artikel 43 van het BBV. De algemene reserve is het vrij besteedbare eigen vermogen van de provincie. Deze reserves hebben als belangrijkste functie het vormen van een buffer voor financiële tegenvallers. Tekorten/overschotten op de jaarrekening worden ten laste/ten gunste van de Reserve voor Algemene Doeleinden gebracht.

De algemene reserves kunnen worden ingedeeld in twee categorieën, te weten:

- Reserve(s) zonder specifieke bestemming. Hiertoe worden gerekend de Reserve voor Algemene Doeleinden en de Saldireserve;
- Reserve(s) om risico's die de provincie loopt, op te vangen. Hiertoe wordt de Risicoreserve gerekend.

1.2.2 Bestemmingsreserves

Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan Provinciale Staten een bepaalde bestemming hebben gegeven. Wanneer vanuit deze reserves bedragen beschikbaar zijn gesteld en die bedragen na afloop van het betreffende jaar niet zijn besteed, dan dient in principe het overschot weer aan de betreffende bestemmingsreserve toegevoegd te worden. Het zijn Provinciale Staten die tot deze toevoegingen besluiten.

1.3 Voorzieningen

Voorzieningen maken deel uit van het vreemd vermogen van de provincie. Provinciale Staten zijn bevoegd om voorzieningen in te stellen of op te heffen. Daarbij wordt aangetekend dat er ten aanzien van de instelling en opheffing van voorzieningen nauwelijks beleidsvrijheid voor Provinciale Staten bestaat, omdat de vorming hiervan in veel gevallen verplicht voortvloeit uit de bepalingen uit het BBV. Voor de definitie van voorzieningen is binnen het BBV aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek. Voorzieningen zijn passiefposten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum.

Het gaat bij voorzieningen om min of meer onzekere verplichtingen die te zijner tijd tot schulden kunnen worden gerekend, zoals garantieverplichtingen en dergelijke. Ook kunnen voorzieningen betrekking hebben op verplichtingen, samenhangend met het in de tijd onregelmatig gespreid zijn van bepaalde kosten, zoals groot onderhoud. Voorts kunnen voorzieningen een schatting betreffen van de lasten voortvloeiend uit risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, zoals rechtsgedingen, reorganisaties en dergelijke. Voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, bijvoorbeeld die van vakantieverlof, mogen geen voorzieningen worden gevormd (artikel 44 BBV).
Daarnaast kunnen voorzieningen ingesteld worden om heffingen waarvan de besteding in wet- en regelgeving is gelimiteerd onder te brengen.

Voorzieningen dienen naar beste schatting dekkend te zijn voor de achterliggende verplichtingen en risico's. Ze mogen niet groter of kleiner zijn dan de verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn ingesteld. Het is daarom niet toegestaan rente toe te rekenen aan voorzieningen (artikel 45 BBV). De besteding van voorzieningen is de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. De uitgaven ten laste van voorzieningen worden namelijk al geautoriseerd bij het vormen van de voorzieningen en worden nadien niet opnieuw aan Provinciale Staten te worden voorgelegd. De achterliggende gedachte is dat de uitgaven ten laste van de voorzieningen geen keuzevrijheid kennen en dat Provinciale Staten de bestemming niet meer kunnen wijzigen. Volgens het BBV moeten uitgaven rechtstreeks ten laste van de voorzieningen worden geboekt en lopen ze niet via de exploitatie. Als de besteding ook ten laste van de rekening van baten en lasten zou lopen, zou het bedrag namelijk tweemaal als last worden verantwoord. De onttrekkingen worden dus rechtstreeks via de balans afgewikkeld en maken geen onderdeel uit van de exploitatiebegroting/rekening.

1.4 Verschillen (bestemmings-)reserves en voorzieningen

Hiervoor zijn diverse malen verschillen tussen reserves en voorzieningen aangehaald. In onderstaande tabel zijn de verschillen nog eens schematisch opgenomen:

	Reserve	**Voorziening**
Onderdeel van	Eigen vermogen	Vreemd vermogen
Wijziging bestemming	Mogelijk	Niet mogelijk
Aanwending vrij	Ja	Alleen voor betreffend doel
Opbouw (dotatie)	Resultaatbestemming	Resultaatbepaling
Onttrekking (aanwending)	Resultaatbestemming	Ten laste van de voorziening

Hoofdstuk 2: Provinciaal beleid

In de financiële verordening van de provincie Drenthe is opgenomen dat Gedeputeerde Staten in de eerste helft van iedere Statenperiode een Nota reserves en voorzieningen aan Provinciale Staten ter vaststelling aanbieden. In dit hoofdstuk vindt u een beschrijving van onze provinciale beleidsuitgangspunten ten aanzien van reserves en voorzieningen.

2.1 Autorisatie en Instellingscriteria reserves

Instelling van een reserve is een bevoegdheid van PS. Reserves worden daarom alleen ingesteld bij een expliciet besluit van Provinciale Staten.

Voor het instellen/handhaven van bestemmingsreserves zijn de volgende beleidsregels geformuleerd:

1. We gaan terughoudend om met het instellen van bestemmingsreserves. Het uitgangspunt is “nee, tenzij”. Het uitgangspunt is, dat alle baten en lasten in de exploitatie worden verantwoord. In uitzonderingsgevallen is de instelling van reserves mogelijk, passend binnen en onderbouwd vanuit de eerder in deze nota genoemde functies.
2. Instelling van een reserve (of voorziening) vindt onderbouwd plaats bij de voorjaarsnota of de begroting, aan de hand van het standaard format (zie bijlage 2 in deze nota).
3. Voor een in te stellen reserve geldt een minimum omvang van € 500.000,--.
4. Tijdelijk karakter: een bestemmingsreserve is altijd tijdelijk van aard en wordt ingesteld voor een vooraf bepaalde periode. Als de periode op het instellingsmoment niet bekend is dan wordt de reserve ingesteld voor maximaal de resterende duur van de lopende collegeperiode. Na afloop van de collegeperiode vindt altijd een actualisatie van de reserve plaats. Deze kan leiden tot heroverweging van de inzet van de gereserveerde middelen.
5. Aan een reserve dient altijd een financiële onderbouwing (bestedingsplan) ten grondslag te liggen incl. meerjarenbegroting. Het bestedingsplan wordt periodiek en minstens eenmaal per begrotingsjaar geactualiseerd.
6. Een reserve dient aan een van de in paragraaf 1.1 benoemde functies te voldoen.
7. Provinciale Staten stellen bij het instellen van een reserve in ieder geval vast:
   - Functie;
   - Doelstelling en gebruik;
   - Toegestaan minimum
   - Toegestane onttrekking
   - Voeding (wijze en mate)
   - Opheffing, Wanneer of onder welke omstandigheden de reserve kan komen te vervallen
   - Specifieke spelregels

   Voor het instellen van een reserve of voorziening is het format instelling reserves (en voorzieningen) beschikbaar (zie bijlage 2)

2.2. Voorzieningen

Provinciale Staten zijn bevoegd om voorzieningen in te stellen of op te heffen. Daarbij wordt aangetekend dat er ten aanzien van de instelling en opheffing van voorzieningen nauwelijks beleidsvrijheid voor Provinciale Staten bestaat, omdat de vorming hiervan in veel gevallen verplicht voortvloeit uit de bepalingen uit het BBV. Voor de definitie van voorzieningen is binnen het BBV aansluiting gezocht bij het Burgerlijk Wetboek.

2.3. Informatievoorziening, evaluatie en actualisatie

2.3.1 Accountantscontrole

Het verloop van de reserves en voorzieningen wordt elk jaar meegenomen in de accountantscontrole op de jaarrekening.

2.3.2 Wijziging doel, duur of bestemming

Na afloop van een collegeperiode worden alle bestemmingsreserves geactualiseerd. Deze actualisatie kan leiden tot een voorstel aan provinciale staten tot afroming of aanvulling van het saldo van een bestemmingsreserve, verlenging van de duur van of omzetting of opheffing van een bestemmingsreserve. Provinciale Staten nemen een besluit.
Vrijvallende middelen uit de reserve vallen onder de algemene middelen en kan voor wat betreft de aanwending opnieuw ter besluitvorming worden voorgelegd aan PS.

2.4. Rente

Conform artikel 45 van het BBV mag geen rente worden toegevoegd aan voorzieningen. Aan reserves wordt geen rente toegevoegd, tenzij dit wettelijk is verplicht. Als dit het geval is dan moet dit onderbouwd worden samen met het voorgestelde rentepercentage. Dit rentepercentage kan jaarlijks herzien worden.

Bijlage 1. Wettelijk kader externe en interne regels

BBV

Artikel 41
Onder de vaste passiva worden afzonderlijk opgenomen het eigen vermogen, de voorzieningen en de vaste schulden, met een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Artikel 42
1. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het gerealiseerde resultaat volgend uit het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening.
2. Het in het eerste lid bedoelde resultaat wordt afzonderlijk opgenomen als onderdeel van het eigen vermogen.

Artikel 43
1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
   a. de algemene reserve;
   b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 44
1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
   a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
   b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
   c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
   d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.
3. Voorzieningen worden niet gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume.

Artikel 45
Rentetoevoegingen aan voorzieningen zijn niet toegestaan.
Artikel 54
1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
   a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
   b. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van het voorgaande boekjaar;
   c. de toevoegingen of onttrekkingen bij het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening;
   d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
   e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 55
1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van de voorzieningen, bedoeld in artikel 44 en de wijzigingen daarin toegelicht.
2. Per voorziening wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
   a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
   b. de toevoegingen;
   c. ten gunste van de rekening van baten en lasten vrijgevallen bedragen;
   d. de aanwendingen;
   e. saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 63
1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
2. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden

opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.

4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingsprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
5. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.
6. In afwijking van het eerste lid is waardering tegen actuele waarde toegestaan voor de activa van de Nazorgfondsen bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer.
7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.
8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Bijlage 2: Format instelling reserves (en voorzieningen)

Naam	Naam van de reserve of voorziening
Functie	Indien reserve dan functie invullen
Doelstelling en gebruik	Wat is het doel van de reserve of voorziening?
Statenstuk (instellingsbesluit)	Datum en naam statenstuk besluit instelling
Portefeuillehouder	Verantwoordelijk portefeuillehouder
Programma	Op welk programma heeft de reserve betrekking
Toegestaan minimum	Wat is de minimale omvang
Toegestane onttrekking	Wat is de onttrekking op basis van de begroting
Voeding (wijze en mate)	Wat is de geplande toevoeging op basis van de begroting of eventuele mogelijke bijdrage van derden i.g.v. voorziening
Opheffing	Wanneer of onder welke omstandigheden kan de reserve komen te vervallen
Koppeling exploitatie	Beleidsopgave, doelstelling, prestatie en kostensoort
Specifieke spelregels	Benoem eventuele bijzonderheden. Indien sprake van rente toevoeging, hier aangeven

2020

Nota Investeren, Activeren, Waarderen en Afschrijven 2020

Inhoud

1. Inleiding ... 3
1.1 Waarom deze nota ... 3
1.2 Gebruikte regelgeving ... 3
1.3 Opbouw van de nota ... 3
1.4. Begrippenlijst ... 3
2. Investeren ... 6
2.1 Algemeen ... 6
2.3 Inhoud Kredietvoorstel ... 6
2.4 Autorisatie ... 7
2.4.1 Autoriseren van kredietruimte ... 7
2.4.2 Autoriseren van project of programma krediet ... 7
2.5. Investeringsprogramma's ... 8
2.6. Initiatief fase ... 8
2.7 Rapportage aan Provinciale Staten over het krediet ... 8
3. Activeren ... 9
3.1. Algemeen ... 9
3.2 Criteria voor activeren van materiele activa ... 9
3.2.1.Bijzondere activa: Kunst ... 9
3.2.2.Bijzondere activa: Grond ... 9
3.3 Activeren van Immateriële vaste activa ... 9
3.3.1. Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen ... 9
3.3.2. Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief ... 10
3.3.3 Bijdragen aan activa in eigendom van derden ... 10
4. Waarderen ... 11
4.1 Algemeen ... 11
4.2. Materiële vaste activa ... 11
4.2.1 Waardering Vastgoed met maatschappelijke functie bij bestemmingswijziging of verkoop ... 11
4.2.2. Waardering Vastgoed met bedrijfseconomische functie bij waardevermindering, buiten gebruikstelling of voornemen tot verkoop ... 12
4.3 Waardering grond ... 12
4.3.1 Gronden Natuur Netwerk Nederland ... 12
4.3.2 Erfpacht gronden ... 12
4.4 Financiële vaste activa ... 12
5. Afschrijven ... 13
5.1 Algemeen ... 13
5.2 Lineaire Afschrijvingsmethodiek ... 13
5.3 Start moment van afschrijven ... 13
5.4 De componentenmethode ... 13
5.5 Stelselwijziging en schattingswijzigingen ... 13
5.6 Afschrijving bijdragen aan activa in eigendom van derden ... 13
5.7. Afschrijvingstermijnen ... 14

Bijlage 1: Indeling Infrastructureel project Exploitatie kosten en Investeringskosten
Bijlage 2: Verwerken van software en kosten

1. INLEIDING

1.1 Waarom deze nota

In deze nota is het financieel beleid vastgelegd van de provincie Drenthe inzake investeren, waarderen en afschrijven.
Nieuwe investeringen binnen de provincie vinden veelal plaats in Gebouwen, ICT en Infrastructuur. Het budgetrecht voor investeringen berust bij Provinciale Staten (PS) . In deze nota worden richtlijnen vastgelegd op grond waarvan investeringskredieten in de begroting worden opgenomen, waardering en afschrijving van activa plaatsvindt. Deze nota ondersteunt de rol van PS en draagt ertoe bij dat PS hun verantwoordelijkheid beter kunnen invullen.

1.2 Gebruikte regelgeving

De kaders van deze nota zijn de Provinciewet, Besluit Begroting Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) en de Notitie Materiële Vaste Activa (NMVA) van de Commissie BBV (Het activeren, waarderen, onderhouden en afschrijven van investeringen/kapitaalgoederen) uitgebracht in januari 2020. In een aantal gevallen geeft deze wetgeving ruimte voor eigen invulling. Bij uitzonderlijke vraagstukken blijft het noodzakelijk de desbetreffende wetgeving te raadplegen.

1.3 Opbouw van de nota

De nota start met een korte inleiding. Vervolgens volgt hoofdstuk 2 Investeren waarin het kredietvoorstel een centrale plaats inneemt. In hoofdstuk 3 Waarderen ligt de nadruk op het verantwoorden van onze activa op de balans. Tot slot hoofdstuk 4 Afschrijven, hierin is de afschrijvingstabel met afschrijvingstermijnen opgenomen. Hoofdstuk 5 wordt gevormd door een begrippenlijst.

1.4. Begrippenlijst

Investeren	het vastleggen van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt
Actief	na voltooiing van de investering, wordt het dan ontstane bezit administratief verwerkt op de balans. Er ontstaat dan een actief (meervoud activa) op de balans.
Investeren in bestaand actief	uitgaven die leiden tot een significante kwaliteitsverbetering en/of leiden tot een levensduurverlenging en of aanpassingen om te voldoen aan wet- en regelgeving.
Groot onderhoud	uitgaven die nodig zijn om het actief gedurende zijn levensduur in goede staat te houden
Kredieten	niet jaar gebonden investeringsbudgetten
Verkrijgingsprijs	inkoopprijs vermeerderd met bijkomende kosten
Vervaardigingsprijs	de aanschafkosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend
Kapitaallasten	rente en afschrijvingslasten
Groot variabel onderhoud	jaargemiddelde van het totale groot onderhoud gedurende de verwachte levensduur.

Investeringen publieke taak	investeringen die geen economisch nut opleveren (geen middelen genereren en/of verhandelbaar zijn), bijvoorbeeld wegen.
Investeringen bedrijfsvoering	investeringen met als doel de bedrijfsvoering op het huidige peil te houden. Het betreft voornamelijk investeringen in automatisering, meubilair, huisvesting, voertuigen en materieel
Vervangingsinvesteringen	investeringen ten behoeve van de vervanging van een bestaand actief als gevolg van economische veroudering of slijtage.
Investeringsprogramma	een aantal investeringen die een zodanige samenhang (bijvoorbeeld geografisch, gelijksoortig of financiële door dekking uit externe/rijksmiddelen) hebben dat deze in één voorstel aan PSworden voorgelegd
Programmakrediet	een kredietreservering, na goedkeuring projectvoorstel door PS wordt een investeringskrediet beschikbaar gesteld.
Initiatief fase project	fase om ambitie te ontwikkelen
Activeren	het op de balans presenteren van de financiële waarde van het aangeschafte of vervaardigde kapitaalgoed met meerjarig nut dat vanaf dat moment als bezitting kan worden beschouwd.
Bruto methode activeren	op het investeringsbedrag mogen bijdragen van reserves niet in mindering worden gebracht.
Netto methode	op het investeringsbedrag moeten bijdragen van derden die in directe relatie staan met het actief in mindering worden gebracht op de investering.
Immateriële vaste activa	vaste activa die niet tastbaar zijn; het betreft bezittingen die wel een rol spelen in het financiële proces, maar nooit in het fysieke bedrijfsproces
Materiele vaste activa	de materiële bezittingen (juridisch en economisch eigendom)van de provincie die zij langdurig gebruikt voor haar beleidsrealisatie en bedrijfsvoering.
Vastgoed met een maatschappelijke functie:	vastgoed dat betrekking heeft op een provinciehuis of op gebouwen en terreinen met een functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn of maatschappelijke opvang en/of zorg
Vastgoed met een bedrijfseconomische functie:	vastgoed met de bestuurlijke intentie om bewust winst en/of waardestijgingen te realiseren. In deze situatie worden panden aangehouden en verhuurd en/of staan in de verkoop
Afschrijven	het op methodische wijze boekhoudkundig verwerken van de waardevermindering van kapitaalgoederen
Lineaire afschrijving	afschrijven met een vast bedrag per jaar
Totaalfinanciering	financiering van provincie als totaal en geen specifieke financiering voor een project

Gebruiksduur	economische of technische levensduur
Economische levensduur	de maximale periode waarover het economisch verantwoord is van een actief gebruik te maken
Technische levensduur	de maximale periode waarover dat actief een bijdrage aan de productie kan leveren.
Restwaarde	de schatting, tegen het prijspeil van het moment van ingebruikname, van de opbrengst die na de gebruiksduur nog gerealiseerd kan worden, verminderd met de te maken kosten voor verwijdering of vernietiging van (delen van) het actief.
Componentenbenadering	verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief, die afzonderlijk vervangen kunnen worden, worden afzonderlijk afgeschreven op basis van de individuele waardevermindering van die delen

2. INVESTEREN

2.1 Algemeen

De NMVA verstaat onder investeringen het vastleggen van vermogen in objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt[1].

Volgens de NMVA is bij een bestaand actief sprake van een investering indien de uitgaven:
• leiden tot een significante kwaliteitsverbetering; en/of
• leiden tot een levensduurverlenging; en/of
• aanpassingen betreffen om te voldoen aan wet- en regelgeving (bijv. investeringen in een gebouw om te voldoen aan veiligheidsvoorschriften).
De NMVA stelt dat wanneer materiële vaste activa nog in aanbouw of ontwikkeling zijn de investeringen onder de materiële vaste activa dienen te worden gepresenteerd op de balans.
Investeren moet niet verward worden met (groot) onderhoud. (Groot) Onderhoud is niet levensduur verlengend, maar dient om het actief gedurende zijn levensduur in goede staat te houden.

2.2 Investeringskosten

In artikel 59 BBV is opgenomen dat alle investeringen worden geactiveerd. In de provinciale financiële verordening dient een activeringsgrens te worden opgenomen.
De provincie Drenthe heeft het minimumbedrag voor een investering gesteld op € 50.000,--.

Artikel 63 van het BBV stelt dat activa worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs. Hieruit vloeit voort dat investeringskosten bestaan uit ofwel de verkrijgingsprijs of de vervaardigingsprijs. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten. De vervaardigingsprijs omvat de aanschafkosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend.
Op basis van de NMVA (Bijlage 5: Casuïstiek inzake activeren) moeten de salariskosten die direct aan een actief zijn toe te rekenen ook worden geactiveerd.

De provincie Drenthe stelt dat middelen die worden ingezet om een investering te realiseren worden vastgelegd in kredieten. Een krediet is niet-jaargebonden en na voltooiing van de investering zijn ze in de post kapitaallasten (rente en afschrijving) terug te vinden in de exploitatie.
Projectkosten kunnen bestaan uit Investeringskosten en uit exploitatiekosten.
Bijlage 1: “Indeling Infrastructureel project Exploitatie kosten en Investeringskosten” is een leidraad voor de indeling van investeringskosten en exploitatiekosten van een infrastructureel project.

2.3 Inhoud Kredietvoorstel

Het BBV of de NMVA geeft voor een kredietvoorstel geen inhoudelijke richtlijnen.
De provincie Drenthe heeft bepaald dat het kredietvoorstel minimaal onderstaande onderwerpen dient te bevatten:

a. Inhoudelijke beschrijving van de investering
b. Verwachte start- en einddatum van het project
c. Specificatie van Investeringskosten. Indien mogelijk naar onderstaande categorieën:
    - Grondverwerving
    - Voorbereidingskosten uitvoeringsfase
    - Aanneemsom uitvoering
    - Personeelskosten intern
    - Personeelskosten extern
d. Eventuele bijdragen van derden
e. Berekening kapitaallasten op basis van de verwachte levensduur
f. Voorstel dekking kapitaallasten

[1] In de speektaal wordt onder investeren ook wel verstaan het inzetten van middelen waarmee een langdurig maatschappelijk effect wordt beoogd. Goed voorbeeld hiervan de zijn uitgaven die worden gedaan in het kader van de investeringsagenda van de provincie Drenthe. Administratief – technisch zijn dit echter (meestal) geen investeringen maar exploitatie uitgaven die worden gedekt uit de jaarexploitatie en/of een reserve.

g. Instandhoudingskosten van het actief (deze kosten worden meegenomen in de meerjarenplanning van de exploitatiebegroting)
h. Eigendom toekomstig actief
i. Wijze waarop het project bijdraagt aan het resultaat (bijv. verwachting minder aanrijdingen)
j. Liquiditeitsbegroting van de investering
k. Risico's en beheersmaatregelen
l. Fiscale aspecten

Toelichting op onderdelen
d. Bijdragen van derden kunnen alleen bij de kredietaanvraag worden betrokken als hieraan een overeenkomst ten grondslag ligt.
Door de PS worden het bruto investeringsbedrag geautoriseerd. Het BBV schrijft voor dat lasten en baten niet mogen worden gesaldeerd. Bijdragen van derden worden als bate in de raming opgenomen. Dit moet transparant en inzichtelijk ter besluitvorming aan PS voorgelegd.
g. Bij de opgave van de instandhoudingskosten wordt onderscheid gemaakt in het onderhoud voor dagelijks beheer/klein onderhoud en groot variabel onderhoud. Het benodigde budget voor groot variabel onderhoud is het jaargemiddelde van het geschatte groot onderhoudsbedrag gedurende de verwachte levensduur.
h. Binnen een infra-investeringsproject kan het voorkomen dat een deel van de vervaardigde infrastructuur in eigendom komt van derden. Deze kosten worden in rekening gebracht bij de derde partij. Vindt deze toerekening niet plaats dan is er sprake van een subsidie en is het provinciale subsidiebeleid van toepassing.

2.4 Autorisatie

In NMVA wordt gesteld dat de staten niet alleen de baten en lasten van de begroting vaststellen maar ook de investeringsbudgetten. In de NMVA wordt vervolgens aangegeven
a. dat investeringsvoorstellen voorgelegd kunnen worden aan de PS bij de begrotingsbehandeling waarna vervolgens PS kunnen aangeven van welke investering(en) zij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringsbudget willen ontvangen
b. dat PS algemene regels kunnen vaststellen over (omvangrijke) investeringen die afzonderlijk ter goedkeuring aan PS moeten worden voorgelegd.
De provincie Drenthe maakt onderscheid in het autoriseren van kredietruimte en de autorisatie van het beschikbaar stellen van project/programma krediet.

2.4.1 Autoriseren van kredietruimte

Bij een investering dienen PS eerst in te stemmen met de dekking van de toekomstige investering(sprogramma). Daarvoor hanteert de provincie Drenthe de volgende werkwijze:
a. Verzoek, middelen voor een investering beschikbaar te stellen (met als resultaat dat e.e.a. in de Voorjaarsnota wordt meegenomen);
b. Afwegen ten opzichte van andere voorstellen in de Voorjaarsnota (met als resultaat een besluit tot *raming van de dekking en last* in de komende begroting);
c. Ramen van de dekking en last in de primitieve Begroting van het komende jaar.
Door het beschikbaar komen van kredietruimte kunnen er echter nog geen uitgaven worden gedaan; hiervoor is het noodzakelijk dat PS project/programma krediet beschikbaar stellen.

2.4.2 Autoriseren van project of programma krediet

Nadat provinciale staten kredietruimte beschikbaar hebben gesteld kan er een investeringsvoorstel worden gedaan. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen in onze bedrijfsvoering en investeringen in de publieke taak.
Een investeringsvoorstel met betrekking tot bedrijfsvoering kan worden vastgesteld als onderdeel van de begrotingsbehandeling. Dit wordt afzonderlijk zichtbaar voor PS, omdat er een beslispunt bij de begrotingsbehandeling wordt voorgelegd.
Voor investeringen in de publieke taak geldt dat hiervoor een afzonderlijk voorstel aan PS moet worden voorgelegd. Een onderdeel van het voorstel wordt gevormd door de formele aanvraag van een krediet.PS dienen via een apart beslispunt akkoord te gaan met de autorisatie van het investeringskrediet.

Vervangingsinvestering kunnen zowel betrekking hebben op bedrijfsvoering als publieke taak. Vervangingsinvesteringen mogen binnen de eerder vastgestelde dekking in de begroting/bestuursrapportage of actualisatie worden aangevraagd. Autorisatie door PS vindt plaats door een specifiek beslispunt in desbetreffend document op te nemen.
De NMVA stelt dat investeringsbudgetten die onvoorzien, onontkoombaar en niet uit te stellen zijn maar niet bij de begroting waren voorzien via een voorstel ter besluitvorming aan PS moeten worden voorgelegd. Voor de inhoud van een kredietvoorstel zie paragraaf 2.3.

2.5. Investeringsprogramma's

De provincie Drenthe kan in gevallen van investeringen die een duidelijke samenhang kennen voor een investeringsprogramma kiezen. Op basis van een investeringsprogramma wordt kredietruimte aangevraagd.
Een investeringsprogramma betreft een aantal projecten (investeringen) die een zodanige samenhang (bijvoorbeeld geografisch, gelijksoortig of financiële door dekking uit externe/rijksmiddelen) hebben dat deze in één voorstel aan PS worden voorgelegd.
PS kunnen besluiten tot een programma (expliciet beslispunt in programmavoorstel). In het programma dient in ieder geval opgenomen te worden welke projecten onder het programma vallen en op welke wijze projectsaldi verrekend worden (expliciet beslispunt in programmavoorstel). Voor ieder afzonderlijk project dient - als PS niet anders hebben beslist in het programmavoorstel - een kredietaanvraag te worden gedaan. Het is mogelijk dat binnen een investeringsprogramma provinciale staten aan gedeputeerde staten mandaat verlenen voor de toekenning van afzonderlijke projectkredieten. De mandatering moet dan expliciet als beslispunt in het programmavoorstel worden opgenomen.
Na het beschikbaar stellen van krediet legt GS via de reguliere producten van de planning en control cyclus verantwoording aan PS.

2.6. Initiatief fase

In de organisatie kan er behoefte zijn om PS te peilen over specifieke toekomstige niet omlijnde investeringen. Het project bevindt zich dan in de initiatief fase. In deze fase wordt de ambitie tot een ontwikkeling voorgelegd aan PS met eventuele financiële contouren. De financiële contouren zijn slechts informatief van aard. Gemaakte kosten worden rechtstreeks ten laste gebracht van de exploitatie en worden niet geactiveerd.

2.7 Rapportage aan PS over het krediet

Het BBV of de NMVA geeft geen nadere regels omtrent de (tussentijdse) rapportage van investeringen.
Een door PS verleend krediet is taakstellend op:

- het totaal van de geraamde uitgaven,
- het totaal van de geraamde inkomsten,
- de doelrealisatie (kwalitatief en kwantitatief),
- De periode van realisatie en het moment van oplevering,

Indien de verwachting is dat één van deze taakstellingen niet wordt gerealiseerd, worden PS hierover via de reguliere P&C-cyclus (tenzij anders is afgesproken met PS op de hoogte gesteld en wordt aan PS een voorstel voor bijstellen van de uitgangspunten ter besluitvorming voorgelegd.
Aandachtspunten bij het informeren en verantwoorden over krediet-afwijkingen:

- Een gedeeltelijk niet gebruikt krediet valt bij het afsluiten van het krediet (gereedkoming investeringsproject) vrij in de algemene middelen, tenzij anders is besloten in het programmavoorstel.
- In het door PS vastgestelde investeringsvoorstel wordt de periode genoemd waarin het krediet beschikbaar moet zijn. Als de werkzaamheden met bijbehorende uitgaven niet zijn gestart binnen deze periode vervalt het krediet. Over de oorzaken daarvan wordt PS door GS geïnformeerd via de reguliere producten in de planning en control cyclus.

3. ACTIVEREN

3.1. Algemeen

Het BBV of NMVA geeft geen definitie van activeren.
De provincie Drenthe definieert activeren als:
Het op de balans presenteren van de financiële waarde van het aangeschafte of vervaardigde kapitaalgoed met meerjarig nut dat vanaf dat moment als bezitting kan worden beschouwd. Als deze voor eigen gebruik zijn worden ze gezien als langlopende bezittingen ofwel vaste materiële activa op de balans
Het BBV schrijft voor dat met ingang van 1 januari 2017 zowel investeringen met economisch nut als met maatschappelijk nut moeten worden geactiveerd. Voor 2017 hoefden investeringen met maatschappelijk nut niet te worden geactiveerd. (Zie voor het onderscheid tussen investeringen met een maatschappelijke of een bedrijfseconomische functie 4.1.1 en 4.1.2))

3.2 Criteria voor activeren van materiele activa

Artikel 63 van het BBV stelt dat activa wordt gewaardeerd op basis van de verkrijgingsprijs (inkoopprijs en de bijkomende kosten) of de vervaardigingsprijs.
De provincie Drenthe stelt de investeringen vanaf € 50.000,-- worden geactiveerd. Ook wordt een investering in gelijksoortige goederen met een totale kostprijs boven de € 50.000,-- geactiveerd.
Het BBV stelt dat bijdragen uit bestemmingsreserves niet in mindering mogen worden gebracht op de investeringskosten. Daarnaast stelt het BBV dat bijdragen van derden, die in directe relatie staan met het actief in mindering moeten worden gebracht op het geactiveerde bedrag.

3.2.1.Bijzondere activa: Kunst

Het BBV (artikel 59) stelt dat alle investeringen worden geactiveerd, met uitzondering van kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde, deze worden niet geactiveerd.
De provincie Drenthe bezit alleen kunst met cultuurhistorische waarde, er vindt derhalve geen activering plaats

3.2.2.Bijzondere activa: Grond

De provincie Drenthe heeft haar grondbeleid vastgelegd in de beleidsnota: “Grondbeleid volgens provincie Drenthe 2016-2021”.
Hieronder volgen enkele specifieke aandachtsgebieden.
De NMVA stelt dat kosten van de ondergrond van de wegen horen tot de kosten van de totale weg en dienen derhalve het waarderingsregime van de weg te volgen.
Het BBV is niet duidelijk ten aanzien van ondergronden in de overige openbare ruimten, maar de provincie Drenthe kiest er voor deze ook bij het betreffende actief te voegen en dus de waardering van het actief te volgen.
Een specifieke categorie gronden zijn de gronden die aangekocht worden voor realisatie NNN zie hiervoor paragraaf 4.2.1

3.2.3. Bijzondere activa: Software

Omdat de regels met betrekking tot activering van software zo specifiek zijn is Bijlage 2 “Verwerken van software en kosten “behorende bij de Notitie Materiele vaste activa 2020 toegevoegd aan deze beleidsnota (Bijlage 2).

3.3 Activeren van Immateriële vaste activa

Immateriële vaste activa bestaan uit:
- Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio.
- Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief.
- Bijdragen aan activa in eigendom van derden.

3.3.1. Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen

De Notitie VMA 2020 van de commissie BBV laat de keuze open om kosten van het sluiten van geldleningen wel of niet te activeren. De provincie Drenthe kiest ervoor om deze kosten niet te

activeren maar rechtstreeks ten laste van het resultaat te brengen, omdat de kosten ten opzichte van de investeringsgrens van € 50.000 gering zijn.

3.3.2. Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief

Het BBV stelt dat kosten voor onderzoek en ontwikkeling mogen worden geactiveerd.
De provincie Drenthe kiest ervoor om kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief niet te activeren.
Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor het realiseren van een bepaald actief moeten niet verward worden met Voorbereidingskosten Uitvoeringsfase; deze kosten behoren tot de vervaardigingskosten van het actief en worden daarom meegenomen in de investering en volgen daarmee de afschrijvingstermijn van de betreffende investering.

3.3.3 Bijdragen aan activa in eigendom van derden

Het BBV (artikel 61) stelt dat aan alle onderstaande voorwaarden moet worden voldaan om een bijdrage aan een actief van een derde te kunnen activeren:
a. er sprake is van een investering door een derde (Investering door een derde wordt door ons uitgelegd als dat de derde de aanbesteding en de financiële en juridische eigendomsverantwoordelijkheid draagt);
b. de investering bijdraagt aan de publieke taak;
c. de derde zich heeft verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals is overeengekomen en;
d. de bijdrage kan worden teruggevorderd, indien de derde in gebreke blijft of de provincie anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.
e. de onder a t/m d genoemde voorwaarden moeten in een overeenkomst worden vastgelegd.
Als aan de voorwaarden wordt voldaan waaronder bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd, dan mag de afschrijvingsduur nooit langer zijn dan de derde zelf afschrijft.
De provincie Drenthe hanteert hiervoor uit praktisch overweging een termijn van maximaal 15 jaar.

4. WAARDEREN

4.1 Algemeen

Het BBV stelt dat het bij waarderen gaat het om de waardebepaling van activa en de regels die daarvoor gelden.
Het gaat hierbij om de waardering van balansposten teneinde een reëel beeld te krijgen van de vermogenspositie van de provincie. In het kort kunnen deze regels als volgt worden weergegeven:

- Het toerekening beginsel moet in acht worden genomen;
- Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs;
- Reserves in mindering brengen op de boekwaarde van een investering is niet toegestaan.
- Reserves mogen wel worden gebruikt ter dekking van de jaarlijkse kapitaallasten;
- Bijdragen van derden, die in directe relatie staan tot het actief, moeten in mindering worden gebracht op de investering;
- Bijdragen uit een voorziening op grond van artikel 44, lid 1d BBV (dat wil zeggen in de heffing begrepen gespaarde bijdragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen) moeten in mindering worden gebracht op de investering;
- Bij de waardering van de vaste activa met economisch nut wordt rekening gehouden met waardevermindering indien deze vermindering naar verwachting duurzaam is;
- Een actief dat buiten gebruik wordt gesteld, wordt afgewaardeerd op het moment van buitengebruikstelling indien de restwaarde lager is dan de op dat moment aanwezige boekwaarde.

Regelgeving schrijft voor dat zodra de provincie overgaat tot het lenen van geld er rente moet worden toegerekend aan de investering. Tot op heden worden er geen middelen geleend.
Het BBV schrijft voor dat investeringen vanaf de aanbouw moeten worden verwerkt op de balans post Vaste activa.
Het BBV onderscheidt drie soorten vaste activa: immateriële, materiële en financiële vaste activa.

4.2. Materiële vaste activa

Materiële vaste activa zijn materiële bezittingen van de provincie die zij langdurig gebruikt voor haar beleidsrealisatie en bedrijfsvoering. De provincie heeft het juridisch en economisch eigendom. De NMVA stelt dat activa wordt gewaardeerd op basis van de verkrijgingsprijs (inkoopprijs en de bijkomende kosten) of de vervaardigingsprijs.
In de toelichting op het Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV van 5 maart 2016 is bepaald dat de overheadkosten op indirecte wijze kunnen (en mogen) worden toegerekend aan grondexploitaties, investeringen en groot onderhoudsprojecten die ten laste van een voorziening worden gebracht.
De provincie Drenthe rekent geen overhead toe aan grondexploitaties, investeringen en groot onderhoudsprojecten die ten laste van een voorziening worden gebracht.
Voor de waardering van vastgoed bij verkoop en functiewijziging is het onderscheid tussen vastgoed met een maatschappelijke functie en vastgoed met een bedrijfseconomische functie van belang.

4.2.1 Waardering vastgoed met maatschappelijke functie bij bestemmingswijziging of verkoop

Vastgoed met een maatschappelijke functie heeft betrekking op een provinciehuis of op gebouwen en terreinen met een functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn of maatschappelijke opvang en/of zorg.
De NMVA stelt dat indien de bestuurlijke intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie te verkopen, of de bestemming ervan te wijzigen naar vastgoed met een bedrijfseconomische functie het verschil tussen marktwaarde en boekwaarde verwerkt moet worden op de balans.
Ter verduidelijking; de provincie bezit verschillende panden bij bruggen die voorheen als brugwachtershuizen werden gebruikt. De bediening van de provinciale bruggen vindt nu op afstand plaats en de brugwachterspanden kunnen worden afgestoten. Zodra hiertoe wordt besloten wijzigt de functie van deze panden naar een bedrijfseconomische. Deze verandering moet in de waardering op de balans worden verwerkt.

4.2.2. Waardering vastgoed met bedrijfseconomische functie bij waardevermindering, buiten gebruikstelling of voornemen tot verkoop

Vastgoed met een bedrijfseconomische functie kenmerkt zich door de bestuurlijke intentie om bewust winst en/of waardestijgingen te realiseren. In deze situatie worden panden aangehouden en verhuurd en/of staan in de verkoop.
Bij vastgoed met een bedrijfseconomische functie kan het “begrip duurzame waardevermindering” spelen.
Het BVV stelt dat een verwachte duurzame waardevermindering van vaste activa een schattingswijziging betreft die onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar direct moet worden verwerkt.
Om vast te stellen of een duurzame waardevermindering moet worden toegepast, moet de directe opbrengstwaarde van het vastgoed worden bepaald, door middel van een onafhankelijke taxatie.
De NMVA stelt dat indien een object buiten gebruik wordt gesteld en/of wordt afgestoten dan moet afwaardering plaatsvinden indien de marktwaarde naar verwachting lager is dan de boekwaarde. Het NMVA stelt dat wanneer een actief daadwerkelijk wordt bestemd voor verkoop, een overboeking moet plaatsvinden naar de voorraden. Een eventueel verkregen opbrengst wordt als incidentele bate verantwoord in de jaarrekening. Indien het object nog een boekwaarde heeft, dan dient deze boekwaarde geheel afgeboekt te worden. Dit is een incidentele last in de jaarrekening. De verkoopopbrengst en het afboeken van de boekwaarde worden beide afzonderlijk verantwoord en mogen niet met elkaar worden verrekend. De verkoopopbrengst mag ook niet worden verrekend met de aanschafwaarde van een eventueel vervangingsobject.

4.3 Waardering grond

De commissie BBV heeft een specifieke notitie “Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” uitgebracht.
De provincie Drenthe heeft haar beleid uitgewerkt in de nota “Grondbeleid volgens provincie Drenthe 2016-2021”. Ook is er een verplichte paragraaf grondbeleid in begroting en jaarstukken.

4.3.1 Gronden Natuur Netwerk Nederland

Binnen het natuurpact worden veelal (land)bouwgronden omgezet naar natuurgronden. Bij het sluiten van hat Natuurpact is afgesproken dat de provincie het eigendom krijgt over de grondvoorraad van Bureau Beheer Landbouwgronden in Drenthe (bruidsschatgronden).
Het BBV stelt dat activa (dus ook gronden) moeten worden gewaardeerd op basis van de verkrijgingsprijs of de lagere marktwaarde; dat geldt ook voor gronden Natuur Netwerk Nederland.
Deze bruidsschatgronden worden voor nul euro gewaardeerd.
De aangekochte NNN-gronden worden voor natuurwaarde op de balans gewaardeerd. Jaarlijks vindt een beoordeling en eventueel aanpassing plaats van waardering van de natuurgronden.

4.3.2 Erfpacht gronden

In mei 2017 heeft de Commissie BBV een aparte notitie Erfpacht gronden uitgebracht.
Volgens het BBV moeten activa worden gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs of verkrijgingsprijs.
Voor erfpachtgronden wordt een uitzondering gemaakt in het BBV. Waardering vindt plaats op basis van de eerste uitgifteprijs (is dan de verkrijgingsprijs).
Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.

4.4 Financiële vaste activa

Het betreft hier Kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, en leningen aan openbare lichamen, deelnemingen en overige leningen.
Het BBV stelt dat deelnemingen tegen marktwaarde worden gewaardeerd indien deze lager is dan de verkrijgingsprijs.
Voor verstrekte leningen die tegen een lagere waarde zijn aangekocht dan de nominale waarde geldt dat de waarde op de balans jaarlijks wordt bijgesteld tot dat op einde looptijd de balanswaarde gelijk is aan de nominale waarde.

5. AFSCHRIJVEN

5.1 Algemeen

Investeringen verliezen naar mate de tijd verstrijkt hun waarde. Deze waardevermindering noemen we ‘afschrijven’. Afschrijven is het op een methodische wijze boekhoudkundig verwerken van de waardevermindering van kapitaalgoederen.
De NMVA geeft aan dat de provincie vrij is in het vaststellen van het afschrijvingsbeleid. Dat betekent dat ze zelf regels kan formuleren over afschrijvingsmethodiek, afschrijvingstermijn, start moment van afschrijving, toepassing van componenten methode.
Wel wordt in de NMVA voorgeschreven dat afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar. Op grond van de stelselmatigheidsvereiste voor de financiële verslaglegging dienen eenmaal afgesproken afschrijvingsmethodieken consistent te worden toegepast.

5.2 Lineaire Afschrijvingsmethodiek

De provincie Drenthe heeft gekozen om de lineaire afschrijvingsmethodiek toe te passen. Dat betekent dat ieder jaar hetzelfde bedrag (of percentage van de aanschafwaarde) wordt afgeschreven. De vermindering van de boekwaarde is daarmee boekhoudkundig ieder jaar gelijk.
Er staan nog enkele oude investeringen op de balans die destijds nog annuïtair mochten worden afgeschreven.

5.3 Start moment van afschrijven

De NMVA stelt dat het gekozen moment van afschrijven moet worden toegepast op alle kapitaalgoederen die gereedkomen/verworven worden.
De provincie Drenthe heeft gekozen om te starten met afschrijven vanaf het boekjaar volgend op het jaar waarin het kapitaalgoed gereedkomt.

5.4 De componentenmethode

De componentenmethode houdt in dat verschillende samenstellende delen van een materieel vast actief, die afzonderlijk vervangen kunnen worden, afzonderlijk worden afgeschreven op basis van de individuele waardevermindering van die delen.
De provincie Drenthe past de componenten methode niet toe, met uitzondering van gebouwen en indien bijzondere situaties daartoe aanleiding geven, zoals bij samenwerkingsverbanden.

5.5 Stelselwijziging en schattingswijzigingen

Het BBV onderscheidt twee soorten wijzigingen:
a) een stelselwijziging: dit betreft een wijziging van de vrij te kiezen waarderings- of activeringsgrondslag;
b) een schattingswijziging: dit betreft een wijziging van een verwachte toekomstige gebruiksduur.
De financiële gevolgen van een stelsel- of schattingswijziging dienen tezamen met de vaststelling van de gewijzigde financiële verordening in de begroting verwerkt te worden. Omdat onze Financiële verordening een kapstokverordening is en de afschrijvingstermijnen in deze nota worden opgenomen, zal een bij een stelsel- of schattingswijziging deze nota opnieuw moeten worden vastgesteld.
Besluiten tot een stelsel- of schattingswijziging kunnen daarom tot uiterlijk het einde (31 december) van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen door PS

5.6 Afschrijving bijdragen aan activa in eigendom van derden

De afschrijvingsduur van deze bijdragen is op grond van artikel 64 lid 6 BBV maximaal gelijk aan de afschrijvingsduur van de activa die door de betreffende derden wordt gehanteerd. De provincie Drenthe kiest voor een maximum van 15 jaar.

5.7. Afschrijvingstermijnen

Op grond van artikel 64, lid 3 BBV dient op vaste activa met een beperkte gebruiksduur jaarlijks afgeschreven te worden volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur. De gebruiksduur is gelijk aan de verwachte economische of technische levensduur. Het BBV schrijft geen afschrijvingstermijnen voor omdat de gebruiksduur afhankelijk kan zijn van de lokale omstandigheden.
Bijgaande afschrijvingstermijnen worden door de provincie Drenthe gehanteerd:

Activa	**Afschrijvingstermijn in jaren**
Gronden en terreinen	n.v.t.
Woonruimten	50
Gebouwen (grote verbouwing: aansluiten bij restant afschrijving)	50
Verbouwing/revitalisering	20
Grond-, weg- en waterbouwkundige werken waaronder:	
- sluizen (was 90 jaar)	80
- sluisdeur van composiet	100
- sluisdeur van staal	80
- sluisdeur van hout	50
- bruggen (waaronder val) en viaducten (was 90 jaar)	80
- voorzieningen bij waterwegen	30
- (aanleg van) wegen	20
- rotondes en verkeersdrempels e.d.	20
- betonbeschoeiing (was 50 jaar)	80
- staalbeschoeiing	50
- houtbeschoeiing	30
- bedienpost tbv de scheepvaart (incl. aanleg glasvezel)	10
Vervoersmiddelen	5
machines, apparaten en installaties lang	30
machines, apparaten en installaties middel	15
machines, apparaten en installaties kort	10
Overige materiële vaste activa, waaronder:	
- inventarissen (waaronder meubilair)	10
- schilderijrekken	20
- isolatieglas	20
- audio/videoapparatuur en telefooncentrale	8
- multimedia, beveiligingscamera's	5
- automatisering (ICT systemen)	4
- software	4
- tablets	4
- smartphones	2
Immateriële activa	maximaal 5
m.u.v. bijdragen aan activa in eigendom van derden	maximaal 15

BIJLAGE 1: INDELING INFRASTRUCTUREEL PROJECT EXPLOITATIE KOSTEN EN INVESTERINGSKOSTEN

Structuur Investeringsproject

Voorlichting en communicatie -bijeenkomsten/zaalhuur/ banners -eten/koffie/thee -communicatieplan/filmpjes/website	Exploitatiekosten
Planvorming en onderzoeken voorbereidingen -Verkeersonderzoeken -Archeologische-, geluids-, bodem-, flora en faunaonderzoeken -NOx, NGE -bestemmingsplan en landschapsplan	Exploitatiekosten
Grondverwerving -aankoop gronden/opstallen -advieskosten grondverwerving intern en extern -taxatiekosten -onteigeningskosten, advocaatkosten	Investeringskosten
Voorbereidingskosten uitvoeringsfase -asfalt- en bodemonderzoek -kunstwerken -ontwerpen (tekeningen) maken --bestekstekeningen en kostenramingen maken -contract/bestek maken -aanbestedings(plan)kosten -contract vergoedingen aannemers	Investeringskosten
Aanneemsom uitvoering -aanbestedingen -meerwerk -uitvoering verlichtings- en bebordingsplan -kabels en leidingen	Investeringskosten
Personeelskosten inhuur (extern) -aanbestedingsdeskundige -projectondersteuning -communicatieondersteuning	Afhankelijk van fase project, moet nog verder uitgewerkt worden
Personeelskosten intern -projectmanager -projectsecretaris -risicomanager -projectbeheersingsmanager -projectondersteuning	Afhankelijk van fase project, moet nog verder uitgewerkt worden

-communicatiemedewerker
-omgevingsmanager
-technisch manager
-financiële controller

Overig kosten	Fase afhankelijk
Onvoorzien	Fase afhankelijk

BIJLAGE 2: VERWERKEN VAN SOFTWARE EN KOSTEN

Het verantwoorden van software en kosten kan zowel betrekking hebben op activeren als op exploitatielasten. Hierna wordt eerst ingegaan op zaken die geactiveerd moeten worden binnen de regels van de financiële verordening en vervolgens op zaken die behoren tot de exploitatielasten.

Activeren

- Besturingssoftware is een component van het actief (automatiseringssysteem). Dit betekent activeren.
- Implementatiekosten van nieuwe hard- en/of software worden geactiveerd, omdat deze vallen onder de bijkomende kosten die op grond van artikel 63, lid 2 BBV als onderdeel van de verkrijgingsprijs worden gezien. De implementatie is noodzakelijk om het actief in gebruik te kunnen nemen. Implementatiekosten kunnen zowel de kosten van externen als de kosten van eigen medewerkers betreffen.
- Het activeren en afschrijven geldt ook voor een gemeente die in regionaal verband met andere gemeenten voor ICT-oplossingen gaat samenwerken. Elke gemeente moet zijn deel van de ICT-investering dan activeren en afschrijven, als deze boven de activeringsgrens ligt.
- Het is niet toegestaan om kosten van licenties voor meerdere jaren in één keer ten laste van een reserve te brengen. Deze kosten moeten worden geactiveerd en worden afgeschreven over de geldigheidsduur. Mocht er een bestemmingsreserve gevormd zijn voor deze investering, dan kan deze gebruikt worden voor de dekking van de jaarlijkse kapitaallasten. De kosten van aangeschafte licenties kunnen alleen als exploitatielasten worden verantwoord indien dit niet in strijd is met het activeringsbeleid van de gemeenten op basis van de activeringsgrens, zoals deze is opgenomen in de financiële verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet.
- Als de gemeente de software niet zelf ontvangt, maar wel de licenties en deze rechten voor een aantal jaren in één keer in rekening krijgt gebracht, dan moet het hiermee gemoeide bedrag in principe worden geactiveerd. Hierbij moet wel onderscheid worden gemaakt tussen licenties voor onbepaalde duur en licenties voor bepaalde duur.
- Voor onbepaalde duur: verantwoorden onder materiële vaste activa;
- Voor bepaalde duur: verantwoorden onder vooruitbetaalde kosten.
- Implementatiekosten van software kunnen alleen worden geactiveerd wanneer het een eigen actief betreft of indien er sprake is van licenties voor onbepaalde duur. In andere gevallen worden implementatiekosten jaarlijks in de exploitatie begroot en verantwoord.
- Als wordt besloten tot het vormen van een gemeenschappelijke regeling en de ICT over gaat naar de gemeenschappelijke regeling, worden de investeringen die nog plaatsvinden vóórdat de gemeenschappelijke regeling in werking treedt, geactiveerd door de verschillende gemeenten en wordt het actief na de inwerkingtreding van de GR overgedragen.

Lasten

- De kosten van (leverancierssupport)ondersteuning worden als exploitatielast verwerkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten van helpdesksupport, consultancy-uren, nieuwe releases ed. Als (een deel van) deze kosten tegen een vast bedrag voor een aantal jaren vooraf in rekening worden gebracht, worden deze kosten als transitorische post “vooruitbetaalde kosten” verantwoord.
- Met betrekking tot de opleidingskosten die de gemeente maakt om eigen medewerkers vertrouwd te maken met de nieuwe software geldt dat deze, net als andere opleidingskosten als exploitatielast worden verwerkt en niet geactiveerd mogen worden.

Aanverwante artikelen in het Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Artikel 59
1. Alle investeringen worden geactiveerd.
2. In afwijking van het eerste lid worden kunstvoorwerpen met een cultuur-historische waarde niet geactiveerd

Artikel 60
Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief kunnen worden geactiveerd indien:
a. het voornemen bestaat het actief te gebruiken of te verkopen;
b. de technische uitvoerbaarheid om het actief te voltooien vaststaat;
c. het actief in de toekomst economisch of maatschappelijk nut zal genereren en;
d. de uitgaven die aan het actief zijn toe te rekenen betrouwbaar kunnen worden vastgesteld.

Artikel 61
Bijdragen aan activa in eigendom van derden kunnen worden geactiveerd, indien:
a. er sprake is van een investering door een derde;
b. de investering bijdraagt aan de publieke taak;
c. de derde zich heeft verplicht tot het daadwerkelijk investeren, op een wijze zoals is overeengekomen en;
d. de bijdrage kan worden teruggevorderd, indien de derde in gebreke blijft of de provincie onderscheidenlijk gemeente anders recht kan doen gelden op de activa die samenhangen met de investering.

Artikel 62
1. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd.
2. In afwijking van het eerste lid worden de bijdragen van derden die in directe relatie staan met het actief op de waardering daarvan in mindering gebracht.
3. In afwijking van het eerste lid moeten de voorzieningen, bedoeld in artikel 44, eerste lid, onder d, in mindering gebracht worden op de investeringen, bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

Artikel 63
1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
2. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.
4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingsprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
5. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.
6. In afwijking van het eerste lid is waardering tegen actuele waarde toegestaan voor de activa van de Nazorgfondsen bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer.
7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.
8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

Artikel 64
1. De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.
2. Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering wordt in de toelichting op de balans uiteengezet. Tevens wordt inzicht gegeven in haar betekenis voor de financiële positie en voor de baten en de lasten aan de hand van aangepaste cijfers voor het begrotingsjaar of voor het voorafgaande begrotingsjaar.
3. Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur wordt jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.

4. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder a, maximaal gelijk aan de looptijd van de lening.
5. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder b, ten hoogste vijf jaar.
6. Voor bijdragen aan de activa in eigendom van derden, bedoeld in artikel 34, onderdeel c, is de afschrijvingsduur maximaal gelijk aan die van de activa waarvoor de bijdrage aan derden wordt verstrekt.

Artikel 65
1. Naar verwachting duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen.
2. Voorraden en deelnemingen worden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijgings- of vervaardigingsprijs.
3. Een actief dat buiten gebruik wordt gesteld wordt afgewaardeerd op het moment van buitengebruikstelling, indien de restwaarde lager is dan de boekwaarde.

Nota weerstandsvermogen en risicomanagement 2020

INHOUD

1. Inleiding

2. Definities

3. Risicomanagement

4. Strategie en beleid

5. *Aanverwante regelgeving*

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Het (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) verplicht provincies en gemeenten dat de begroting een paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat. Provinciale staten hebben in de Financiële Verordening Drenthe (artikel 12) vastgesteld dat Gedeputeerde Staten de kaders voor weerstandsvermogen en risicomanagement ter vaststelling door Provinciale Staten aanbieden. Hierin voorziet deze nota.

Het doel van deze nota is een kader te bieden voor risicomanagement: hoe gaat de provincie om met het beheersen van risico's en wie is waarvoor verantwoordelijk binnen de organisatie.

Risicomanagement voegt bewustzijn toe over de mate waarin de provincie haar doelstellingen kan realiseren. Het dwingt tot het expliciet maken van kansen en risico's en het beheersen daarvan. Het geeft de organisatie de mogelijkheid om proactief om te gaan met kansen en risico's in plaats van reactief. Risicomanagement gaat ook over cultuur. Het vraagt een andere blik op de organisatie en de processen die daarbinnen vorm krijgen. Daarbij is het van groot belang dat het wordt gedragen door de hele organisatie en het bestuur. Dat is een belangrijke randvoorwaarde voor succes.
Risicomanagement is dan ook meer dan alleen het financieel kwantificeren van risico's.
De eerste stappen op het gebied van verbeterd risicobewustzijn zijn inmiddels gezet. Daarbij is het belangrijk om de dialoog met elkaar aan te gaan, van elkaar te leren en verwachtingen naar elkaar uit te spreken.

2. Begrippen

2.1 Risico

De definitie van het begrip risico is een gebeurtenis die een negatief of positief effect heeft op het bereiken van de organisatiedoelstellingen.
Risico's worden geïdentificeerd aan de hand van de provinciale doelen. Analyse vindt plaats aan de hand van mogelijke gebeurtenissen (onzekerheden) die impact op de doelstelling kunnen hebben. De gevolgen van een risico kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn.
Risico's zijn op o.a. de volgende terreinen te onderscheiden:

- Juridisch
- Beleid
- Financieel
- Grondexploitatie
- Arbeidsomstandigheden
- Informatiebeveiliging
- Integriteit

De financiële vertaling van de risico's wordt opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting.

2.2 Risicomanagement

Risicomanagement is het kwantificeren en identificeren van risico's en het bepalen van activiteiten die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt/maakt.

Betere beheersing van de doelstelling van een opgave, programma, project of going concernresultaat op tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie als onderdeel van integraal management doordat:

- Vooraf wordt ingespeeld op toekomstig ongewenste gebeurtenissen (risico's)
- Tijdig kan worden besloten om actie te ondernemen ter voorkoming of vermindering van risico's
- Risicobewustzijn wordt gecreëerd

2.3 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin de organisatie in staat is financieel nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder aantasting van bestaand beleid. Dit wordt gemeten door de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's met financieel gevolg) af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit (de reserves die voor het opvangen van risico's met financieel gevolg zijn ingesteld). Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in de ratio weerstandsvermogen (zie 4.1).

De paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement in de begroting geeft inzicht in de ratio weerstandsvermogen en de belangrijkste risico's van de organisatie. Conform artikel 11 van het BBV wordt in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in ieder geval opgenomen:

1. De inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit;
2. De inventarisatie van de risico's (benodigde weerstandscapaciteit);
3. Het beleid omtrent het risicomanagement (waaronder de weerstandscapaciteit) en de risico's.

2.4 Weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit is volgens de definitie van het BBV: de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken. Deze capaciteit staat in nauw verband met de kwantificering van risico's die de organisatie loopt bij het uitvoeren van de beleidsdoelstellingen binnen de opgaven. Er wordt onderscheid gemaakt in weerstandscapaciteit met een incidenteel en structureel karakter.

2.4.1 Incidentele weerstandscapaciteit

De incidentele weerstandscapaciteit is het vermogen dat ingezet kan worden om eenmalige tegenvallers op te vangen. De incidentele weerstandscapaciteit wordt bepaald door de risicoreserve. Deze reserve is ingesteld om incidentele tegenvallers op te vangen die niet door een specifieke voorziening worden afgedekt. Afhankelijk van de benodigde incidentele weerstandscapaciteit wordt deze reserve bijgesteld.

2.4.2. Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit middelen die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit de post onvoorziene uitgaven en een vast deel van de algemene reserve (€ 5.000.000,--). De onbenutte belastingcapaciteit kan ook worden meegenomen bij de bepaling van de structurele weerstandscapaciteit.

3. *Risicomanagement*

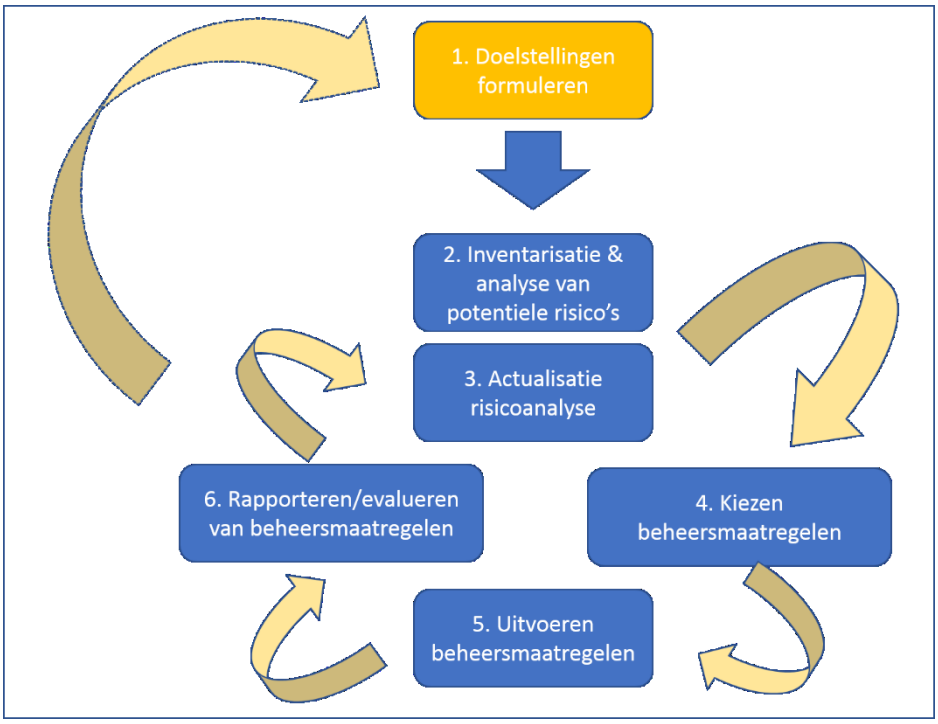
3.1 Doel

Risicomanagement ondersteunt in het behalen van doelen. Door op een gestructureerde manier kansen en risico's in kaart te brengen krijgen we beter inzicht in wat we moeten doen om de doelen te behalen en waar we eventueel moeten bijsturen. Risicomanagement is niet alleen een werkwijze maar ook een houding hoe je tegen risico's aankijkt en wat je eraan gaat doen.
Risicomanagement maakt onderdeel uit van integraal management. Risicomanagement:

- Voegt bewustzijn toe over de mate waarin doelstellingen behaald kunnen worden;
- Dwingt ons tot het expliciet maken van kansen en risico's en het beheersen daarvan, en ondersteunt daarbij het behalen van doelstellingen en het opleveren van project- en programmaresultaten:
- Leidt tot betere besluitvorming door bewuster kansen te benutten en risico's te nemen (of niet te nemen) en maatregelen in te zetten;
- Geeft de organisatie de mogelijkheid proactief om te gaan met risico's en kansen in plaats van reactief.
- Draagt bij aan het zijn van een lerende organisatie.

3.2 Methode

Risicomanagement is een cyclisch proces (zie figuur 1) en start met het bepalen van de doelstellingen. Vervolgens volgt een inventarisatie én analyse van potentiele risico's. De volgende stap is het kiezen van beheersmaatregelen om te bepalen hoe de organisatie met de risico's om gaat. Daarna volgt de implementatie van de beheersmaatregelen. De laatste stap is het rapporteren en evalueren. Omdat niet alleen de provincie en de omgeving maar ook wet- en regelgeving kan veranderen moet regelmatig opnieuw worden bepaald of de uitgangspunten nog actueel en valide zijn.



Figuur 1

3.3 Risicoanalyse

De werkwijze van de risicoanalyse is om samen met bestuur, management en medewerkers ongewenste gebeurtenissen in beeld te brengen, die zouden kunnen leiden tot het niet halen van de doelstellingen. De gebeurtenis kan gericht zijn op tijd, geld, kwaliteit, hinder, omgeving, veiligheid, imago, minder doelbereik etc. Vervolgens worden de gebeurtenissen geprioriteerd en passende maatregelen in beeld gebracht en waar nodig genomen. Om te komen tot de formulering van een risico is het van belang concreet te werk te gaan:

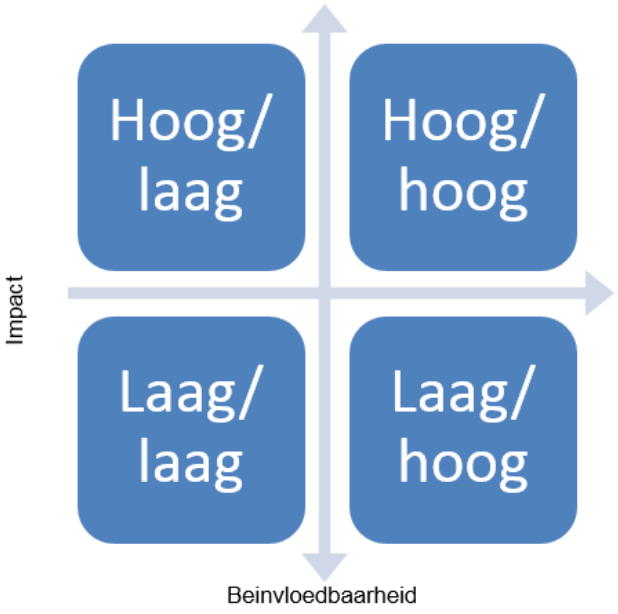
- Wat gaat er niet goed (gebeurtenis)?
- Waardoor kan het ontstaan (oorzaak)?
- Waar heeft het invloed op (gevolg)?

Bijvoorbeeld:
Markpartijen komen contract niet na (oorzaak) → benodigde hardware kan niet worden geleverd (gebeurtenis) → systeem kan niet tijdig in gebruik worden genomen (gevolg), extra capaciteit nodig ter overbrugging.

De gebeurtenissen vormen de 'lijst' met risico's. Om uiteindelijk te komen tot een goede beheersing van het risico, is het nodig om de drie elementen in beeld te hebben. Zo heeft de organisatie aanknopingspunten voor de beheersing daarvan.
Daarnaast is de uitkomst van de risicoanalyse van invloed op het wel of niet aangaan van verplichtingen. Daarom is het belangrijk om bij de start van een programma of project een risicoanalyse uit te voeren om tijdig beheersmaatregelen te kunnen nemen.

3.4 Beheersing van risico's

Voor de beheersing van de geïnventariseerde risico's wordt gekeken naar de mate waarin de risico's te beïnvloeden zijn en welke impact de risico's hebben op het halen van de doelstelling.
De volgende matrix wordt daarbij gebruikt:



Figuur 2

We brengen de volgende onderverdeling aan:

1. Risico's met een **hoge beïnvloedbaarheid en hoge impact.** Dit zijn risico's die de strategie van de organisatie zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden. Deze risico's hebben een grote impact op het behalen van de doelstellingen en komen voornamelijk voort uit de eigen strategische keuzes van de organisatie. De belangrijkste vraag bij deze groep risico's is hoe groot de risicobereidheid van de organisatie is. In de beheersing krijgen deze risico's veel aandacht.
2. Risico's met een **lage beïnvloedbaarheid en hoge impact**. Deze bevinden zich grotendeels buiten de invloedsfeer van de organisatie (politiek, technologische ontwikkelingen, versnipperde wet- en regelgeving, macro-economisch, natuur, etc.) en zijn nauwelijks te beïnvloeden. Flexibiliteit is nodig om effectief te kunnen reageren zodra een mogelijke gebeurtenis zich daadwerkelijk voordoet. In de beheersing kunnen we verwachtingen beïnvloeden en onze invloed op de externe omgeving proberen te vergroten. Daarnaast kunnen we maatregelen treffen om de gevolgen van de risico's te verkleinen.
3. Risico's met een **hoge beïnvloedbaarheid en lage impact**. Dit zijn interne, vaak operationele risico's die in principe goed te beheersen zijn. Het gaat hierbij om een kosten-baten afweging. Wegen de kosten van de beheersmaatregelen op tegen het mogelijke nadeel bij het optreden van ongewenste gebeurtenissen? Voorbeeld hiervan zijn continuïteitsrisico's in routinematige operationele processen. Te voorkomen risico's kunnen bijvoorbeeld door regels en toetsing worden beheerst. Dit sluit overigens niet uit dat een goede dialoog over de risico's niet zou werken.
4. De risico's met een **lage beïnvloedbaarheid en lage impact** zijn de risico's die in de beheersing de minste aandacht krijgen in vergelijking met de andere groepen risico's

Via deze aanpak is het mogelijk risico's te vergelijken op concernniveau (opgaven en doelstellingen) en snel te bepalen welke risico's wel of niet beheerst dienen te worden. Na deze categorisering kan er gekeken worden naar de financiële gevolgen van bepaalde risico's.
Verder passen we differentiatie toe in de mate van risicomanagement. Op risicovolle activiteiten wordt een zwaarder risicomanagementregime toegepast dan op minder risicovolle activiteiten. Een zwaarder regime kan betekenen dat er een continue monitoring van risico's plaatsvindt door een risicomanager.

3.5 Systeem

Voor het berekenen en vastleggen van de benodigde weerstandscapaciteit wordt risicomanagement software NARIS gebruikt. Via deze applicatie is het mogelijk om risico's te kwantificeren, simulaties uit te voeren en rapportages te genereren.

4. Strategie en beleid

De provincie Drenthe heeft in haar managementbrief staan: "wij leren door ons bewust te zijn van ons gedrag". Dit doet zij door risicomanagement toe te passen bij het behalen van de doelstellingen. Hierbij hoort ook het 'goede' gesprek over de risicobereidheid en de bijbehorende beheersingsmaatregelen om meer inzicht te krijgen in de risico's en de te nemen maartregelen om onze doelstellingen te halen. Dit kan ook betekenen dat de provincie risico's neemt in activiteiten of projecten, waarvan het succes niet gegarandeerd is. Welke risico's de provincie kan of wenst te accepteren (risicoprofiel/risk-appetite) moet passen bij de strategie van de organisatie. De ambtelijke organisatie moet in staat zijn dit risicoprofiel helder in beeld te brengen voor de door het bestuur te maken beleidskeuzes.

4.1 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin de organisatie in staat is financieel nadelige gevolgen van risico's op te vangen zonder aantasting van bestaand beleid. Dit meten we door de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's met financieel gevolg) af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit (de reserves die voor het opvangen van risico's met financieel gevolg zijn ingesteld). Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in de ratio weerstandsvermogen.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{Beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{Benodigde weerstandscapaciteit}}$$

Dit kengetal is slechts een indicatie van het weerstandvermogen. Het is onmogelijk om de benodigde weerstandscapaciteit op elk moment volledig in beeld te hebben, omdat risico's continu aan verandering onderhevig zijn en inschattingen vaak subjectief zijn. Daarnaast kunnen er onverwachts nieuwe risico's bijkomen. Voor de ratio wordt gebruik gemaakt van onderstaande waarderingstabel[1]

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	x > 2,0	Uitstekend
B	1,4 < x < 2,0	Ruim voldoende
C	1,0 < x < 1,4	Voldoende
D	0,8 < x < 1,0	Matig
E	0,6 < x < 0,8	Onvoldoende
F	x < 0,6	Ruim onvoldoende

Tabel 1: Waarderingstabel weerstandsvermogen

Voor het weerstandsvermogen wordt onderscheid gemaakt tussen de voorziene risico's (de geïdentificeerde risico's) en de onvoorziene risico's (risico's die nog niet in beeld zijn).
De provincie Drenthe houdt een ratio aan van het weerstandsvermogen van 1,0 tot 1,4 (voldoende) om onvoorziene risico's af te dekken. Dit kunnen risico's zijn die op het moment dat de risicoreservering wordt vastgesteld nog niet voorzienbaar zijn maar die zich op termijn voor kunnen doen. In de beginfase van activiteiten is vaak meer onzekerheid en is het krijgen van een zo volledig mogelijk beeld van de risico's moeilijker en de kans dat zich onvoorziene risico's voordoen groter. Naarmate activiteiten vorderen kan er steeds beter worden ingeschat welke risico's zich kunnen voordoen. De balans (de ratio weerstandsvermogen) tussen de benodigde weerstandscapaciteit (de risico's) en de beschikbare weerstandscapaciteit (de reservering) kan in de tijd veranderen.
Provinciale Staten stellen in de eerste helft van elke nieuwe statenperiode de bandbreedte van de gewenste ratio weerstandsvermogen vast. Indien de ratio weerstandsvermogen onder deze gewenste ratio komt, leggen Gedeputeerde Staten bij het opstellen van de begroting en jaarrekening aan Provinciale Staten een voorstel voor hoe hiermee om te gaan.
Conform artikel 11 van het BBV vindt verantwoording over het weerstandsvermogen en de belangrijkste risico's plaats in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de Begroting en de Jaarrekening. In deze paragraaf dienen in ieder geval de volgende onderdelen te worden opgenomen:

1. Een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit;
2. Een inventarisatie van de risico's, de benodigde weerstandscapaciteit;
3. Het beleid over het weerstandsvermogen en de risico's.

[1] Deze normeringssystematiek voor het weerstandsvermogen is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente.

4.2 ”Escalatieladder” voor afdekken van risico’s

De provincie gaat op de volgende wijze om met tegenvallers c.q. voorgevallen risico’s:
1. Opvang binnen het eigen programma en daarbinnen beschikbare budgetten;
2. Opvang binnen de eigen portefeuille (als GS deze afspraak onderling willen maken);
3. Middelen binnen de Begroting, inclusief de eventueel nog aanwezige vrije ruimte.
4. Post voor onvoorziene uitgaven, conform de richtlijnen voor de inzet van deze post;
5. Algemene reserve, indien geen al onderkend risico;
6. Risicoreserve, pas als het gaat om voorziene risico’s waarbij schade daaraan te relateren is.

4.3 Richtlijn voor “overdekking” in Risicoreserve

GS kunnen jaarlijks bij de vaststelling van de Begroting een voorstel doen of er een bedrag moet worden toegevoegd of kan worden onttrokken aan de Risicoreserve, afhankelijk van de ratio van het weerstandsvermogen.

4.4 Governance

Voor risicomanagementactiviteiten worden duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en beslissingsbevoegdheden onderscheiden:

1. Provinciale Staten

Provinciale Staten stellen het risicomanagementbeleid vast voor een periode van vier jaar. Via de begroting stellen ze de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vast en geven daarmee de kaders aan waarbinnen het weerstandsvermogen van de provincie Drenthe moet blijven. Actuele informatie over de stand van het risicomanagement, de belangrijkste risico’s en reserveringen worden aan Provinciale Staten verstrekt via de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de begroting en het jaarverslag en waar nodig in individuele Statenstukken.

2. Gedeputeerde Staten

Risicomanagement is een uitvoerende taak van Gedeputeerde Staten en hanteren daarbij het kader zoals beschreven in deze nota. Verantwoording hierover aan Provinciale Staten vindt plaats door middel van de reguliere verantwoordingsstukken van de P&C-cyclus, dan wel in afzonderlijke Statenstukken wanneer hiertoe aanleiding is.

3. Ambtelijke organisatie

In de ambtelijke organisatie is risicomanagement een verantwoordelijkheid van de lijn en wordt door de coördinator risicomanagement in samenhang met de concerncontroller, integriteitscoördinator, informatiebeveiligingscoördinator en de risicomanager infrastructurele projecten uitgevoerd. De opdrachtnemers zijn verantwoordelijk voor het agenderen van risicomanagement in het gesprek met hun opdrachtgever. De ondersteuning is in de vorm van procesbegeleiding bij periodieke risicosessies. De coördinator risicomanagement organiseert de ondersteuning. De opdrachtgever is op zijn beurt verantwoordelijk voor het scherp blijven op de (voortgang van) risico’s. De coördinator risicomanagement schuift periodiek bij de portefeuilletafels aan om risicomanagement te agenderen, maar ook om de risico’s binnen de portefeuille eens te doorlopen. Dit is noodzakelijk voor het ontwikkelen van een gezond risicobewustzijn bij medewerkers.

De coördinator risicomanagement stelt binnen de P&C-cyclus de risico’s van de organisatie vast, monitort deze en draagt zorg voor het begeleiden in de formulering en monitoring van de beheersmaatregelen. Via de projecten en programmamodule in “De Brink” kunnen risico’s worden vastgelegd en verantwoord.

Periodieke audits worden gebruikt om de risico-inventarisatie, –analyse en de effectiviteit van de beheersmaatregelen te verifiëren. Deze onderzoeken kunnen worden opgenomen in het onderzoeksprogramma van de provinciale Onderzoekspool. Ook kunnen de risico's worden meegenomen tijdens de verbijzonderde interne controle.
Daarnaast kunnen ook de Accountant en de Noordelijke Rekenkamer in managementletters of rapportages ingaan op het risicomanagement van de provincie Drenthe.

5. Aanverwante regelgeving

Deze nota weerstandsvermogen en risicobeheersing kan niet los worden gezien van bestaand beleid op het gebied van integriteit, informatiebeveiliging, subsidiering en verbonden partijen.

5.1 Integriteit

Ter bevordering van het integer handelen zijn zowel in wetgeving, te weten de Ambtenarenwet 2017, regels en vereisten opgenomen. Het bewust maken van deze regels en vereisten maakt onderdeel uit van het risicomanagement bewustzijnsproces. In Basisnorm 4 is specifiek bepaald dat de organisatie periodiek onderzoek moet doen naar kwetsbare processen, functies en handelingen, daarvan een overzicht bijhoudt en maatregelen treft ter voorkoming van integriteitsschendingen.

Bij integriteitsrisico's gaat het over risico's op mogelijke integriteitschendingen en incidenten, met soms forse financiële, publicitaire, politieke en morele gevolgen.

Voorbeelden van risicofactoren zijn:
- Toegang tot vertrouwelijke informatie
- Omgaan met geld
- Machts- en monopolypositie
- Toekennen rechten/bevoegdheden (aan personeel of burgers)
- Beoordelen en adviseren (met grote gevolgen)
- Aanschaffen goederen/diensten/aanbestedingen
- Handhaven
- Solistisch handelen
- Werken in de directe invloedsfeer van burgers/ bedrijven

Door inventarisatie van kwetsbare processen, functies en handelingen en waar nodig het verrichten van (diepgaande) risicoanalyses wordt inzicht verkregen in de risico's die de organisatie én haar medewerkers lopen en of die voldoende worden beheerst. Dit inzicht biedt de mogelijkheid om de nodige beheersmaatregelen te treffen.

5.2 Informatiebeveiliging

In algemene regelgeving en in specifieke regelgeving, zoals AVG, wet Bibob, WOB zijn informatiebeveiligingsaspecten opgenomen.
De provincie hanteert een basisniveau qua informatiebeveiliging (gebaseerd op het ISO27002 normenkader) ten aanzien van de beschikbaarheid van systemen alsmede de integriteit en vertrouwelijkheid van gegevens onder de verantwoordelijkheid van de provincie. Risico's die qua informatiebeveiliging een bedreiging vormen voor een opgave, project of programma voor de bestaande informatievoorziening dienen daarom in kaart gebracht te worden. Het instrumentarium hiervoor is een Business Impact Analyse en een (pre) Privacy Impact Assessment. De reikwijdte van deze analyses

dienen bij voorkeur ruim opgevat te worden door ook de maatschappelijk effecten mee te nemen. De Coördinator informatiebeveiliging en de Functionaris Gegevensbescherming kunnen hierbij assisteren.

Indien voor het bereiken van doelstellingen een nieuw informatieverwerkingsproces opgezet wordt of een bestaand proces wordt aangepast dan kan zo'n proces zelf indirecte zin een risicofactor worden voor de doelbereiking. Het betreft zowel het proces zelf als ook de integratie met bestaande processen. De risico's behoren met passende maatregelen beheerd te worden tot een aanvaardbaar niveau conform de tabel in paragraaf 3.1. Indien enige onzekerheid bestaat dan dienen ook informatiebeveiligingsrisico's in financiële zin toegevoegd te worden aan het weerstandsvermogen.

5.3 ASV

Vanuit de ASV werken we vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen. Aan dit vertrouwensprincipe wordt vormgegeven door niet meer alle subsidieontvangers in alle gevallen te belasten met verantwoordingen, rapportages en controles. De aandacht in de uitvoering is verschoven naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Dit betekent ook meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger. Werken vanuit vertrouwen betekent dat een zeker risico dat de prestatie niet of niet geheel conform de aan de subsidie verbonden verplichtingen wordt uitgevoerd wordt geaccepteerd. Om op verantwoorde wijze een deel van de huidige sturing los te kunnen laten, moet aan randvoorwaarden worden voldaan om misbruik te voorkomen. Deze randvoorwaarden worden verankerd in beleid om misbruik te voorkomen, waar risicomanagement, strikte handhaving en registratie van misbruik deel van uitmaken.

5.4 Verbonden partijen

In het PS Protocol verbonden partijen is vastgelegd hoe de risicoanalyse van verbonden partijen plaatsvindt. Per verbonden partij wordt op basis van een risicoanalyse beoordeeld hoeveel risico er wordt gelopen. De analyse toetst op basis van een vragenlijst op een 4-tal belangen; politiek/bestuurlijk, financieel, publiek en omgeving. Verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de bestuurlijke belangen en risico's sterk. Op basis van de puntenscore verkregen uit de risicoanalyse wordt de verbonden partij gekoppeld aan een van de drie risicoprofielen; laag (groen), gemiddeld (oranje) en hoog (rood). Alle risicoprofielen samen worden weergegeven in de risicokaart. Deze kaart geeft in één oogopslag weer hoe de verbonden partijen zich tot elkaar verhouden en waarbij het hoogste risico wordt gelopen. Jaarlijks wordt aan de hand van de jaarrekening van de verbonden partij de verbonden partij opnieuw beoordeeld.

Nota financiering provincie Drenthe 2020

Inleiding

De Nota financiering provincie Drenthe 2020 (hierna ook: nota of Nota financiering) vervangt het Financieringsstatuut Drenthe 2014.
In de Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 is in artikel 12 vastgelegd dat Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten minstens eenmaal per vier jaar een Nota financiering ter vaststelling aanbieden.

Deze nota beschrijft het beleid en de organisatie van de financieringsfunctie en geeft de regels en richtlijnen waarbinnen Gedeputeerde Staten de financiële vermogenswaarden, financiële geldstromen, financiële posities en de hieraan verbonden risico's kunnen besturen en beheersen. Dit met het oogmerk de transparantie van het besluitvormingsproces te verbeteren en het verantwoordingsproces transparant te maken.

Het vigerende financieringsstatuut dateert uit 2014 en dient geactualiseerd te worden. Aanleiding voor deze actualisatie is enerzijds de wens om meer specifiek in te gaan op het verstrekken van geldleningen en garanties in het kader van de publieke taak en anderzijds de wens om kaders te stellen voor het aantrekken van financiering.
Het in 2012 door Provinciale Staten vastgestelde Kader revolverend financieren komt met de vaststelling van voorliggende nota te vervallen.

1. Begrippenkader

Administratieve Organisatie	De AO van een organisatie bestaat uit een stelsel van afspraken, regelingen, processen, instructies over de besturing, beheersing en uitvoering van bedrijfsprocessen, en dient tevens voor het afleggen van verantwoording.
Credit rating	Een credit rating is een beoordeling van de kredietwaardigheid van een lening, of uitgever van een lening, door een externe partij (rating agency). Het doel van een credit rating is, om op vergelijkbare wijze de in de markt aanwezige partijen / producten te kunnen beoordelen op de kans op het niet nakomen van aangegane verplichtingen.
Deposito's	Rekening waarbij het aan de bank of staat toevertrouwde geld pas na afloop van de overeengekomen termijn weer ter vrije beschikking komt.
Financiële onderneming	Onderneming die het bedrijf van een kredietinstelling mag uitoefenen, die beleggingsdiensten mag verlenen, die beleggingsinstellingen mag beheren of rechten van deelneming beleggingsmaatschappijen mag aanbieden of die het bedrijf van verzekeraar mag uitoefenen.
Financieringsfunctie	De financieringsfunctie omvat alle activiteiten die zich richten op het besturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële vermogenswaarden, de financiële stromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's.
Garantie	In deze nota wordt met garantie zowel de term garantstelling als de term borgstelling (borgtocht) aangeduid. Een garantie is een schriftelijke verklaring van de provincie aan een geldverstrekker (doorgaans een bank) dat de geldnemer aan zijn verplichtingen zal voldoen. Wanneer de geldnemer in betalingsproblemen komt dan zorgt de provincie dat de financiële verplichtingen worden nagekomen. Een garantie wordt doorgaans gevraagd wanneer een geldverstrekker niet bereid is om zonder gemeentelijke of provinciale garantie een geldlening te verstrekken. Een belangrijk verschil tussen de borgstelling en de garantstelling is dat de provincie (de garant) op eerste verzoek van de geldverstrekker moet uitkeren. Bij een borgstelling kan de provincie (de borg) pas worden aangesproken als de geldnemer niet aan zijn verplichtingen jegens de geldverstrekker voldoet.

Geldmarkt	De geldmarkt is de markt in financiële middelen met een looptijd van één dag tot twee jaar. Als maatstaf voor de prijs wordt in de eurozone meestal het tarief van de driemaands euribor gebruikt.
Geldstromenbeheer	Alle activiteiten die nodig zijn om liquiditeiten te transfereren zowel binnen de organisatie zelf als tussen de organisatie en derden (betalingsverkeer).
Interne liquiditeitsrisico	Het interne liquiditeitsrisico is het risico van mogelijke wijzigingen in de liquiditeitsprognose en meerjaren investeringsplanning waardoor financiële resultaten kunnen afwijken van de verwachtingen.
Kapitaalmarkt	De kapitaalmarkt is de markt in financiële middelen met een looptijd van twee jaar of langer. De prijsstelling komt tot stand door vraag en aanbod en wordt weergegeven in de rentecurve of swapcurve. Daarbij wordt voornamelijk gekeken naar de handel in staatsleningen met diverse looptijden.
Kasgeldlimiet	Een bedrag op basis van de Wet fido ter grootte van een percentage van het totaal van de jaarbegroting van de provincie bij aanvang van het jaar.
Koersrisico	Het risico dat de financiële activa (waaronder aandelen, obligaties, onderhandse leningen) van de organisatie in waarde verminderen door koersontwikkelingen.
Kredietrisico	Onzekerheid in waarde en opbrengsten als gevolg van het niet (tijdig) na kunnen komen van betalingsverplichtingen door een wederpartij of land.
Liquiditeitsprognose	Een gestructureerd overzicht van de toekomstige inkomsten en uitgaven ingedeeld naar aard en tijdseenheid.
Medium Term Note (MTN)	Een MTN is een verhandelbare schuldbekentenis aan toonder, met een minimum looptijd van twee jaar. De handel is niet publiek, maar verloopt via dealers.
Overtollige middelen	Alle financiële middelen van de provincie die niet direct nodig zijn voor publieke taken
Projectfinanciering	Vorm van financiering waarbij voor een specifiek, zelfstandig project langetermijnfinanciering wordt aangetrokken. Dit in tegenstelling tot totaalfinanciering.
Prudent karakter	Zorgvuldigheid en behoedzaamheid van optreden bij het uitzetten van middelen. Er is sprake van een prudent karakter wanneer in ieder geval aan twee aspecten is voldaan, te weten voldoende kredietwaardigheid van de wederpartij en een beperkt marktrisico.
Rentecompensatiecircuit	Het systeem waarbij de (valutaire) debet en creditsaldi van alle bankrekeningen van een organisatie worden samengevoegd tot één gecombineerd saldo, waarover de rente wordt berekend.
Rekening-courant	Lopende bankrekening, voor afhandeling van giraal betalingsverkeer.
Renterisico	Het gevaar van ongewenste veranderingen van de (financiële) resultaten van de provincie door rentewijzigingen.
Renterisiconorm	Een bij de aanvang van enig jaar op basis van de Wet fido gefixeerd percentage van het totaal van de vaste schuld van de provincie dat bij de realisatie niet mag worden overschreden.
Rentetypische looptijd	Het tijdsinterval gedurende de looptijd van een lening, waarin op basis van de voorwaarden van de lening sprake is van een door de verstrekker van de lening niet beïnvloedbare, constante rentevergoeding.
Rentevisie	Toekomstverwachting over de renteontwikkeling.
Solvabiliteit	De mate waarin een organisatie op lange termijn aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen.
Schatkistbankieren	Decentrale overheden zijn verplicht om middelen die zij (tijdelijk) niet nodig hebben voor de uitoefening van hun publieke taken en verantwoordelijkheden aan te houden in ‘s Rijks schatkist. Dit gebeurt op een aparte rekening-courant die decentrale overheden hebben bij het Agentschap van het ministerie van Financiën.
Wederpartij	De financiële onderneming waarmee een transactie wordt gesloten.

Totaalfinanciering	Bij totaalfinanciering of concernfinanciering wordt voor de provinciale organisatie als geheel de financieringsbehoefte bepaald. Dit in tegenstelling tot projectfinanciering. Bij totaalfinanciering wordt pas geleend als alle 'bankrekeningen' een negatief saldo vertonen. Hierdoor zijn de rentekosten zo laag mogelijk, wordt de administratieve last beperkt en de kasgeldlimiet optimaal benut.
Uitzetting	Het tijdelijk toevertrouwen van liquiditeiten aan derden tegen vooraf overeengekomen condities. Elke uitzetting is uniek op basis van looptijd, rente en omvang.

2. Wettelijk kader en doelstellingen

2.1. Wettelijk kader financieringsbeleid

Het wettelijk kader waarbinnen het financieringsbeleid wordt uitgevoerd omvat de Provinciewet, de Algemene wet bestuursrecht, Europese regelgeving omtrent staatssteun en de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en haar onderliggende regelingen. Deze regelingen zijn de Regeling uitzetting en derivaten decentrale overheden (Ruddo), de Uitvoeringsregeling financiering decentrale overheden (Ufdo), het Besluit leningvoorwaarden decentrale overheden (Bldo) en de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden (Regeling schatkistbankieren).

De financiële verordening provincie Drenthe 2020
Deze verordening is een uitwerking van art. 216 van de Provinciewet. De financiële verordening van de provincie Drenthe is een kapstok verordening. De Nota financiering is een nadere uitwerking van art. 216 lid 2 sub c.

Wet fido
In de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) zijn kaders gesteld voor een verantwoorde, prudente en professionele inrichting en uitvoering van de financieringsfunctie van decentrale overheden. De belangrijkste doelstellingen van deze wet zijn: het bevorderen van een solide financiering en kredietwaardigheid van de decentrale overheden, het beheersen van renterisico's en het vergroten van transparantie.

Ruddo
In de Ruddo staan de regels waar uitzettingen – voor zover die niet in de schatkist hoeven te worden aangehouden – aan moeten voldoen. De Ruddo beperkt zich tot regelgeving over het uitzetten van gelden in de vorm van een belegging in waardepapieren en het aangaan van transacties in financiële derivaten. Het betreft onder andere eisen met betrekking tot de kredietwaardigheid (minimale credit rating) van wederpartijen waarmee zaken wordt gedaan. De regeling is gebaseerd op artikel 2, tweede lid, van de Wet fido.

Bldo
In het Bldo staan bepalingen ten aanzien van het aangaan, verstrekken en garanderen van geldleningen door decentrale overheden. Het besluit is gebaseerd op artikel 2, derde lid, van de Wet fido.

Het Bldo schrijft voor dat geldleningen slechts kunnen worden aangegaan of verstrekt en de nakoming van uit geldleningen voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de betaling van rente en aflossing slechts kan worden gegarandeerd, indien de wederzijdse betalingsverplichtingen zijn uitgedrukt in euro en niet onderhevig zijn aan enige vorm van indexatie.

Ufdo
De bepalingen over de kasgeldlimiet en renterisiconorm zijn uitgewerkt in de Ufdo. Deze regeling is gebaseerd op de artikelen 3, 5 en 8 van de Wet fido.

Regeling schatkistbankieren
In deze regeling is opgenomen dat publiek geld de schatkist niet eerder verlaat dan noodzakelijk is voor de uitoefening van de publieke taak. Deelnemers houden hun overtollige geldmiddelen verplicht

in de schatkist, op een rekening-courant bij het Agentschap van het ministerie van Financiën. De hoofdlijnen van het schatkistbankieren zijn geregeld in artikel 2 en artikel 2b van de Wet fido, de verdere regels ter uitvoering van het verplicht schatkistbankieren zijn opgenomen in deze regeling.

2.2. Doelstellingen financieringsbeleid

Het financieringsbeleid heeft tot doel een kader te scheppen waarbinnen de financierings- en beleggingsactiviteiten van de provincie Drenthe plaatsvinden.
Financiering heeft betrekking op het verstrekken van geldleningen en garanties uit hoofde van de publieke taak en het (tijdelijk) uitzetten en aantrekken van financiële middelen uit hoofde van treasury. In deze nota wordt daarom onderscheid gemaakt tussen de treasurytaak en de publieke taak.

2.2.1. De treasurytaak

Treasury is 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.
Het treasurybeleid is gericht op het minimaliseren van financiële risico's en het binnen de geldende wettelijke kaders behalen van een zo optimaal mogelijk rendement. Het treasurybeleid heeft de volgende doelstellingen:

- het verkrijgen en behouden van duurzame toegang tot financiële markten, tegen de scherpst mogelijke condities, zodat te allen tijde in de behoefte aan financiële middelen kan worden voorzien;
- het minimaliseren van financiële risico's, zoals liquiditeits-, krediet- rente-, valuta-, koers-, en solvabiliteitsrisico's;
- het opzetten en onderhouden van een goede en efficiënte financiële infrastructuur;
- het minimaliseren van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities;
- het optimaliseren van de renteresultaten binnen de gegeven wet- en regelgeving en de richtlijnen en limieten van deze nota.

De treasurytaak wordt uitgevoerd binnen de volgende in de Wet fido verankerde algemene randvoorwaarden:

- Niet speculeren;
- Geen handel in vorderingen met uitzondering van obligaties;
- Geen 'near-banking'. Het is decentrale overheden verboden om te lenen met het enkele doel de middelen tegen een hoger rendement uit te zetten. Dit verbod, impliciet geregeld in artikel 2, tweede lid, van de Wet fido, is expliciet opgenomen in artikel 2a, eerste lid, van de Ruddo.

De treasurytaak omvat alle werkzaamheden gericht op het formuleren van beleid, het aantrekken van eventueel noodzakelijke financiering en het uitzetten van tijdelijk overtollige middelen die niet direct nodig zijn voor het uitoefenen van de publieke taak.

2.2.2. De publieke taak

Voor de uitoefening van haar publieke taak kan de provincie leningen en garanties verstrekken aan een onderneming om hiermee een voor de provincie Drenthe gewenst beleidsdoel te kunnen behalen. Dit valt onder het begrip subsidie uit de Algemene wet bestuursrecht.

3. Voorbereiding, vaststelling en verantwoording financieringsbeleid

3.1. Planning & control cyclus

Het financieringsbeleid wordt vastgesteld door Provinciale Staten. De provincie Drenthe gebruikt de planning en controlcyclus voor het afleggen van verantwoording over haar gevoerde beleid. Hiertoe wordt in de Begroting en Jaarstukken de verplichte Financieringsparagraaf opgenomen.
De Financieringsparagraaf bevat overeenkomstig artikel 13 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille. Het geeft verder inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. Daarnaast worden de relevante interne en externe (markt)ontwikkelingen, een rentevisie, de verwachte liquiditeitsontwikkeling, de risicopositie van de bestaande financieringsportefeuille (leningen en garanties), de beleggingen, de ontwikkeling van

renterisico's (kasgeldlimiet en renterisiconorm conform de Wet fido) en risicobeheersmaatregelen vermeld. De Financieringsparagraaf wordt als integraal onderdeel van de begroting vastgesteld door Provinciale Staten.
In de *Jaarstukken* die in het voorjaar verschijnen, wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid van het voorgaande jaar. Deze realisatie wordt getoetst aan de Financieringsparagraaf zoals die in de begroting is opgenomen evenals aan deze nota.

3.2. Rapportage

Treasurytransacties worden in een rapportage ter goedkeuring aan de daarvoor bevoegde leidinggevende (zie bijlage 2) aangeboden, overeenkomstig het geldende Organisatiebesluit. Hierbij zit ook een overzicht van de uitgezette gelden.

4. Uitvoering van de financieringsfunctie

De uitvoering van de financieringsfunctie geschiedt in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving, en valt uiteen in de volgende onderdelen/aandachtsgebieden:

- Risicobeheer (4.1);
- Financieren (4.2);
- Kasbeheer, waaronder het verplicht schatkistbankieren (4.3).

4.1. Risicobeheer

Risicobeheer is een belangrijk onderdeel binnen de financieringsfunctie. Onder risicobeheer wordt verstaan: inzicht krijgen in de omvang van het risico, de gevolgen van dat risico afwegen en indien nodig en mogelijk beheersmaatregelen treffen. Conform de Wet fido dienen uitzettingen uit hoofde van treasury een prudent karakter te hebben en niet zijn gericht op het genereren van inkomsten door het lopen van overmatig risico. Onder prudent wordt verstaan behoedzaam en voorzichtig; het prudente karakter wordt gewaarborgd door de richtlijnen en limieten van deze nota.

4.1.1. Interne liquiditeitsrisico

Het interne liquiditeitsrisico is het risico van mogelijke wijzigingen in de liquiditeitsprognose en meerjaren investeringsplanning waardoor financiële resultaten kunnen afwijken van de verwachtingen. Dit kan neerkomen op een risico dat de capaciteit van de provincie om tijdig te voldoen aan haar financiële verplichtingen onvoldoende is, of dat middelen voor een langere periode (tegen een hogere rente) uitgezet hadden kunnen worden.

Ter beperking van het interne liquiditeitsrisico gelden de volgende richtlijnen:

a. door de medewerker treasury wordt een meerjarige liquiditeitsprognose opgesteld die maandelijks wordt bijgewerkt;
b. projectleiders, programmanagers en overige budgethouders waarvan dit wordt gevraagd, leveren maandelijks een actuele prognose van hun uitgaven en inkomsten aan bij de medewerker treasury;
c. verplichtingen worden tijdig door de budgethouders vastgelegd in de administratie;
d. betalingen en ontvangsten boven de € 250.000,-- worden zo vroeg mogelijk door de budgethouders gemeld aan de medewerker treasury;
e. de medewerker treasury doet voorstellen voor het aantrekken van financieringen of uitzetten van tijdelijk overtollige liquide middelen.

Een goede liquiditeitsprognose dient bewaakt en gevoed te worden door de organisatie. Het is van belang dat de medewerker treasury tijdig en volledig wordt geïnformeerd over de financiële gevolgen van de provinciale activiteiten.

4.1.2. Kredietrisico

Het kredietrisico heeft betrekking op de mogelijkheid dat een wederpartij, waarbij uitzettingen uitstaan, verplichtingen niet (tijdig) kan nakomen waardoor de hoofdsom (deels) verloren gaat.
Ter beperking van het kredietrisico gelden de volgende richtlijnen:

a. Het uitzetten van gelden vindt plaats conform de bepalingen in de Wet fido, en de onderliggende ministeriële regelingen;
b. Bij het verstrekken van geldleningen en garanties uit hoofde van de publieke taak wordt een risicoanalyse uitgevoerd, wordt periodiek beheer gevoerd en waar mogelijk en redelijk in relatie tot de omvang van de geldleningen of garantie worden zekerheden gevestigd.

4.1.3. Renterisico
Renterisico wordt gedefinieerd als het gevaar van ongewenste veranderingen van (financiële) resultaten van de provincie als gevolg van rentefluctuaties. Omdat renteontwikkelingen niet geheel voorspelbaar zijn, kunnen renterisico's nooit volledig worden uitgesloten. Om de renterisico's te kunnen beheersen en reduceren tot aanvaardbare proporties gelden de volgende richtlijnen:

a. Renterisico's op de netto vlottende schuld zijn begrensd tot de normen van de kasgeldlimiet van de Wet fido. Het uitgangspunt is dat de kasgeldlimiet niet wordt overschreden, bij overschrijding wordt gehandeld conform het bepaalde in de Wet fido;
b. Renterisico's op de vaste schuld zijn begrensd tot de normen van de renterisiconorm van de Wet fido. Het uitgangspunt is dat de renterisiconorm niet wordt overschreden;
c. Er wordt een rentevisie opgesteld, die (tenminste) jaarlijks wordt geactualiseerd bij de begroting. Hierbij wordt gebruik gemaakt van informatie van tenminste drie gezaghebbende financiële ondernemingen.
d. Nieuwe leningen en uitzettingen worden afgestemd op de bestaande financiële positie, de liquiditeitsprognose en de rentevisie. Afstemming op de liquiditeitsprognose beoogt bedragen slechts aan te trekken of uit te zetten gedurende de periode dat zij daadwerkelijk nodig respectievelijk beschikbaar zijn;
e. De rentetypische looptijd (de periode dat de rente van een lening of uitzetting vast staat) en het renteniveau van leningen en uitzettingen worden zo veel mogelijk afgestemd op de actuele rentestand en de rentevisie.
f. Leningen met een relatief hoge rente worden in tijden van lage rente, indien dit op basis van de voorwaarden mogelijk is en een financieel voordeel oplevert, vervroegd afgelost en geherfinancierd indien noodzakelijk.
g. Binnen de kaders onder d. en e., streeft de provincie naar spreiding in de rentetypische looptijd van leningen en uitzettingen.

4.1.4. Koersrisico
Het koersrisico is het risico dat de uitzettingen in waarde verminderen door ongunstige koers- c.q. renteontwikkelingen. Koersrisico's worden bij voorkeur vermeden.
Richtlijnen:

a. Ter beperking van het koersrisico wordt een deposito bij de Staat afgesloten op basis van de rentevisie en de liquiditeitsprognose om de kans op tussentijdse verkoop te minimaliseren.

4.1.5. Valutarisico
Valutarisico's worden uitgesloten. Leningen worden uitsluitend verstrekt of aangegaan in euro's en garanties worden uitsluitend afgegeven in euro's, conform de bepalingen in de Bldo.

4.1.6. Solvabiliteitsrisico
Het solvabiliteitsrisico is het risico dat het eigen vermogen of garantievermogen onvoldoende is om op lange termijn aan de verplichtingen te voldoen. Ter beperking van het solvabiliteitsrisico wordt periodiek op basis van een risico-inventarisatie een onderzoek ingesteld naar de benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit wordt vergeleken met de beschikbare weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden die de provincie heeft om niet begrote kosten te dekken. Op basis van de risico-inventarisatie wordt bepaald of er een beheersmaatregel of bijsturing noodzakelijk is.

4.2. Financieren
4.2.1. Financiering
Het aantrekken van financieringsmiddelen (leningen) voor de periode van één jaar en langer geschiedt op basis van:

a. De (meerjarige) liquiditeitsprognose;
b. De rentevisie;
c. Een analyse van de portefeuille;
d. Het renterisico.

Het aantrekken van financieringsmiddelen voor de periode van één jaar en langer, gebeurt met inachtneming van de volgende richtlijnen:

a. Om de marktconformiteit van financieringsmiddelen te waarborgen, voor wat betreft te betalen rentepercentages, provisies, (boete-) clausules bij vervroegde aflossing, worden minimaal drie

offertes opgevraagd. Hiermee wordt bereikt dat de provincie een goed beeld heeft van de op dat moment marktconforme tarieven en voorwaarden op de financiële markt en kan op basis daarvan een afgewogen keuze worden gemaakt. Deze offertes worden opgevraagd en vastgelegd door de medewerker treasury;

b. Het aantrekken van financieringsmiddelen vindt plaats met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 4.1 Risicobeheer;
c. Financiering met externe financieringsmiddelen wordt zoveel mogelijk beperkt door primair de beschikbare interne financieringsmiddelen te gebruiken teneinde het renteresultaat te optimaliseren.
d. Toegestane financieringsinstrumenten voor de lange termijn (looptijd >= 1 jaar) zijn: onderhandse leningen en MTN (medium term notes).
e. Voor het aantrekken van financieringsmiddelen op de geld- en kapitaalmarkt worden aan wederpartijen geen andere beperkingen gesteld dan dat zij van goede naam en faam dienen te zijn.
f. Financieringsbeslissingen worden genomen op basis van de totale financieringspositie (totaalfinanciering). Projectfinanciering is toegestaan na goedkeuring van Provinciale Staten.
g. Het gebruik van derivaten is niet toegestaan.

4.2.2. Uitzettingen uit hoofde van treasury

De afweging voor uitzettingen voor een periode van één jaar of langer vindt plaats aan de hand van:

a. De (meerjarige) liquiditeitsprognose;
b. De rentevisie;
c. Het renterisico.

Deze elementen worden ook opgenomen in de rapportage ten behoeve van transacties.

Daarbij gelden de volgende richtlijnen:

a. Toegestane instrumenten bij het extern uitzetten van gelden voor een periode van één jaar en langer zijn: het aanhouden van middelen in deposito's bij de Staat (schatkistbankieren) en leningen aan andere openbare lichamen. Tevens kunnen tijdelijk overtollige gelden van aangetrokken leningen voor projectfinanciering tijdelijk worden uitgezet bij de financiële onderneming waar deze leningen zijn aangegaan mits deze onderneming voldoet aan de ratingeisen zoals gesteld in de Ruddo;
b. Het aantrekken en uitzetten van middelen vindt plaats met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 4.1. Risicobeheer.

4.2.3. Verstrekken van geldleningen en garanties uit hoofde van de publieke taak

Voor de uitoefening van haar publieke taak kan de provincie geldleningen (subsidie in de vorm van een lening) of garanties (subsidie in de vorm van een garantie) verstrekken aan een onderneming om hiermee een voor de provincie Drenthe gewenst beleidsdoel te kunnen behalen.
Provinciale Staten bepalen wat onder de publieke taak wordt verstaan. De publieke taak kan worden omschreven als het noodzakelijk overheidsingrijpen om het publiek belang te realiseren. Daarmee onderscheidt de publieke taak zich van andere, reguliere economische activiteiten. De behartiging van een publiek belang betekent nog niet dat de taak door de provincie (geheel) zelf moet worden uitgevoerd.

De keuze voor een passend financieel beleidsinstrument vraagt goede verkenning en afweging van de manier waarop de provincie invloed kan uitoefenen op of wil bijdragen aan het verder brengen van een publiek belang. De inzet van overheidsgelden is er altijd op gericht om het derden mogelijk te maken om die belangen en doelen (mee) te realiseren, wanneer zij dat zonder deze middelen niet of onvoldoende kunnen.

Op in het kader van de publieke taak verstrekte geldleningen en garanties zijn naast de Wet fido en de Financiële Verordening ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Algemene subsidieverordening Drenthe (ASV) en de Europese staatssteunregels van toepassing.
Volgens de Awb zijn dit soort financieringen een vorm van subsidiëring. Dit geldt ook voor renteloze en laagrentende geldleningen. De Awb bepaalt dat subsidies slechts verstrekt kunnen worden op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Op grond van de ASV zijn Gedeputeerde Staten bevoegd om subsidieregelingen vast te stellen alsmede tot het verstrekken van subsidies. Voor incidentele subsidies en projectsubsidies geldt deze bevoegdheid alleen tot een bedrag van € 150.000,--. Voor subsidies vanaf € 150.000,-- nemen

Gedeputeerde Staten geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen. Provinciale Staten kunnen besluiten om af te zien van de voorhangprocedure
In beginsel wordt met de verstrekking van geldleningen en garanties terughoudendheid en zorgvuldigheid betracht. Er worden in beginsel geen geldleningen of garanties verstrekt als er op de betreffende beleidsterreinen ook (landelijk opererende) waarborgfondsen actief zijn. Gedeputeerde Staten kunnen richtlijnen voor de verstrekking van geldleningen en garanties vaststellen, die leidend zijn bij de beoordeling en besluitvorming hieromtrent.

Richtlijnen:

a. Een provinciale geldlening of garantie kan alleen verleend worden aan ondernemingen, ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.
b. De beoogde doelen zijn zonder provinciale geldlening of garantie niet te realiseren.
c. Voordat een provinciale geldlening of garantie kan worden verstrekt, dient eerst een (juridische) staatssteuntoets te zijn uitgevoerd.
d. Voordat een provinciale geldlening of garantie wordt verstrekt wordt advies ingewonnen bij de medewerker treasury.
e. Bij het verstrekken van geldleningen en garanties uit hoofde van de publieke taak wordt een risicoanalyse uitgevoerd, en worden waar, mogelijk en redelijk in relatie tot de omvang van de geldlening of garantie, zekerheden gevestigd.
f. De financiële positie en prognoses van de aanvrager zijn zodanig dat rente en aflossing naar verwachting betaald kunnen blijven worden;
g. Voor elke geldlening of garantie wordt een storting in de Reserve opvang revolverend financieren gedaan ter dekking van het risico op insolventie van de leningnemer of garantienemer. De hoogte van de storting is afhankelijk van de risico-inschatting doch bedraagt tenminste 10% van het bedrag van de geldlening of garantie.
h. Periodiek (tenminste éénmaal per jaar) wordt de risico-inschatting herijkt en beoordeeld of het saldo van de Reserve opvang revolverend financieren (Reserve) toereikend is. Er is sprake van overdekking als de omvang van de Reserve groter is dan het totaal van de berekende risico's. Niet vaker dan tweejaarlijks zal een eventuele overdekking in de Reserve worden afgeroomd, om (grote) fluctuaties in de provinciale begroting te voorkomen. Tevens dient dit niet het doel van de Reserve. Afroming van overdekking kan slechts plaatsvinden voor zover de overdekking het bedrag van € 1 miljoen te boven gaat. IJkpunt voor de stand van de Reserve en de berekende risico's is de stand als vermeld in de Begroting dan wel in de Jaarstukken.
i. Gedeputeerde Staten rapporteren over de financiële en inhoudelijke voortgang van de activiteiten waarvoor de geldlening of garantiestelling is verstrekt, conform de planning en controlcyclus, zoals beschreven in paragraaf 3.1. van deze nota.

4.2.4. Relatiebeheer
Relatiebeheer omvat het onderhouden van relaties met financiële ondernemingen waarmee in het kader van de uitvoering van het financieringsbeleid contacten worden onderhouden. De relaties dienen onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) te staan.

4.3. Kasbeheer

4.3.1. Geldstromenbeheer (cash management)
Het geldstromenbeheer omvat al die activiteiten die nodig zijn voor een (kosten)efficiënt betalingsverkeer om liquiditeiten over te boeken, zowel binnen de provincie zelf als tussen de provincie en derden (betalingsverkeer). Hiermee wordt voorkomen dat de provincie renteverlies leidt door het tijdelijk moeten aantrekken van middelen (c.q. onttrekken van middelen aan haar uitzettingenportefeuille) om de betreffende betaling (tijdelijk) te financieren.

Richtlijnen:

a. De in- en uitgaande geldstromen worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd;
b. Het betalingsverkeer wordt zoveel als mogelijk elektronisch uitgevoerd bij de huisbankier, teneinde de externe verwerkingskosten van geldstromen te beperken.

4.3.2. Saldo- en liquiditeitenbeheer
Het saldobeheer richt zich op het beheer van de dagelijkse saldi op de rekeningen. Het liquiditeitenbeheer behelst het aantrekken en uitzetten van middelen voor een periode tot één jaar.

Richtlijnen:
a. Gestreefd wordt naar concentratie van de liquiditeiten binnen één rentecompensatiecircuit bij de huisbankier;
b. Indien er een liquiditeitsbehoefte ontstaat kunnen kortlopende middelen aangetrokken worden;
c. Toegestane financieringsinstrumenten voor de korte termijn (< 1 jaar) zijn: daggeld, kasgeldleningen en de kredietfaciliteit op rekening courant;
d. De afweging voor uitzettingen voor een periode van één jaar of langer vindt plaats aan de hand van: de (meerjarige) liquiditeitsprognose, de rentevisie en het renterisico. Deze elementen worden ook opgenomen in de rapportage ten behoeve van transacties;
e. Toegestane instrumenten bij het extern uitzetten van gelden voor een periode korter dan één jaar zijn: het aanhouden van middelen in de rekening-courant bij de Staat (schatkistbankieren), het aanhouden van middelen in deposito's bij de Staat en leningen aan andere openbare lichamen. Het saldo van de rekening-courant bij de huisbankier van de provincie zal op werkdagen – conform de voorwaarden van de Wet fido - worden afgeroomd dan wel aangevuld van de rekening-courant van de provincie bij de Staat;
f. Het aantrekken en uitzetten van middelen vindt plaats met inachtneming van het bepaalde in paragraaf 4.1 Risicobeheer;
g. De provincie vraagt voor financieringen met een looptijd korter dan één jaar minimaal twee offertes op. Deze offertes worden vastgelegd door de medewerker treasury.

5. Interne organisatie

5.1. Taakverdeling en functiescheiding

Om de uitgangspunten van risicobeheersing en optimalisatie van het resultaat te realiseren, zijn in overeenstemming met de Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 en rekening houdend met de gewenste functiescheiding aan de diverse functionarissen verantwoordelijk- en bevoegdheden zoals neergelegd in de bijlagen 1 en 2 toegekend.
De uitvoering van de financieringsfunctie vindt plaats binnen het team Financiën, Planning en Control en kent een duidelijke functiescheiding tussen de uitvoerende taak, de administrerende taak en de controlerende taak.
De medewerker treasury bereidt, binnen de gestelde kaders en limieten, transacties voor. Daarnaast heeft deze medewerker een adviserende taak met betrekking tot het financieringsbeleid. Alle boekingen in de administratie worden uitgevoerd door een administratieve medewerker niet zijnde de medewerker treasury.

5.2. Procedureschema's en AO treasury

De organisatie beschikt over een op dit beleid gebaseerde administratieve organisatie waarin alle procedures, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rondom treasury zijn vastgelegd. In bijlagen 3 en 4 zijn procedures opgenomen voor het aantrekken en uitzetten van middelen.

5.3. Interne controle

Controle op de uitvoering van het beleid vindt ambtelijk plaats middels periodieke interne rapportages en bestuurlijk middels de planning en controlcyclus (zie paragraaf 3.1).
In het kader van de rechtmatigheid vindt naast de reguliere controles, nog een verbijzonderde interne controle plaats.
De medewerker treasury draagt zorg voor zorgvuldige dossiervorming.
Om een correcte wijze van interne controle zeker te stellen, wordt de medewerker treasury nooit betrokken bij het feitelijk administratief vastleggen van transacties, posities en de interne controle hierop.

5.4. Externe controle

Provinciale Staten zijn opdrachtgever voor het uitvoeren van de externe controle. De jaarlijkse externe controle maakt deel uit van de controle van de jaarstukken door de accountant.

Bijlage 1 - Verantwoordelijkheden

Organisatieonderdeel	*Verantwoordelijkheden*
Provinciale Staten	- Toezicht houden op het financieringsbeleid; - Evalueren en als gevolg daarvan (eventueel) bijstellen van het financieringsbeleid beleid.
College van Gedeputeerde Staten	- Uitvoeren van het financieringsbeleid (formele verantwoordelijkheid); - Rapporteren via de planning en control cyclus aan Provinciale Staten over de uitvoering van het financieringsbeleid (verantwoording afleggen aan PS).
Directie	- Bewaking van de kwaliteit en integraliteit met betrekking tot de uitvoering van de financieringsfunctie; - Toezicht houden dat leningen en uitzettingen conform de wettelijke kaders tot stand komen.
Teammanager Financiën, Planning en Control	- Borgen van de financieringsfunctie. - Verantwoording afleggen aan de directie conform planning en controlcyclus; - Informeren van directie en portefeuillehouder Financiën - Toezicht houden op de uitvoering van gemandateerde treasury activiteiten.
Medewerker treasury	- Monitoren van de dagelijkse cashmanagement activiteiten binnen het vastgestelde financieringsbeleid; - Beheren van de dagelijkse saldi- en liquiditeitsposities; - Beheren van de geldstromen; - Onderhouden van contacten met banken, makelaars en overige financiële ondernemingen; - Schriftelijk vastleggen van de treasurytransacties waarbij de aansluiting met de financiële administratie is gegarandeerd; - Bijwonen van het landelijk interprovinciaal treasuryvakberaad; - Voorbereiden van treasury beleidsvoorstellen (o.a. P&C); - Volgen van marktontwikkelingen; - Verantwoording afleggen aan teammanager; - Advisering ten aanzien van leningen en garanties in het kader van de publieke taak; - Het monitoren van de (ontwikkeling van de) portefeuille leningen en garanties in het kader van de publieke taak, het voeren van kredietbeheer en zorgdragen voor een zorgvuldige vastlegging; - Dossiervorming.

Bijlage 2 - Bevoegdheden

Organisatieonderdeel	*Bevoegdheden*
Provinciale Staten	- Vaststellen van de Financiële Verordening provincie Drenthe 2020 (verordening ex artikel 216 Provinciewet) - Vaststellen van de Nota financiering waarin kaders worden gesteld voor de uitvoering van de financieringsfunctie; - Vaststellen van de financieringsparagraaf opgenomen in de begroting en jaarstukken; - Het uiten van wensen en bedenkingen ten aanzien van door het College van Gedeputeerde Staten voorgenomen verstrekking van geldleningen en garanties uit hoofde van de publieke taak (voorhangprocedure).
College van Gedeputeerde Staten	- Toewijzen van mandaat aan directie en management.
Teammanager Financiën, Planning en Control	- Uitvoeren van de aan haar/hem gemandateerde treasurywerkzaamheden.
Provinciesecretaris	- Instructie geven aan de teammanager bij leningen en uitzettingen boven de grens zoals geregeld in (de Instructies van de provinciesecretaris bij) het Organisatiebesluit.
Medewerker treasury	- Voorbereiden van financiële transacties. - Advisering ten aanzien van geldleningen en garanties in het kader van de publieke taak.
Budgethouders	- Zorgdragen voor tijdige en volledige informatie aan de medewerker treasury met betrekking tot toekomstige uitgaven en ontvangsten, ten behoeve van de liquiditeitsprognose.

Bijlage 3 – Procedure aantrekken lening

Afdeling / functionaris	Activiteit	Omschrijving
Medewerker Treasury	Signaleren liquiditeitstekort	Op basis van de liquiditeitsprognose wordt een verwacht liquiditeitstekort gesignaleerd.
Medewerker Treasury	Bepalen noodzaak aangaan geldlening en omvang lening	Op basis van de liquiditeitsprognose wordt de noodzaak van extra liquide middelen beoordeeld en indien noodzakelijk wordt de omvang van de aan te trekken lening bepaald.
Teammanager Financiën, Planning en Control	Bepalen randvoorwaarden	Rekening houdend met bovengenoemde informatie en het bepaalde in de Nota financiering, wordt een inventarisatie gedaan van de marktontwikkelingen teneinde te komen tot de randvoorwaarden.
Medewerker Treasury	Opstellen voorstel	Op basis van de randvoorwaarden wordt een voorstel geformuleerd met hierin de omvang, de gewenste looptijd en het te verwachten rente percentage van de af te sluiten lening.
Medewerker Treasury	Opvragen offertes	Telefonisch wordt bij partijen schriftelijke offerte opgevraagd voor de lening. Voor leningen met een looptijd langer van 1 jaar of langer worden drie offertes opgevraagd, voor leningen met een looptijd tot 1 jaar worden twee offertes opgevraagd.
Medewerker Treasury	Beoordelen offertes	Op basis van de ontvangen schriftelijke offertes (waaronder per e-mail wordt begrepen) wordt een keuze gemaakt. De lening met de beste condities qua rente en kosten wordt gekozen.
Teammanager Financiën, Planning en Control	Afsluiten lening	Nadat is bepaald bij wie de lening wordt aangegaan wordt er telefonisch akkoord gegeven aan de betreffende partij. Deze instantie stuurt vervolgens een schriftelijke bevestiging met de voorwaarden.
Teammanager Financiën, Planning en Control	Ondertekenen lening overeenkomst	Binnen enkele dagen wordt de lening geformaliseerd door ondertekening van de lening-overeenkomst welke vervolgens wordt geretourneerd aan de betreffende instantie.

Teammanager Financiën, Planning en Control / Medewerker Treasury	Afleggen verantwoording	In de Paragraaf Financiering in de jaarrekening zal verantwoording worden afgelegd over de gedane transacties.
Medewerker Financiële Administratie	Inboeken lening	Na ontvangst van het geld wordt de lening ingeboekt in de financiële administratie.
Medewerker Treasury	Dossier bijwerken	Tevens wordt het dossier geldleningen bijgewerkt, waarin alle relevante gegevens van de lening vastgelegd worden (zoals ontvangen schriftelijke offertes, beoordelingsformulier en leningovereenkomst).
Medewerker verbijzonderde interne controle	Toetsen procedure (steekproefsgewijs)	Periodieke toets of de vastgestelde procedure op een juiste wijze is gevolgd en vastgelegd.

Bijlage 4 – Procedure uitzettien van tijdelijk overtollige middelen

Afdeling / functionaris	Activiteit	Omschrijving
Medewerker Treasury	Signaleren “noodzaak” uitzetten gelden	Op basis van de liquiditeitsprognose wordt de omvang van de overtollige middelen bepaald.
Teammanager Financiën, Planning en Control	Bepalen randvoorwaarden	Rekening houdend met bovengenoemde informatie en het bepaalde in de Nota financiering, wordt een inventarisatie gedaan van de marktontwikkelingen teneinde te komen tot de randvoorwaarden.
Medewerker Treasury	Opstellen voorstel	Op basis van de randvoorwaarden wordt een voorstel geformuleerd met hierin minimaal de looptijd en omvang van de uitzetting en het te verwachten rentepercentage.
Medewerker Treasury	Opvragen tarieven en looptijden deposito’s	De tarieven voor het aanhouden van deposito’s in ’s Rijks Schatkist worden opgevraagd.
Medewerker Treasury	Beoordelen tarieven en looptijden	Op basis van de verkregen tarieven en looptijden wordt een keuze gemaakt.
Teammanager Financiën, Planning en Control	Accorderen uitzetting	Accorderen uitzetting.
Teammanager Financiën, Planning en Control / Medewerker Treasury	Afleggen verantwoording	In de Paragraaf Financiering in de jaarrekening zal verantwoording worden afgelegd over de gedane transacties.
Medewerker Financiële Administratie	Inboeken vordering	Na debitering van het dagafschrift zal het depot worden ingeboekt in de financiële administratie.
Medewerker Treasury	Dossier bijwerken	Tevens wordt het dossier "uitgezette overtollige middelen" bijgewerkt.
Medewerker verbijzonderde interne controle	Auditing procedure (steekproefsgewijs)	Toetsen of de vooraf vastgestelde procedure op een juiste wijze is gevolgd en vastgelegd.

Nota fiscaal beleid Provincie Drenthe

Nota fiscaal beleid Provincie Drenthe 1
1. Inleiding, doelstelling en begrippenkader 3
1.1 begrippenkader 3
2. Horizontaal toezicht 4
3. Fiscale visie 4
4. Fiscaal beleid 5
5. Fiscale besluitvorming 6
5.1. Afwegingskader 6
5.2. Besliskader 6
6. Processen 7
7. Organisatie 8
8. Informatie 9
9. Controle en evaluatie 9
9.1. Ingangsdatum 9
9.2. Ontwikkeling / verantwoording fiscaliteiten 9
9.3. Toetsing / actualisering 10

1. Inleiding, doelstelling en begrippenkader

De nota fiscaal beleid vormt het fundament voor alle werkzaamheden op het vlak van fiscale sturing, -risicobeheersing en - compliance. In deze nota zijn de uitgangspunten van het fiscaal beleid door Gedeputeerde Staten (GS) vastgelegd. Deze uitgangspunten passen binnen en horen bij het financieel beleid van de provincie Drenthe, waarvan deze nota onderdeel uitmaakt.

Deze nota omvat tevens een beschrijving op hoofdlijnen van het fiscale beheersingsraamwerk (ook wel: Tax Control Framework, afgekort TCF) van de provincie Drenthe.

Het doel van deze nota fiscaal beleid is het verankeren van de fiscaliteit in het beleid en de processen van de provincie Drenthe. Dit kan op een goede manier gebeuren door duidelijke kaders te stellen voor de organisatie. Daarmee wordt het fiscaal bewustzijn bij de provinciale medewerkers gestimuleerd. Fiscaal bewustzijn is nodig om te voorkomen dat investeringen in Drenthe onnodig meer kosten met zich meebrengen omdat de fiscale regels niet goed zouden worden toegepast.

Daarbij is het de bedoeling om fiscaliteit structureel aandacht te geven bij keuzes die in de organisatie worden gemaakt. De nota fiscaal beleid dient dan ook bij alle handelingen en processen waarbij fiscaliteit een rol speelt of kan spelen in acht genomen te worden. In de praktijk betekent dit dat de budgethouder, er zorg voor draagt dat er tijdig, in elk geval voordat definitieve (bestuurlijke) besluitvorming heeft plaatsgehad, een fiscale beoordeling plaatsvindt bij ontwikkeling, c.q. aanvang van belangrijke programma's of projecten (o.i.d.) Deze kan prima samenvallen met de totale financiële, juridische en personele beoordeling.

De nota fiscaal beleid vervult verder een belangrijke rol in de interne en externe communicatie over fiscaliteit, met name met de accountant en de Belastingdienst. Het is het kader waarnaar verwezen kan worden.

De nota fiscaal beleid is niet bedoeld als statisch document, noch alles omvattend. Veranderingen in strategie, beleid, bedrijfsvoering, gewijzigde wet- en regelgeving en dergelijke kunnen leiden tot aanpassingen.

1.1 begrippenkader

Budgethouder	Degene die primair verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van het project (met name teammanagers, programmamanagers, projectleiders, beleidsmedewerkers en directeuren)
Financieel contactpersoon	Aanspreekpunt, hiervoor aangewezen persoon binnen de afdeling FPC
Fiscaal beheersingsraamwerk	Het geheel van (interne en externe) afspraken, beleid en maatregelen ten behoeve van een optimale fiscale beheersing binnen de Provincie Drenthe.

2. Horizontaal toezicht

De provincie Drenthe heeft met de Belastingdienst op 26 maart 2012 een Convenant Horizontaal toezicht gesloten. Het Convenant Horizontaal Toezicht ziet op alle Rijksbelastingen (inclusief het Btw-Compensatiefonds) en de invordering daarvan. Voor de provincie betreft dit met name – maar niet uitsluitend – de volgende drie belastingsoorten:

1. Vennootschapsbelasting;
2. Omzetbelasting (inclusief het Btw-Compensatiefonds);
   en
3. Loonheffingen.

Op basis van het Convenant Horizontaal Toezicht heeft de provincie zich ertoe verplicht:

- zorg te dragen voor een systeem van interne beheersing, interne controle en externe controle met als doel het opstellen en indienen van aanvaardbare aangiften;
- het tijdig betalen van belastingschulden en actieve melding aan de Belastingdienst wanneer deze zich voordoen;
- ingenomen of in te nemen relevante (fiscale) standpunten zo snel mogelijk voor te leggen aan de Belastingdienst. Het gaat daarbij om zaken waarover verschil van inzicht met de Belastingdienst kan ontstaan, door bijvoorbeeld een verschil in duiding van feiten of door wetsinterpretatie. De provincie Drenthe verstrekt aan de Belastingdienst actief inzicht in alle relevante feiten en omstandigheden, de standpunten en haar visie op de daarbij behorende rechtsgevolgen;
- het werken in de actualiteit te bevorderen. Aangiften over een verstreken tijdvak worden zo spoedig mogelijk na het verstrijken van dat tijdvak ingediend; en
- door de Belastingdienst gevraagde informatie zo snel mogelijk, volledig en eenduidig te verstrekken.

Afhankelijk van de omvang en kwaliteit van de fiscale interne beheersing en de daaraan gekoppelde fiscale beheersmaatregelen past de Belastingdienst de wijze waarop zij toezicht houdt hierop aan (hoe beter de interne beheersing, hoe minder toezicht). Het opzetten en onderhouden van interne beheersing is een voortdurend proces.

3. Fiscale visie

Hieronder is de fiscale visie van de provincie Drenthe geformuleerd.

De fiscale visie ziet onder andere op:

- de fiscale strategie of fiscale koers;
- de omgang met fiscale processen binnen de provincie Drenthe;
- de houding ten aanzien van fiscale kwesties;
- de verhouding met de belastingautoriteiten;
- de houding betreffende fiscaliteit ten opzichte van derden;
- het gewenste fiscaal gedrag, bestaande uit gedragskenmerken als:
    - risico-bewust;
    - maatschappelijk verantwoord;
    - afgewogen kritisch;
    - optimalisatie fiscale mogelijkheden.

De provincie Drenthe heeft haar fiscale visie en strategie als volgt nader ingekleurd:

De fiscaliteit is een afgeleide van de provinciale doelstelling ‘Dienstbaar aan Drenthe’. Binnen deze doelstelling zal in openheid naar de Belastingdienst optimaal gebruik worden gemaakt van de fiscale mogelijkheden. De daarmee behaalde besparingen worden ingezet ten behoeve van de provinciale doelstellingen van de provincie Drenthe en haar inwoners.

De fiscale visie en strategie karakteriseren zich door de volgende elementen:

- transparantie richting de Belastingdienst;
- voldoen aan betreffende wet en regelgeving;
- adequaat beheersingssysteem voor fiscale processen;
- gericht op een op de lange termijn zo optimaal mogelijk resultaat.

Hierbij is het van belang de verstandhouding met de Belastingdienst goed te houden. Dat sluit de mogelijkheid van discussie niet uit, noch dat we het als provincie oneens kunnen zijn met de Belastingdienst (‘agree to disagree’).

4. Fiscaal beleid

Het fiscale beleid vormt een belangrijk onderdeel van het financiële beleid en is hiermee in overeenstemming. Het fiscale beleid binnen de provincie Drenthe geeft aan wat we binnen onze fiscale visie en fiscale strategie willen bereiken.

De volgende fiscale operationele doelstellingen worden gehanteerd:

a. het waarborgen van de fiscale verplichtingen van de organisatie (dit betreft vooral tijdig en juist aangifte doen, zonder voorbehouden);
b. het scheppen van optimale omstandigheden ten behoeve van implementatie, uitvoering en handhaving van fiscaliteit;
c. het zodanig inrichten van de organisatie zodat deze in staat is om fiscaal strategische keuzes te maken en er naar te handelen;
d. het minimaliseren van fiscale risico’s en het signaleren van fiscale kansen;
e. het bewerkstelligen van een organisatie waarin in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende fiscale kennis aanwezig is;
f. het borgen dat bij veranderingen de realiteit fiscaal opnieuw wordt getoetst aan de uitgangspunten;
g. toetsen of de fiscale uitgangspunten ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

5. Fiscale besluitvorming

Besluitvorming rondom fiscaliteit of besluitvorming met fiscale raakvlakken doet zich binnen de provincie Drenthe op verschillende niveaus en binnen diverse processen voor. De fiscale besluitvorming vindt gestructureerd en op een verantwoorde wijze plaats. Richtlijnen zijn uitgesplitst in een afwegingskader en een besliskader.

5.1. Afwegingskader

Het afwegingskader ziet toe op de totstandkoming van het besluit en betreft een inventarisatie van de fiscale kwestie, de probleemstelling, de oplossingen, opties en alternatieven en de overwegingen en de criteria.

Bij de afweging van beslissingen met fiscale impact wordt gelet op de volgende criteria:

1. financiële impact
2. organisatorische impact
3. kans van slagen (waarbij fiscale grensverkenning uitdrukkelijk wordt uitgesloten)
4. impact op de relatie met de fiscale autoriteiten (keerzijde)
5. maatschappelijke impact
6. transparantie

Binnen het afwegingskader van de provincie Drenthe worden de volgende richtlijnen in acht genomen:

- de fiscale kwestie, dan wel de probleemstelling en de oplossingen, opties en alternatieven worden helder geformuleerd;
- van besluiten en beslissingen van substantiële omvang of bijzondere impact (situationeel te beoordelen op basis van advies van de fiscaal adviseur in afstemming met de primair verantwoordelijke), waarin de fiscale regelgeving niet direct voorziet en waarin een standpunt van de provincie Drenthe nodig is, worden de afwegingen om te komen tot een standpunt zorgvuldig vastgelegd in het fiscaal dossier;
- relevante aspecten van de fiscale besluitvorming worden schriftelijk vastgelegd in het (fiscaal) dossier;
- externe adviezen worden ingeroepen indien dit nodig wordt geacht. Elke medewerker kan, waar het uit oogpunt van functie of taak relevant is, juridische of fiscale adviezen inwinnen of initiëren bij de financiële contactpersoon. De financieel adviseur schat, in overleg met de teammanager Financiën, Planning en Control, in of aanvullend extern advies nodig is.
- externe adviezen worden navolgbaar en traceerbaar gearchiveerd.

5.2. Besliskader

Ten aanzien van het besliskader voor fiscale besluitvorming bestaan de volgende richtlijnen:

- beslissingen, waar de provincie Drenthe binnen geldende wet- en regelgeving een standpunt in kan nemen, worden genomen door vorenstaande afwegingscriteria te wegen en te waarderen;
- de afweging leidt tot een standpuntbepaling;
- in voorkomende gevallen kan door de Fiscaal coördinator en adviseur worden bepaald of voor de standpuntbepaling advies van een externe fiscalist nodig is.
- standpunten moeten pleitbaar zijn en een slaagkans hebben van minimaal 50%. Het bewust ontduiken van fiscale wet- en regelgeving wordt nadrukkelijk uitgesloten;

- Het besluit over en eventuele afstemming met de Belastingdienst over een (al dan niet voorgenomen) standpuntbepaling vindt plaats door de Fiscaal coördinator en adviseur.

6. Processen

De operationele activiteiten binnen de provincie Drenthe kennen onderdelen waarbij in meer of mindere mate fiscaliteit een rol speelt dan wel kan gaan spelen.

In grote lijnen zijn dit:

- Beheer en onderhoud/renovatie (realisatie / onderhoud infrastructurele werken, kunstwerken e.d.)
- Ver-/Nieuwbouw vastgoed (incl. aankoop / verkoop / verhuur vastgoed
- Bedrijfsvoering

Het is van belang inzicht in deze processen en de daarbij spelende fiscale kwesties te hebben. Per proces verschaffen we inzicht in:

- welke onderdelen het proces omvat
- welke werkzaamheden eraan zijn gekoppeld
- welke randvoorwaarden er bestaan om deze werkzaamheden uit te voeren
- welke fiscale kwesties daarbij spelen
- welke procedure er gevolgd wordt
- wie de werkzaamheden uitvoert
- bij wie de verantwoordelijkheid voor het proces en/of de werkzaamheden ligt
- hoe de vastlegging plaatsvindt
- hoe de controle plaatsvindt.

De fiscale aspecten van de processen laten zich op hoofdlijnen onderverdelen in:

a. vennootschapsbelasting
b. omzetbelasting en Btw-Compensatiefonds (BCF)
c. loonbelasting (sociale zekerheid)

Wij hebben deze fiscale aandachtspunten verankerd in de processen rond de fiscale aangiften voor de vennootschapsbelasting, omzetbelasting / BCF en loonbelasting.

Tevens wordt jaarlijks de fiscale jaarplanning voor het aankomende jaar opgesteld en – uiterlijk per 1 november – vastgesteld in de fiscale commissie.

7. Organisatie

De organisatiestructuur is zodanig ingericht dat helder is wie waarvoor verantwoordelijk is en wie in dat verband welke bevoegdheden toegedeeld krijgt. De ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn in onderstaand schema opgenomen.

Toedeling verantwoordelijkheden

Functie	**Verantwoordelijkheid**
PS	Stelt het financieel beleid vast en controleert aan de hand van verantwoording via de P&C cyclus en tussentijdse besluitvorming of fiscale doelstellingen zijn behaald.
GS	Is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het fiscaal uitvoeringsbeleid en legt hierover als onderdeel van bestaande adviesprocedures en planning en control cyclus, verantwoording af aan PS.
Budgethouder	Ook verantwoordelijk voor juiste en volledige vastlegging in dossier
Portefeuillehouder Financiën	Bewaakt het beleid namens GS
Directeur bedrijfsvoering	Integraal ambtelijk opdrachtgever en systeemverantwoordelijk
Teammanager Financiën, planning en control	Ambtelijk verantwoordelijk voor de organisatorische borging en de juiste uitvoering van het fiscaal beleid (dat valt onder het financieel beleid).
Fiscaal coördinator en adviseur	Verantwoordelijk voor de fiscale kennis binnen de provincie, aanspreekpunt fiscale zaken en contactpersoon richting Belastingdienst. De fiscale functie is geplaatst binnen het team Financiën Planning en Control.
Fiscaal administrateur	Verantwoordelijk voor de uitvoering van fiscale aangiftes, archivering en bewaking van het aangiftedossier.
Teammanagers, programmamanagers, projectleiders, beleidsmedewerkers, directeuren (hier te noemen: budgethouders)	Budgethouders zijn primair verantwoordelijk voor een tijdige en juiste toetsing van de inhoudelijke voorstellen die zij doen aan het bestuur. Dit betekent dat zij de fiscaal adviseur vooraf horen te betrekken bij hun voorstellen en plannen.

8. Informatie

Ten aanzien van de documentatie van fiscale informatie gelden de volgende richtlijnen:

- fiscale informatie betreft alle documenten van fiscale aard dan wel documenten waarin fiscale kwesties aan bod komen. Wanneer de fiscaal adviseur dat adviseert, worden in het voorstel worden de fiscale uitgangspunten en overwegingen opgenomen en toegelicht door de primair verantwoordelijke;
- de organisatie is zodanig ingericht dat fiscale informatie en besluitvorming zorgvuldig wordt gedocumenteerd, zodat het eenvoudig te raadplegen is;
- de budgethouder is primair verantwoordelijkheid voor de documentatie en bewaking van het dossier
- Er is een fiscale commissie, die periodiek bijeenkomt en waarin onder meer ontwikkelingen in toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede jurisprudentie worden besproken en waar nodig geïmplementeerd binnen de Provincie. Fiscaal relevante onderwerpen binnen de provincie worden in deze commissie eveneens besproken en waar nodig worden aandachts- en actiepunten vastgesteld en bewaakt. In de fiscale commissie zijn tenminste de volgende disciplines / afdelingen vertegenwoordigd:
    - FPC
    - P&O

  In voorkomende gevallen kunnen tevens andere disciplines worden uitgenodigd.

- De teammanagers Financiën Planning en Control en Personeel & Organisatie zijn te allen tijde goed geïnformeerd over de fiscale aspecten en de fiscale risico's van de bedrijfsvoering en informeren de Gedeputeerde;
- Gedeputeerde Staten informeren de Provinciale Staten.

9. Controle en evaluatie

Ten aanzien van controle op en evaluatie van deze nota fiscaal beleid gelden de volgende doelstellingen en richtlijnen:

- de manager Financiën Planning en Control is belast met de controle op naleving van de kaders zoals weergegeven in deze nota;
- de fiscale aangifte vennootschapsbelasting wordt altijd afgestemd met en mede ingediend door een extern fiscaal adviseur, omdat het hier zeer specifieke kennis betreft.
- In overleg met de externe accountant wordt in het interne controleplan bepaald welke processen in het betreffende jaar worden ge-audit.

9.1. Ingangsdatum

Deze nota fiscaal beleid geldt met ingang van 1 januari 2021.

9.2. Ontwikkeling / verantwoording fiscaliteiten

Over de ontwikkelingen rond fiscaliteiten van de provincie Drenthe wordt door GS aan PS verantwoording afgelegd in de producten van de Planning en Control cyclus. Waar nodig wordt tussentijds gerapporteerd.

9.3. Toetsing / actualisering

Deze nota fiscaal beleid wordt tenminste eenmaal per bestuursperiode getoetst aan de actualiteit en waar nodig herzien. Bij verandering in wet- en regelgeving wordt deze nota fiscaal beleid op zo kort mogelijke termijn na de ingangsdatum van de nieuwe wet- en regelgeving aangepast en ter vaststelling voorgelegd.

Nota Begrotingsregels 2020 - HERZIEN

provincie Drenthe

Inleiding

Bij de begrotingsregels gaat het om de vastlegging van regels, richtlijnen en afspraken die niet zijn opgenomen in de nieuwe Financiële Verordening en/of onderliggende beleidsnota's, maar die wel dusdanig van belang zijn, dat ze vastgelegd moeten worden.
Die vastlegging betreft vooral het voorkomen van overdracht "bij overlevering" van "gewoonterecht". Het is aan de voorkant duidelijk hoe de hazen (moeten) lopen. Bovendien geeft het een kader voor de (financiële) advisering.
Het centrale uitgangspunt voor de begrotingsregels is, dat afwijken van de regels uiteraard mogelijk is, maar dat dit in principe gebeurt door PS en dan op basis van expliciete voorstellen, een en ander binnen de kaders van de Financiële Verordening.
Waar regels en richtlijnen op den duur ingepast kunnen worden in de reguliere beleidsnota's die in de (nieuwe) Financiële Verordening worden genoemd, heeft dat de voorkeur.

1. Meerjarige budgettering in de P&C-cyclus

1. **Als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kunnen Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten toestaan, te werken met méérjarige incidentele budgetten.**
2. **Provinciale Staten geven hiertoe in de begroting aan, welke budgetten hiervoor in aanmerking komen, door deze in de vorm van een expliciete lijst als onderdeel van de begroting vast te stellen.**
3. **Om op de lijst te kunnen komen, moeten projecten/budgetten die voldoen aan de criteria en daarmee op de lijst komen moeten voldoen tenminste aan de volgende criteria voldoen:**
   a. **Incidenteel budget (maximaal 4 jaar/duur collegeperiode);**
   b. **Er is een meerjarig financieel bestedingsplan (een plan met een door FPC gescreende financiële onderbouwing);**
   c. **Het gaat om een substantieel bedrag (orde van grootte € 500.000,-- of meer).;**
   d. **Er is geen sprake van een bij het budget behorende reserve.**

Toelichting
Meerjarige budgettering leidt tot een grotere flexibiliteit en transparantie in de financiële besturing. De voorgestelde werkwijze heeft als voordeel dat vooraf duidelijk is welke incidentele budgetten over meerdere jaren lopen. In de reguliere P&C-cyclus wordt verantwoording afgelegd en moeten de verschillen worden toegelicht. Dit betekent dat de betreffende budgetten terugkomen in de tussentijdse actualisaties. Op deze wijze kunnen PS de budgetten transparant volgen en werken wij doelmatiger omdat de discussie of iets wel of niet overgeheveld wordt, niet meer achteraf wordt gevoerd bij de jaarovergang, maar al bij aanvang van het project aan PS wordt voorgelegd.
Administratief is het mogelijk om een wijziging over jaren toe te passen. Hiervoor is dan geen extra besluitvorming nodig.
Ook geeft het aan de opgave meer flexibiliteit omdat de werkzaamheden kunnen doorgaan en geen "last" hebben van de jaarovergang. PS geeft met de beslissing hiervoor aan GS nadrukkelijk toestemming.

Deze werkwijze houdt ook in dat er voor projecten/budgetten die niet voldoen aan de criteria en die daarom ook niet op "het lijstje" staan, er geen sprake kan zijn van overhevelingen. Voor deze budgetten geldt dat ze ten gunste komen van het rekening resultaat of verrekend worden met een

“achterliggende” bestemmingsreserve. Het is bij deze werkwijze van belang om vooraf goed inzichtelijk te hebben welke budgetten voldoen aan de criteria.
Op voorhand zijn dat in ieder geval:
1. Investeringsagenda projecten
2. Decentralisatie-uitkeringen (laat in het jaar ontvangen)
3. Incidentele programma’s of projecten waarover meerjarige afspraken met derden zijn gemaakt.

Jaarlijks wordt de lijst geactualiseerd bij de begroting en komt deze terug in de tussentijdse actualisaties.
Deze wijze van werken voorkomt veel onnodig administratief werk en geeft de budgethouder meer tijd en aandacht voor de inhoud van de project of programma. Immers, we lopen nu regelmatig aan tegen begrotingswijzigingen die achteraf toch gecorrigeerd moeten worden. Het blijven inschattingen vooraf die achteraf rechtgetrokken worden. Met dit voorstel is dat niet meer aan de orde. Om dit soort negatieve overhevelingen bij de jaarrekening te voorkomen willen wij de budgetoverschrijding in jaar t corrigeren in de eerste begrotingswijziging in jaar t + 1. Tevens draagt dit bij aan het voorkomen van een fors rekeningsaldo.

2. Regels voor incidentele en structurele lasten (en baten) – “de gulden dekkingsregel”

1. **Structurele lasten moeten altijd gedekt worden door structurele baten.**
2. **Incidentele lasten mogen zowel door structurele baten als incidentele baten gedekt worden.**
3. **Toevoegingen aan en onttrekkingen uit de reserves zijn incidenteel.**
4. **Baten en lasten die zich maximaal 3 jaar voordoen zijn incidenteel, baten en lasten die zich langer dan drie jaar voordoen zijn structureel.**
5. **Een uitzondering bestaat uit meerjarige tijdelijke geldstromen (rijksbijdragen, subsidies en projecten) die langer dan drie jaar duren, maar waarvan wel bekend is dat deze op termijn stopt worden als incidenteel beschouwd. Dit gebeurt op basis van een Statenbesluit waarin de eindigheid is vastgesteld.**

Toelichting
In het algemeen geldt, dat de provincie structurele taken uitvoert en daarvoor structurele lasten in de begroting raamt. Structurele lasten zijn dus de regel en incidentele lasten de uitzondering.
Dit beginsel staat ook aan de basis voor goedkeuring van de provinciale begroting door het rijk. De begroting dient structureel en reëel sluitend te zijn.

Structurele baten en lasten
Structurele baten en lasten zijn baten en lasten die in beginsel voor onbepaalde tijd in de begroting, meerjarenraming en jaarrekening zijn opgenomen. Voor structurele baten en lasten geldt in het algemeen, dat zij tot nadere besluitvorming voor onbepaalde tijd zijn opgenomen (structureel bestaand beleid).
De hoogte van de structurele baten en lasten kunnen wel jaarlijks fluctueren. Als **de aard van de post** structureel is en dit wordt in enig jaar opgehoogd dan blijft deze post structureel.
Van structurele baten en lasten is ook sprake indien ramingen bijvoorbeeld om het jaar opgenomen zijn. Zolang deze posten maar periodiek blijven terugkomen en er **geen einddatum** bepaald is.

Incidentele baten en lasten
Incidentele baten en lasten zijn voor een beperkte periode in de begroting opgenomen. Het gaat om eenmalige zaken en om (meerjarige) projecten en subsidies als deze eveneens het karakter hebben van **tijdelijkheid c.q. eindig** doel hebben.

In de toelichting op de wijziging van het BBV in 2013 staat dat in principe alle toevoegingen en onttrekkingen aan reserves incidenteel zijn. Uitzondering hierop zijn reguliere onttrekkingen aan financieringsreserves c.q. dekkingsreserves (kapitaallasten) of onttrekkingen uit een daartoe toereikende (bestemmings-) reserve gedurende een periode van drie jaar met als doel het dekken van structurele lasten. Afwikkelingsverschillen voorgaande jaren (baten en lasten die betrekking hebben op voorgaande jaren) vallen onder de incidentele baten en lasten.

3. Reële ramingen

Alle ramingen moeten reëel zijn in die zin, dat aan alle budgetten, kredieten, reserves en voorzieningen een onderbouwing (kostencalculatie) en – indien verreist – financieel bestedingsplan ten grondslag ligt.

Toelichting
De basis van de financiële begroting is een helder onderbouwde raming. Uit beleidsnota's vloeien activiteiten voort. Deze activiteiten worden gepland in een begrotingsjaar. Bij de betreffende begroting horen bestedingsplannen voor deze budgetten. De budgethouder draagt hier zorg voor en stelt deze op met ondersteuning van de financieel adviseur. Voor subsidies zal een kostencalculatie ingewikkelder zijn. Daar geldt meer het uitgangspunt: "Dit heb ik ervoor over".

4. "Escalatieladder" voor financiële dekking (wanneer pas mag je een beroep op algemene middelen doen)? (GS, is criterium voor voorstellen aan PS)

Voor het opvangen van tegenvallers wordt de volgende "escalatieladder" gehanteerd:
1. **Opvangen binnen bestaande budgetten, indien relatie met bestaande doelstelling gelegd kan worden of met de beleidsopgave waar die doelstelling weer onder valt;**
2. **Opvangen vanuit beschikbare reserves, die aan de doelstelling/beleidsopgave gekoppeld zijn;**
3. **Opvangen binnen bestaande programma's, door te schuiven tussen doelstellingen en opgaves;**
4. **Opvangen binnen portefeuilles gedeputeerden, inclusief ombuigingsvoorstellen per portefeuille, ook over programma's heen;**
5. **Beroep op vrije ruimte, indien aanwezig;**
6. **Dekking door concernbrede ombuiging, indien niet anders mogelijk.**
7. **De budgethouder is primair verantwoordelijk voor correcte escalatie, de financieel adviseur adviseert conform de door het bestuur vastgesteld spelregels.**

Toelichting
In de jaarlijkse begrotingsproductie – en ook wel tussentijds – komt met regelmaat de vraag aan de orde, in welke gevallen een beroep kan worden gedaan op algemene middelen. Om hierin op voorhand enige duidelijkheid te verschaffen is een "escalatieladder" geformuleerd, die niet alleen gehanteerd kan worden bij de toetsing van voorstellen, maar ook bij de onderbouwing daarvan. Als aantoonbaar een optie niet haalbaar is, kan dit toegelicht worden en is dit een argument voor toepassing van een volgende trede op de escalatieladder.

5. Gebruik van de post onvoorzien (PS i.v.m. budgetrecht)

1. **Op de post onvoorzien mag slechts dan een beroep worden gedaan voor uitgaven met de volgende kenmerken:**
    a. **Gevolg van volkomen onvoorziene omstandigheden;**

   b. **Van een eenmalige aard;**
   c. **Portefeuille-overstijgend van aard,**
   d. **Niet op enige wijze uit andere budgetten te dekken;**
   e. **Tot maximaal het voor Onvoorzien begrote bedrag.**
2. **Gedeputeerde Staten kunnen uitgaven uit Onvoorzien doen zonder voorafgaande toestemming van PS;**
3. **Uitgaven die GS uit Onvoorzien hebben gedaan worden bij de eerstvolgende actualisatie van de lopende begroting of in de jaarrekening verantwoord aan PS en dan door PS bekrachtigd.**
4. **Als in enig jaar geen beroep op onvoorzien verwacht wordt, wordt de post in de slotwijziging ten gunste van de algemene middelen afgeraamd tot een maximale eindstand van € 25.000,--.**

Toelichting
Deze begrotingsregel borgt het specifieke karakter van de post onvoorzien: een post voor calamiteiten waarop GS snel moet kunnen reageren zonder eerst een bespreking van voorstellen in PS. Een andere inzet van de post is voorbehouden aan PS als onderdeel van het budgetrecht van PS.

6. Omgaan met stelposten

1. **In de begroting wordt uitsluitend gewerkt met budgetten die ook aan in de begroting opgenomen doelstellingen gekoppeld zijn.**
2. **Stelposten mogen in de begroting alleen opgenomen worden onder de volgende voorwaarden:**
   a. **Het gaat om concernbrede budgetten waarvoor nog geen verdeling over de programma's bekend is.**
   b. **De verdeling per programma moet in de lopende begroting in de eerste Actualisatie zijn opgenomen.**
   c. **Stelposten worden maximaal voor één jaar begroot, daarna worden ze opgenomen als onderdeel van de totale vrije ruimte. De termijn van een jaar kan jaarlijks bij de vaststelling van de begroting met een jaar worden verlengd.**
   d. **Stelposten betreffen alleen lasten, voor baten worden nooit stelposten opgenomen**
3. **Ten laste van stelposten kunnen geen uitgaven worden geboekt, daarvoor moet eerst bij begrotingswijziging een budget binnen het betreffende programma worden geraamd.**
4. **Stelposten worden uitsluitend opgenomen in het programma Middelen.**
5. **Voor alle stelposten geldt, dat Teammanager FPC de budgethouder is.**

Toelichting
Teneinde de uitoefening van het budgetrecht van PS overeind te houden, wordt in de begroting uitsluitend gewerkt met budgetten die ook aan in de begroting opgenomen doelstellingen gekoppeld zijn. In de begroting wordt bij de inhoudelijke programma's niet gewerkt met algemene budgetten die bij wijze van stelpost worden gehanteerd en die door GS op een later moment nader worden ingevuld. Stelposten kunnen alleen in het programma Middelen worden opgenomen en deze worden door middel van een PS-begrotingswijziging ingevuld.
Dat voor baten geen stelposten opgenomen worden, komt voort uit het voorzichtigheidsbeginsel. Baten worden pas geraamd als zeker is dat deze ook tot ontvangsten zullen leiden. Dan liggen meer algemene stelposten niet voor de hand.

7. Invulling mandaat GS en PS (budgetrecht)

1. **Het mandaat van GS voor de invulling van de Begroting wordt in eerste aanleg bepaald door het autorisatieniveau waarop de begroting wordt vastgesteld. Daarbij wordt het financiële mandaat – bij de jaarlijkse begrotingsvaststelling door PS – verstrekt op het niveau van de programma's.**
2. **GS mogen binnen de programma's met de lasten schuiven tussen beleidsopgaven en doelstellingen. Indien Gedeputeerde Staten van dit mandaat gebruik maken en het desbetreffende voorstel niet als onderdeel van een begrotingswijziging aan Provinciale Staten voorleggen, worden Provinciale Staten op de hoogte gesteld door middel van een brief, waarbij de mogelijkheid bestaat wensen en bedenkingen in te dienen. Dit gebeurt als het desbetreffende voorstel een verschuiving betreft van € 500.000,-- of meer.**
3. **Alle baten worden geraamd zoals ze binnenkomen, daarmee wordt niet geschoven.**
4. **Voor investeringskredieten worden afzonderlijke richtlijnen door Provinciale Staten vastgesteld.**
5. **Voor financieringsinstrumenten worden afzonderlijke richtlijnen door Provinciale Staten vastgesteld.**
6. **De Begroting wordt uitgewerkt naar de Uitvoeringsinformatie. Voor de in deze Uitvoeringsinformatie verstrekte budgetten per doelstelling wordt de Provinciesecretaris als hoofdbudgethouder gemandateerd.**
7. **Verdere mandatering vindt plaats binnen de bepalingen van het Organisatiebesluit.**

Toelichting
Deze begrotingsregel heeft ook de borging van de uitoefening van het budgetrecht door PS als doel. De regel betekent niet, dat er niet meer geschoven kan worden tussen posten op de begroting, maar dat dit buiten de beperkingen als onderdeel van het budgetrecht van PS slechts door PS kan gebeuren, op voorstel van GS. Voor baten geldt, dat hiermee niet geschoven wordt, omdat ze doorgaans met een reden worden ontvangen.
Uitvoering van het Organisatiebesluit levert op, dat binnen doelstellingen tussen prestaties geschoven mag worden door de teammanagers, na mandaat door de provinciesecretaris op basis van vaststelling van de Uitvoeringsinformatie door GS. Tussen kostensoorten mag slechts worden geschoven na toestemming door GS.

8. Uitgangspunten voor de integrale afweging (alleen voorjaarsnota of ook daarbuiten?)

1. **Uitgangspunt voor nieuw beleid is, dat GS voorstellen doen voor integrale afweging in het kader van de jaarlijkse Voorjaarsnota en niet daarbuiten.**
2. **GS kunnen bij uitzondering komen met tussentijdse voorstellen voor nieuw beleid, te dekken uit reserves en/of de vrije ruimte, door middel van een afzonderlijk Statenstuk met daarin/daarbij opgenomen de noodzakelijke wijziging van de lopende begroting.**

Toelichting
Uitgangspunt voor de jaarcyclus is, dat in het kader van de Voorjaarsnota jaarlijks een integrale afweging plaatsvindt van alle voorstellen voor nieuw beleid en/of nieuwe uitgaven, in het bijzonder die waarbij een beroep op de algemene middelen plaatsvindt. Er zullen echter altijd omstandigheden zijn waarbij de actualiteit het nodig maakt dat tussentijds voorstellen worden gedaan.

9. Diverse drempelbedragen voor toelichting en verantwoording aan GS en PS

Bij de verantwoording van de Programma's in de begroting en in de jaarstukken moeten, bij zowel de lasten als ook bij de baten, de verschillen die groter zijn dan € 50.000 van de beleidsopgaven per doelstelling worden toegelicht. De toelichting wordt daarbij uitgesplitst per doelstelling die tot de beleidsopgaven behoren.

Toelichting
De door Provinciale Staten (PS) vastgestelde begroting is hun sturingsinstrument. Hiermee is aangeven hoe de middelen in het begrotingsjaar uitgegeven mogen worden om de doelstellingen te bereiken. De budgethouder zorgt ervoor dat budgetten goed geraamd worden en worden goedgekeurd door PS omdat afwijkingen van deze budgetten meetellen in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant en vanaf 2021 van Gedeputeerde Staten. Boven de € 50.000,-- moeten afwijkingen dan worden verantwoord in de stukken in het kader van de P&C-cyclus.

10. Richtlijnen voor omgaan met vrijval: naar vrije ruimte, saldireserve, algemene reserve of Financieringsreserve?

1. **Bij meerjarige (project)budgetten blijft de vrijval binnen de looptijd van het budget binnen het budget behouden.**
2. **Bij de overige budgetten en kredieten vloeit gedurende het lopende jaar de vrijval terug in de vrij besteedbare ruimte.**
3. **Bij de jaarrekening valt vrijval toe aan de saldireserve, tenzij bij de bestemming van het rekeningresultaat door PS anders wordt besloten.**
4. **Vrijval wordt vanuit de saldireserve toegevoegd aan de algemene reserve, als de stand van deze reserve onder op het door PS genormeerde niveau is (momenteel: € 5 miljoen).**
5. **Vrijval wordt vanuit de saldireserve toegevoegd aan de Financieringsreserve, als de stand van de algemene reserve op of boven het door PS genormeerde niveau is (momenteel: € 5 miljoen).**
6. **De bovenstaande handelwijze wordt in elk geval bij de jaarrekening gehanteerd, maar geldt ook bij elke afzonderlijke actualisatie als ijkpunt.**

Toelichting
In het kader van een algemene afweging van de allocatie van provinciale middelen zijn in het verleden diverse keren afspraken gemaakt over de wijze van omgaan met vrijval van middelen, bijvoorbeeld bij de jaarrekening. Ook zijn al eens afspraken gemaakt over het tussentijds "afromen" van positieve saldi bij bestuursrapportages. Dit gebeurde in de regel om de Financieringsreserves na een investeringsronde weer te kunnen "aanzuiveren". De afspraken werden doorgaans vastgelegd in P&C-documenten als de voorjaarsnota en waren daardoor na verloop van tijd steeds lastiger terug te vinden. En ze raakten daardoor ook in de vergetelheid. Door nu een begrotingsregel vast te leggen, blijft de afspraak zichtbaar en daarmee actueel.

11. Bijdragen van derden

1. **Bijdragen van derden moeten als inkomsten worden opgenomen in de begroting en verantwoord in de jaarrekening**
2. **Als de provincie penvoerder/kassier is van een provincie-overstijgend project of programma, worden de lasten bruto geraamd in combinatie met de baten. Als de provincie**

slechts een bijdrage levert aan een project of programma waarvan een andere overheid penvoerder/kassier is, wordt slechts de bijdrage van de provincie geraamd.
3. **De bijdragen worden gematcht met de lasten die daar tegenover staan.**
4. **Als er een bestedingsverplichting is voor de bijdragen van derden, dan moet het restant van die gelden bij de jaarafsluiting op de balans worden gezet.**

Toelichting
Deze begrotingsregel ziet toe op een consequente verantwoording van bijdragen van derden. In het verleden was hier bij herhaling discussie over. Uitgangspunt voor de begrotingsregel is de mate waarin de provincie verantwoordelijk is (of gemaakt kan worden) voor de betreffende middelen.

12. Inzet van Rijksuitkeringen: geoormerkt of vrij besteedbaar

1. **De van het Rijk ontvangen specifieke uitkeringen (SPUK's) worden ingezet voor het doel waarvoor ze van het rijk worden ontvangen, conform de voorwaarden die bij deze uitkeringen worden gesteld.**
2. **De van het Rijk ontvangen decentralisatie-uitkeringen uit het provinciefonds worden ingezet voor het doel waarvoor ze worden ontvangen. Gedeputeerde staten kunnen besluiten aan Provinciale Staten voor te stellen om decentralisatie-uitkeringen als algemeen dekkingsmiddel in te zetten, daarbij rekening houdend met mogelijk gemaakte bestuurlijke afspraken.**
3. **Middelen die als onderdeel van de algemene uitkering uit het provinciefonds worden ontvangen, worden beschouwd als algemene middelen en als zodanig ook ingezet. Er kunnen geen rechten voor toekomstige lastenramingen aan worden ontleend.**

Toelichting
Bij de inzet van Rijksmiddelen is de status van een specifieke uitkering duidelijk. Over de inzet van deze middelen moet doorgaans ook aan het Rijk worden gerapporteerd. Aan decentralisatie-uitkeringen worden op zich geen voorwaarden gesteld, maar het is verstandig, deze wel in te zetten voor het betreffende doel. Niet dat er afgerekend wordt, maar bij alternatieve aanwending wordt de kans wel kleiner dat het Rijk nog eens een uitkering verstrekt.
Voor middelen die aan de algemene uitkering worden toegevoegd, geldt dat op dit moment elk recht op deze middelen binnen de organisatie vervalt. Deze middelen worden als algemeen dekkingsmiddel beschouwd en ook als zodanig ingezet.

13. Claims op de meerjarenraming

GS keuren bij voorstellen claims op bedragen in de jaren volgend op een door PS vastgestelde begroting slechts dan goed, als daarbij de disclaimer wordt opgenomen "dat instemming van de beschikking over budgetten van de jaren t+1, t+2 of t+3 geschiedt onder voorbehoud van vaststelling van de begroting voor die jaren door Provinciale Staten".

Toelichting
De vastgestelde (vast te stellen) begroting voor jaar t wordt vergezeld van een financiële doorkijk voor de jaren t+1, t+2 en t+3. Slechts de begroting voor jaar t is (wordt) geautoriseerd door provinciale staten. De overige jaren geven slechts een indicatie van de ramingen bij ongewijzigd beleid. Het komt in de praktijk wel voor, dat buiten het begrotingsproces om voorstellen worden gedaan met een meerjarig karakter. Die moeten dan nog wel aan PS worden voorgelegd om in de begroting op te nemen en daarmee te autoriseren.

14. Begrotingswijzigingen

Gedeputeerde Staten leggen bij Statenvoorstellen die leiden tot een wijziging van de lopende Begroting de noodzakelijke begrotingswijziging – inclusief investeringskrediet(en) – als onderdeel van het betreffende Statenvoorstel aan PS ter besluitvorming voor.

Toelichting
GS willen in het vervolg werken met Statenvoorstellen waarbij Provinciale Staten in één keer zowel een besluit kunnen nemen over de inhoudelijke voorstellen als ook over het beschikbaar stellen van de benodigde middelen. Dit betekent toewerken naar Statenvoorstellen waarbij naast de inhoud, PS ook meteen een besluit nemen over de bijbehorende begrotingswijziging.