



Provinciale Staten
Van Limburg

Cluster	FIN	Behandeld	N.J. Engbersen
Ons kenmerk	DOC-00412337	Telefoon	+31 6 11 58 70 71
Uw kenmerk	-	Maastricht	31 januari 2023
Bijlage(n)	1	Verzonden	6 februari 2023

Onderwerp

Gewijzigd Statenvoorstel Financiële verordening 2023

Geachte Staten,

In de bijlage treft u het gewijzigde Statenvoorstel Financiële Verordening 2023 aan. N.a.v. de Statencommissie Financiën, Economie en Bestuur, d.d. 20-1-2023, zijn de toezeggingen verwerkt. Daar waar van toepassing zijn ook de antwoorden op de schriftelijke vragen verwerkt in de toelichting op de betreffende artikelen in de verordening.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris



GEWIJZIGD Statenvoorstel – 1 minuut versie

No: G-22-060

1 Onderwerp

Financiële verordening 2023

2 Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

In de Voorjaarsnota 2022 is aangekondigd dat de begroting werd gedigitaliseerd en de spelregels worden herzien onder het motto “Uitvoering, inzicht en sturing”. De begroting, voortgangsrapportage en jaarrekening worden zo ingericht dat er een directe koppeling ontstaat tussen beleidsprestaties zoals vastgelegd in de beleidskaders en de planning- en control-cyclus. Er wordt daarbij toegewerkt naar een nieuwe begrotings- en verantwoordingscyclus uit die als hoofddoel heeft: Méér transparantie en méér sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten.

Met dit Statenvoorstel wordt beoogd de Financiële verordening te actualiseren om de planning en control cyclus te herinrichten. Daarnaast worden nog een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Wij sommen de wijzigingen op:

- A. De uitgangspunten rondom Planning & Control worden gewijzigd, waarbij het aantal rapportages vermindert van 6 naar 4 en er meer focus komt op voortgang in plaats van afwijkingen. Financiële spelregels worden zoveel mogelijk en eenduidig in de verordening opgenomen.
- B. De regels rondom het budgetrecht en wensen en bedenkingen zijn gecentraliseerd en explicieter gemaakt. Aanleiding is dat er vaak onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.
- C. Nieuw zijn de uitgangspunten rondom rechtmatigheid. Met ingang van dienstjaar 2023 wordt hiermee de wettelijke verantwoordelijkheid voor het college van Gedeputeerde Staten benadrukt doordat het college een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant.
- D. Met betrekking tot het financieel beleid zijn er 2 nieuwe artikelen geïntroduceerd rondom programmareserves en de inzet bereikbaarheidsmiddelen. Het werken met programmareserves zal met ingang van de nieuwe Statenperiode worden geëffectueerd. De nieuwe systematiek met betrekking tot de risico's tot bereikbaarheidsmiddelen is reeds geïmplementeerd bij de programmabegroting 2023 waarbij de rolverdeling tussen PS en GS wordt verhelderd en verankerd in de verordening.
- E. Het artikel met betrekking tot waardering en afschrijving rondom weginfrastructuur wijzigt. Rehabilitaties van provinciale wegen waarbij ook de constructie wordt vervangen zal volgens het voorstel nog maar één afschrijvingstermijn hebben in plaats van twee. Het bestaande artikel in de Financiële verordening 2020 heeft geleid tot administratieve knelpunten welke een aanpassing noodzakelijk maakt.

De wijzigingen zijn opgenomen in de Financiële verordening 2023, waarbij de Financiële verordening 2020 wordt ingetrokken. De verordening 2020 blijft wel van toepassing op de Jaarstukken 2022.



3 Bevoegdheid

De provinciewet verplicht provincies tot het vaststellen van deze verordening.

Artikel 216: Provinciale Staten stellen met deze verordening de uitgangspunten vast voor het provinciale financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie.

4 Voorstel aan Provinciale Staten

Provinciale Staten besluiten:

De Financiële verordening Provincie Limburg 2023 vast te stellen onder intrekking van de Financiële verordening Provincie Limburg 2020.

5 Argumenten / toets duurzaamheidparagraaf

Om de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten te ondersteunen is het van belang dat zij beschikken over actuele verordeningen. Daarom worden deze tenminste eenmaal per Statenperiode geactualiseerd. Tijdens de controlecommissie d.d. 23-9-2022 zijn de nieuwe uitgangspunten rondom Planning&Control sonderend besproken en is toegezegd (9163) om de gewijzigde financiële verordening nog vóór de Statenverkiezingen 2023 voor te leggen. Hierbij heeft u eveneens de wens geuit de spelregels meer te centraliseren (daar waar deze nu verspreid zijn over herfstbrief, begroting en verordening).

De wijzigingen met betrekking tot rechtmatigheid en de afschrijvingstermijnen zijn afgestemd met de controlerende accountant en akkoord bevonden.

6 Risico's

N.v.t.



Gewijzigd Statenvoorstel

No: G-22-060

1. Onderwerp

Financiële verordening 2023

2. Inleiding/aanleiding inclusief beoogd resultaat

In de Voorjaarsnota 2022 is aangekondigd dat de begroting werd gedigitaliseerd en de spelregels worden herzien onder het motto “Uitvoering, inzicht en sturing”. De begroting, voortgangsrapportage en jaarrekening worden zo ingericht dat er een directe koppeling ontstaat tussen beleidsprestaties zoals vastgelegd in de beleidskaders, collegeprogramma en de planning- en control-cyclus. Er wordt daarbij toegewerkt naar een nieuwe begrotings- en verantwoordingscyclus die als hoofddoel heeft: Méér transparantie en méér sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten.

Met dit Statenvoorstel wordt beoogd de Financiële verordening te actualiseren om de planning en control cyclus te herinrichten. Daarnaast worden nog een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Wij sommen de wijzigingen op:

- A. De uitgangspunten rondom Planning & Control worden gewijzigd, waarbij het aantal rapportages vermindert van 6 naar 4 en er meer focus komt op voortgang in plaats van afwijkingen. Financiële spelregels worden zoveel mogelijk en eenduidig in de verordening opgenomen.
- B. De regels rondom het budgetrecht en wensen en bedingen zijn gecentraliseerd en explicieter gemaakt. Aanleiding is dat er vaak onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.
- C. Nieuw zijn de uitgangspunten rondom rechtmatigheid. Met ingang van dienstjaar 2023 wordt hiermee de wettelijke verantwoordelijkheid voor het college van Gedeputeerde Staten benadrukt doordat het college een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant.
- D. Met betrekking tot het financieel beleid zijn er 2 nieuwe artikelen geïntroduceerd rondom programmareserves en de inzet bereikbaarheidsmiddelen. Het werken met programmareserves zal met ingang van de nieuwe Statenperiode worden geëffectueerd. De nieuwe systematiek met betrekking tot de risico's tot bereikbaarheidsmiddelen is reeds geïmplementeerd bij de programmabegroting 2023 waarbij de rolverdeling tussen PS en GS wordt verhelderd en verankerd in de verordening.
- E. Het artikel met betrekking tot waardering en afschrijving rondom weginfrastructuur wijzigt. Rehabilitaties van provinciale wegen waarbij ook de constructie wordt vervangen zal volgens het voorstel nog maar één afschrijvingstermijn hebben in plaats van twee. Het bestaande artikel in de Financiële verordening 2020 heeft geleid tot administratieve knelpunten welke een aanpassing noodzakelijk maakt.

De wijzigingen zijn opgenomen in de Financiële verordening 2023, waarbij de Financiële verordening 2020 wordt ingetrokken. De verordening 2020 blijft wel van toepassing op de Jaarstukken 2022.



3. Bevoegdheid

De provinciewet verplicht provincies tot het vaststellen van deze verordening.

Artikel 216: Provinciale Staten stellen met deze verordening de uitgangspunten vast voor het provinciale financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie.

4. Voorstel aan Provinciale Staten

Provinciale Staten besluiten:

De Financiële verordening Provincie Limburg 2023 vast te stellen onder intrekking van de Financiële verordening Provincie Limburg 2020.

5. Risico's

De Financiële verordening stelt de uitgangspunten vast voor het provinciale financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie.

Met de wijzigingen wordt beoogd transparantie en sturing te verbeteren en bedrijfsvoeringsrisico's terug te dringen.

6. Toelichting / kernargumenten/onderbouwing

In de inleiding van het Statenvoorstel zijn de aanleidingen A t/m E aangegeven. Wij lichten de belangrijkste wijziging als volgt toe.

A. Wijziging van de P&C cyclus

Zoals verwoord in de inleiding wordt toegewerkt naar een nieuwe begrotings- en verantwoordingscyclus die als hoofddoel heeft: Méér transparantie en méér sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten. Uw Staten zijn via de controlecommissie hierover gesondeerd op 23 september 2022 via de jaarlijkse evaluatie van de P&C cyclus.

Hierbij heeft de controlecommissie verzocht om deze verordening nog in deze Statenperiode aan te passen, zodat de nieuwe Staten niet meteen een besluit hoeven te nemen over een geactualiseerde financiële verordening. De bijhorende presentatie is volledigheidshalve opgenomen in de bijlage van dit voorstel.

De wijzigingen op hoofdlijnen zijn als volgt:

- De 1^e Afwijkingenrapportage verdwijnt en de financiële voortgang wordt geïntegreerd in de Voorjaarsnota. Uit ervaring blijkt dat er over de eerste 4 maanden vaak nog weinig te zeggen valt over mogelijke afwijkingen van beoogde resultaten ten opzichte van het beoogde jaarresultaat en dat de focus ligt op de financiële bijstelling van de begroting, naast de kaderstelling voor de nieuwe begroting.
- De 2^e Afwijkingenrapportage verandert en wordt de Najaarsnota. Er wordt niet meer slechts op afwijkingen en bijstelling van de begroting gerapporteerd maar op voortgang aan de hand van de in de begroting opgenomen variabelen Kwaliteit, Tijd en Geld en de relevante indicatoren zoals in de beleidskaders vastgesteld. Deze worden gevisualiseerd met behulp van kleurenindicatoren Rood, Oranje en Groen. Het advies aan uw Staten is rapportage om deze standaard onderdeel te laten maken van alle beleidscommissies van



uw Staten, zodat monitoring en verantwoording van de tussentijdse resultaten van beleid ook inhoudelijk kan worden behandeld vanuit meerdere perspectieven dan bijvoorbeeld alleen de Statencommissie FEB. Ook dit procesadvies kan de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten versterken.

Zoals aangekondigd is de cyclus vanaf de begroting 2023 digitaal. Hiermee wordt de doelstelling van meer transparantie ondersteund. In de controlecommissie van 2 december 2022 is de opzet aan de hand van voorbeelden verder gevisualiseerd. Ook deze sheets zijn ter informatie opgenomen, in de voorbereiding op aanpassing van de financiële verordening.

Om het budgetrecht duidelijker te maken is een apart artikel opgenomen. Regels die in de verordening 2020 over meerdere artikelen zijn verspreid zijn samengebracht en uitgebreid. Daarnaast is een nieuw artikel met betrekking tot wensen en bedenkingen opgenomen.

In de nieuwe opzet van de P&C cyclus worden programmareserves geïntroduceerd. Via een apart artikel. Deze reserves komen in plaats van de stelposten intensiveringsmiddelen. De beoogde verandering is beter vooruitkijken, concreter zijn en beter plannen voordat de reserve met vrije ruimte binnen het programma wordt ingezet. De inzet van deze programmareserves vraagt een besluit van uw Staten en daarmee is het budgetrecht van uw Staten geborgd. Hiermee wordt ook duidelijk wat binnen en buiten kaders valt omdat u als Staten gefaseerd middelen vanuit deze programmareserve overhevelt naar de reguliere begroting. Naarmate het beleid uit het coalitieakkoord (of collegeprogramma) concretiseert, komt u dus opnieuw in positie.

Tenslotte merken wij bij de aanpassingen in de P&C-cyclus op dat er jaarlijks een evaluatie van de cyclus op de agenda staat. Dan zal telkens gekeken worden of het doel: "Méér transparantie en méér sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten" samen met het college bereikt wordt of dat er bijsturing moet plaatsvinden. In dit kader is er sprake van een veranderproces dat zowel uw Staten, het college van Gedeputeerde Staten alsmede de ambtelijke organisatie raakt en nog zal raken. Wij zullen de werking van de cyclus betrekken in het introductieprogramma van de nieuwe Staten.

B. Budgetrecht, wensen en bedenkingen en investeringen in regionale bereikbaarheid

Budgetrecht

Gelet op de ervaringen uit de statenperiode 2019-2023 bestaat de behoefte om het budgetrecht te verduidelijken. Wij hebben hier onder andere rekening gehouden met de ingediende Motie 2808 Gewijzigd Van Caldenberg cs inzake cumulatie van middelen over kaders, en toezegging 9096 inzake de definitie van binnen en buiten kaders. Wij constateerden dat gedurende deze statenperiode met name bij de inzet van intensiveringsmiddelen het soms onduidelijk was of dit nu het mandaat van GS of PS was. De grondslag hiervan lag in de grote diversiteit en verschillende positionering van beleidskaders. De beleidskaders liepen sterk uiteen in de mate van concreetheid, maar de vaststelling van de beleidskaders had wel in alle gevallen hetzelfde effect, namelijk dat de middelen ingezet konden worden door GS. Dit ongeacht of het bestedingsdoel concreet herleidbaar was op basis van de tekst van het beleidskader. Ook was de uitoefening van het budgetrecht soms te impliciet bijvoorbeeld als onderdeel van de voorjaarsnota of afwijkingenrapportage.



Wij adresseren de geconstateerde onduidelijkheden als volgt:

Aandachtspunt	Wijzigingsvoorstel
Beleidskaders lopen sterk uiteen	In artikel 4.2 wordt de programma indeling gekoppeld aan de beleidskaders. Zo ontstaat aansluiting en herkenbaarheid tussen de begroting en beleidsvorming. Parallel hieraan wordt in de voorbereiding op de nieuwe Staten gewerkt aan een basis format voor de beleidskaders.
Beleidskaders zijn niet tijdig	In artikel 4.3 wordt voor de vaststelling van een <u>geactualiseerde</u> beleidskaders een termijn van 1 jaar gesteld. Zolang er geen geactualiseerd of nieuw beleidskader is vastgesteld, blijft het bestaande kader gelden, tenzij anders wordt besloten. (Deze wijziging heeft tot doel het garanderen van continuïteit van beleid en geen stagnatie. Niet alleen intern, maar ook extern. Het biedt eveneens de mogelijkheid voor een nieuw college of nieuwe Staten nieuwe accenten te zetten, vooruitlopend op de geactualiseerde of nieuwe kaders. Met deze aanpassing wordt voorkomen dat er beleidsmatig een vacuüm ontstaat.)
Impliciete besluitvorming	Onder artikel 7 lid 1 is toegevoegd dat bij alle vormen van besluitvorming (PS besluit of als onderdeel van de begroting, voorjaarsnota of najaarsnota) de financiële consequentie van nieuw beleid altijd als separaat beslispunt wordt opgenomen.
Noodzakelijke concreetheid bij uitoefening van budgetrecht (en vaststelling beleidskaders)	Middels artikel 8 wordt de programmareserve geïntroduceerd. Hiermee worden de middelen die in de huidige periode bekend zijn als intensiveringsmiddelen geormerkt voor een programma. Deze middelen staan niet ter directe beschikking van GS. Dit introduceert een onderscheid tussen exploitatiebudgetten en de programmareserve. Naarmate het in een beleidskader gedefinieerd beleid voldoende concreet wordt, stelt GS aan PS



	voor om dit deel van de programma reserve om te zetten in een exploitatiebudget dat binnen mandaat GS valt. U kunt dan toetsen of u dit voldoende vindt aansluiten bij het vastgestelde beleidskader.
--	--

Wensen en bedenkingen

De procedure rondom wensen en bedenkingen heeft afgelopen Statenperiode geleid tot enerzijds discussie over een passende grens. Deze is op basis van een amendement verlaagd naar € 1.000.000,-. Wij hebben deze grens gehandhaafd. Anderzijds, zien wij ook begripsverwarring over de grond en precieze betekenis van wensen en bedenkingen. Daar gaan wij derhalve hier dieper op in.

i. Aangaan van verbonden partijen

Op basis van de Provinciewet zijn GS bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de Provincie (artikel 158 PW lid 1 sub e), waaronder oprichting van of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon, het uitoefenen van aandeelhoudersrechten en beschikken over aandelen. De verschillende vennootschappen zijn, afhankelijk dan de beoogde doelstelling, ondergebracht bij portefeuilles van de verschillende gedeputeerden. Echter het voltallig college blijft als geheel verantwoordelijk voor alle verbonden partijen.

Het definitief besluit tot oprichting van/deelname in een vennootschap kunnen GS pas nemen nadat PS in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen aan GS uit te brengen (artikel 158 PW lid 2).

Het uiten van wensen en bedenkingen door PS speelt niet alleen bij het voornemen tot oprichting van een vennootschap (art. 158 PW, lid 2). Indien binnen de deelneming besluiten zijn beoogd die leiden tot majeure wijzingen ten opzichte van de door PS vastgestelde kaders dan worden PS in staat gesteld hun wensen en bedenkingen ten aanzien van deze voorgenomen wijzigingen te uiten. Dit aspect hebben wij nu ook concreet gemaakt in de financiële verordening.

ii. Leningen/borgstellingen/kapitaalverstrekkingen

De grondslag voor de wensen en bedenkingenprocedure bij leningen, borgstellingen en kapitaalverstrekkingen is minder eenduidig in de Provinciewet. GS is bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen. Echter, conform artikel 164 lid 4 van de Provinciewet geldt dat als de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie gedeputeerde staten geen besluit nemen dan nadat provinciale staten hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van gedeputeerde staten hebben kunnen brengen. De kwalificatie van een ingrijpend gevolg is uiteraard niet eenduidig. Hier is in dit geval de grens van € 1 mln. aan gekoppeld. Of dit daadwerkelijk kwalificeert als ingrijpend valt gelet op de omvang van de Provinciale balans te betwisten. Wij stellen echter voor deze alsnog te handhaven. Hierbij wordt opgemerkt dat dit ziet op verstrekkingen vanuit de Provincie aan een derde en niet op investeringen dóór deze



derden (bijvoorbeeld verbonden partijen). Dit laatste wordt per verbonden partij geregeld in haar specifieke reglementen en statuten.

Het budgetrecht is hier niet aan de orde (met uitzondering van een eventuele risicoreserve) omdat het in principe een balansmutatie betreft (liquide middelen naar financieel vaste activa) en geen inzet van middelen (kostenpost).

Aandachtspunt	Wijzigingsvoorstel
Onduidelijk hoe PS bij koerswijziging van een reeds opgerichte verbonden partij wordt betrokken.	In artikel 9 lid c. is de kaderstelling van de verbonden partij gekoppeld aan de statutaire doelstelling. Indien een investeringsvoornemen van de verbonden partij buiten de statutaire doelstelling valt, vraagt dit wensen en bedenkingen van Provinciale Staten.
Misinterpretatie van wanneer sprake is van stapeling van instrumenten.	In artikel 9 lid. E is nu expliciet gemaakt dat er sprake moet zijn van een combinatie van een instrument uit lid a t/m c. met een ander instrument. Een stapeling van bijvoorbeeld 2 subsidies, valt daarmee af. Dit wordt geregeld in artikel 7.
Onduidelijke rolverdeling of implicatie van wensen en bedenkingen	In artikel 9 is opgenomen dat wensen en bedenkingen richtinggevende uitspraken en suggesties betreffen. GS blijven verantwoordelijk en bevoegd. Dit is een verduidelijking en geen nieuw beleid. Dit vraagt vervolgens ook sturing in de uitvoering bij de commissies op de formulering van geuite wensen en bedenkingen.

Regionale bereikbaarheid

Tot slot is een specifiek artikel opgenomen over de investeringen met betrekking tot regionale bereikbaarheid. Dit betreft de grootste investeringscomponent van de provincie. Het heroverwegingsbesluit alsmede de geamendeerde instelling van de risicoreserve was nog niet verankerd in de financiële spelregels. Interpretatie van amendement 56 Berghorst cs., bijvoorbeeld, was daardoor niet altijd eenduidig. (Middels dit amendement is de risicoreserve bereikbaarheidsmiddelen verhoogd en de inzet gekoppeld aan een limitatieve set doelen). Nu de principes van de heroverweging en een gemaximeerd investeringsvolume in de begroting 2023 zijn vertaald in kapitaallasten, is er een natuurlijk moment om dit alsnog goed te vertalen in heldere financiële spelregels. Hiermee is vooral beoogd duidelijkheid te creëren en niet een verenging of verruiming van mandaat. Op verzoek van de commissie in de technische sessie van 14 oktober (presentatie bijgevoegd), waarin de systematiek is toegelicht, wordt hiertoe ook de commissie MD betrokken.



Met het instellen van een kapitaallastenplafond wordt beoogd de impact van structurele kapitaallasten op het duurzaam financieel evenwicht van de provincie te gaan beheersen. Structurele kapitaallasten zijn immers niet beïnvloedbaar en belasten de begroting voor tientallen jaren. Provinciale Staten moet derhalve in de positie zijn om hierop te sturen, met inzicht in de lange termijn gevolgen. Bij de aanvang van de nieuwe Staten en kaderstelling daaromtrent zal dit plafond geëffectueerd worden. Staten kunnen dit beoordelen in de context van de gehele begroting.

Aandachtspunt	Wijzigingsvoorstel
Begrippen investering en exploitatie werden door elkaar gebruikt en de impact van investeringen op de begroting werd niet zichtbaar.	Middels opheffing van de reserve bereikbaarheidsmiddelen en vertaling in structurele budgetten en een kapitaallastenplafond is de financiële verwerking in lijn gebracht met de impact. Dit heeft plaatsgevonden in de begroting 2023.
Als gevolg van het heroverwegingsbesluit en de reeds volle portefeuille, kunnen goed scorende mobiliteitsprojecten nu niet opgepakt worden.	In artikel 10. Lid a. is opgenomen dat Provinciale Staten het kapitaallastenplafond vaststellen. Hiermee ontstaat er een periodieke mogelijkheid voor PS om de investeringsruimte te bij te stellen. Zo kan met in achtneming van de beschikbare begrotingsruimte, voortgang in de huidige portefeuille en ontwikkeling buiten door PS beoordeeld worden of een verruiming van het plafond passend is. Dit zal voor het eerst bij de vorming van de nieuwe Staten aan de orde zijn.
Rol van PS bij kredietoverstijging of inzet van de risicoreserve was niet duidelijk gedefinieerd.	In artikel 10 d t/m f. is gespecificeerd in welke omstandigheden PS aan zet is.

C. Rechtmatigheid als verplicht onderdeel

Met ingang van het verslagjaar 2023 wordt de verantwoordelijkheid van het college van ~~burgemeester en wethouders~~ **Gedeputeerde Staten** ('college') voor de rechtmatigheid benadrukt doordat het college een verantwoording over rechtmatigheid af moet gaan geven in plaats van de accountant. Deze wijziging komt voort uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de commissie Depla. Het uitgangspunt van de wetgever is dat de reikwijdte van de verantwoording door het college niet wijzigt ten opzichte van de situatie waarin de accountant een oordeel gaf.

Op vrijdag 4 februari 2022 is de Controlecommissie geïnformeerd over de rechtmatigheidsverantwoording. Dit is de schriftelijke verklaring die het college vanaf de jaarstukken 2023 af gaat geven bij de jaarrekening. Middels de rechtmatigheidsverantwoording verklaart het college dat zij rechtmatig heeft gehandeld.



Dit rechtmatig handelen bestaat uit drie deelaspecten:

- Voorwaardencriterium: alle financiële beheershandelingen zijn verricht in overeenstemming met wet- en regelgeving.
- Begrotingscriterium: alle lasten vallen binnen de begroting zoals door PS is vastgesteld.
- Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium: er zijn voldoende waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat als gevolg van misbruik of oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving ten onrechte overheidssubsidies zijn verleend.

Op basis van de Kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV wordt zowel de verantwoordingsgrens als de rapportagegrens opgenomen in de Financiële verordening. Daarnaast wordt de kaderstelling met betrekking tot rechtmatigheid geborgd. Dit heeft geleid tot 3 nieuwe artikelen, welke gebaseerd zijn op de modelverordening van de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten).

De artikelen zijn aangepast naar de Limburgse situatie door deze zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande situatie, zoals het controleprotocol en de reguliere accountantscontroles op de provinciale jaarstukken. Dit is afgestemd met de controlerende accountant en akkoord bevonden.

Volledigheidshalve is de Kadernota rechtmatigheid 2023 opgenomen in de bijlage van het voorstel.

D. Wijziging afschrijvingssystematiek provinciale wegen

Vanaf 2020 is een schattingswijziging doorgevoerd met betrekking tot weginfra. Wegenprojecten die tot 2020 in 15 jaar werden afgeschreven werden vanaf 2020 gesplitst. In de bestaande Financiële verordening 2020 in artikel 9 is dit als volgt verwoord:

Provinciale wegen

- 15 jaar: rehabilitaties wegen excl. fundering (betreft levensduurverlengende investeringen in de asfaltconstructie.);
- 40 jaar: rehabilitaties en nieuwbouw wegen. (betreft levensduurverlengende investeringen in wegen of nieuwbouw waarbij asfalt incl. fundering wordt vervangen of aangelegd;

De uitleg in het Statenvoorstel Financiële verordening 2020 luidt:

Afschrijvingstermijnen provinciale wegen en kunstwerken

Wij hebben gekeken naar de afschrijvingstermijnen van provinciale wegen (ook bij andere Provincies) en kunstwerken. En stellen een aantal nieuwe uitgangspunten voor.

Deze uitgangspunten zijn onderbouwd op basis van erkende normeringen zoals CROW en NEN en

in overeenstemming met de Nota Infrastructurele Kapitaalgoederen Provincie Limburg.

Er is historisch altijd uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 15 jaar op wegen. Nu stellen wij voor om onderscheid te maken tussen:



een rehabilitatie van:

- *asfalt (levensduurverlengend) 15 jaar;*
- *fundering (40 jaar).*

nieuwe wegen (40 jaar):

- *asfalt 15 jaar;*
- *fundering (40 jaar).*

Einde citaat uit het Statenvoorstel Financiële verordening 2020.

De Financiële verordening 2020 is daarmee niet consistent met de toelichting uit het voorstel. In de administratieve verwerking in de periode 2020-2022 is uitgegaan van de uitleg zoals hierboven geciteerd. De afschrijvingstermijn rondom de wegen was bepaald op basis van een onderzoeksrapport dat er vanuit gaat dat bij een rehabilitatie of nieuwbouw van een weg de kosten voor 28% bestaan uit een toplaag en voor 72% uit fundering.

Bij een rehabilitatie waarbij ook de fundering wordt aangepakt of bij nieuwbouw er sprake is van zowel fundering met een afschrijvingstermijn van 40 jaar en de asfalt laag met een afschrijvingstermijn van 15 jaar. Met de toelichting uit het Statenvoorstel Financiële verordening 2020 erbij is dit uitgelegd als dat de investeringskosten aldus gesplitst moeten worden. Dit is vanaf 2020 ook zo verwerkt in de provinciale administratie op basis van de onderliggende stukken. Het gaat hier om 65 projecten.

Met deze theoretische benadering is in onvoldoende mate gekeken naar de administratieve uitvoerbaarheid van deze uitgangspunten. In de praktijk leidt het tot extra administratieve handelingen waarbij een projectbudget om financieel-technische redenen moet worden opgesplitst. Deze werkwijze heeft drie belangrijke nadelen:

1. Aannemers sturen termijnfacturen voor de hele weg en maken geen administratieve uitsplitsing tussen asfalt en constructie.
2. Het opsplitsen door de provincie leidt tot extra administratie, waarbij afschrijvingen niet meer volledig geautomatiseerd berekend kunnen worden. En dus tot extra handmatige handelingen met een grotere foutenkans.
3. Projectleiders zien hun budget opgesplitst. Dit bemoeilijkt het inzicht en financiële sturing op het project. Ook hier kleven risico's aan.

Met name bij het tweede punt is geconstateerd dat de complexe administratie risicovol is voor de bedrijfsvoering door handmatige berekeningen en werkzaamheden zijn daarmee steeds lastiger over te dragen. Het past ook niet in de visie om onze administratieve processen te automatiseren en digitaliseren.

Er is ook gekeken hoe andere provincies het doen. Hieruit is gebleken dat de provincie Limburg de enige provincie is die heeft gekozen voor deze complexe wijze van afschrijven gebaseerd op een procentuele verdeling.

Om de administratieve knelpunten op te lossen stellen wij voor om in de Financiële verordening 2023 geen procentuele verdeling meer toe te passen. In lijn met punt f. wordt bij rehabilitaties waarbij asfalt incl. fundering wordt vervangen uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 40 jaar.



Overwogen is om in plaats van de termijn van 40 jaar te kiezen voor een gewogen gemiddelde van 15 jaar (28%) en 40 jaar (72%), hetgeen een termijn van 33 jaar zou worden. Praktisch gezien betekent dit dat de volledige weg reeds zou zijn afgeschreven, maar theoretisch pas 7 jaar later de nieuwe rehabilitatie zou plaatsvinden. Dat is echter niet in lijn met het BBV-uitgangspunt dat de termijnen afgestemd moeten zijn met de verwachte gebruiksduur. Dit kan evenwel ook gezegd worden van de asfalt laag, maar kijkend naar de omvang van de investeringen, ligt het financiële zwaartepunt op de fundering. Daarmee is het voorstel om de termijn te richten op de fundering en niet op de toplaag.

Deze problematiek en voorgestelde oplossing is besproken met de controlerende accountant. Deze is akkoord met de aanpassing van de afschrijvingssystematiek m.i.v. 2023 mits de financiële verordening (consistent) wordt aangepast, PS ermee instemt en in de jaarrekening een adequate tekstuele toelichting wordt opgenomen (ook bij de waarderingsgrondslagen). De aanpassing zal aldus in de jaarrekening 2023 plaatsvinden.

Om de wijziging expliciet te maken wordt lid e) en lid f) uit het betreffende artikel aangepast.

Het nieuwe lid e. in de Financiële verordening 2023 wordt:

- 15 jaar: vervangen asfalt provinciale wegen (levensduurverlengend);

Het nieuwe lid f. in de Financiële verordening wordt:

- 40 jaar: rehabilitatie provinciale wegen waarbij asfalt en fundering wordt vervangen (levensduurverlengend);

En een nieuw lid wordt toegevoegd:

- 40 jaar: nieuwbouw provinciale weg;

Vanuit financieel perspectief betekent deze oplossing dat de verwachte afschrijvingslasten in 2023 naar verwachting ca € 3 mln. zullen dalen.

Wij benadrukken dat dit voordeel op geen enkele wijze een rol heeft gespeeld bij het voorstel. De afschrijvingstermijn wordt niet aangepast om resultaatgericht af te schrijven. Dit is ook niet toegestaan volgens het BBV. De meerjarige effecten zullen in de Voorjaarsnota 2023 worden verwerkt als het financiële informatiesysteem na besluitvorming door Provinciale Staten op het nieuwe uitgangspunt is aangepast.

- 7. Afweging van alternatieven en motivering gemaakte keuze / toets duurzaamheidparagraaf**
Zie toelichting onder 6. Er is geen sprake van een duurzaamheidsparagraaf.
- 8. Relatie met Programmabegroting – financiële aspecten**
N.v.t.
- 9. Juridische aspecten – deregulering**
N.v.t.
- 10. Verbindingslijnen en andere visies**



N.v.t.

11. Relatie met aanpak coronacrisis

N.v.t.

12. Toets Referendumverordening

N.v.t.

13. Effecten op CO₂ en stikstof emissies

N.v.t.

14. Verdere planning, procedure en uitvoering

Via de reguliere P&C cyclus

15. Periodieke informatie/sturingsinformatie

N.v.t.

16. Evaluatie

De planning en control cyclus wordt jaarlijks geëvalueerd in de controlecommissie. Op verzoek van de commissie wordt de nieuwe verordening reeds in deze Statenperiode vastgelegd, zodat ook de ervaringen van de Staten hierin kunnen worden meegenomen. Voorgesteld wordt om deze nieuwe verordening na 1 jaar ter evaluatie en vaststelling voor te leggen ook aan de nieuwe Staten. met in het bijzonder aandacht voor de verduidelijkte spelregels rondom regionale bereikbaarheid en hoe deze zich verhouden tot de praktijk en uitvoerbaarheid.

17. Communicatie

De Financiële verordening 2023 na vaststelling wordt gepubliceerd in het provinciaal blad en op www.lokaleregelgeving.overheid.nl

18. Meegezonden bijlagen

1. Financiële verordening 2023
2. Financiële verordening 2023 met wijzigingen ten opzichte van de verordening 2020
3. Presentatie 22 september 2022 controlecommissie vernieuwing P&C cyclus
4. Presentatie 2 december 2022 controlecommissie evaluatie P&C cyclus
5. Presentatie themasessie 14 oktober - mobiliteit
6. Kadernota rechtmatigheid 2023 Commissie BBV



**ONTWERPBESLUIT
PROVINCIALE STATEN
VAN LIMBURG**

No: G-22-060

Onderwerp:

Provinciale Staten van Limburg;

gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 20 december 2022

besluiten:

De Financiële verordening Provincie Limburg 2023 vast te stellen onder intrekking van de Financiële verordening Provincie Limburg 2020.

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van 10 februari 2023

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter



Financiële verordening Provincie Limburg 2023

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

1. Administratie:
het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de Provincie Limburg en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
2. Financiële administratie:
het onderdeel van de administratie dat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de Provincie Limburg omvat, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
 - a. de financieel-economische positie;
 - b. het financiële beheer;
 - c. de uitvoering van de begroting;
 - d. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
 - e. alsmede tot het afleggen van rekening en verantwoording daarover.
3. Exploitatiebudgetten: baten en lasten, exclusief de mutaties reserves nodig voor de jaarlijkse provinciale bedrijfsvoering
4. Investeringsbudgetten: uitgaven in activa (bezittingen) van de provincie die langer als een jaar meegaan.
5. Administratieve organisatie:
het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
6. Financieel beheer:
het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en rechten van de provincie Limburg.
7. Rechtmatigheid:
het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder provinciale verordeningen, statenbesluiten en collegebesluiten zoals genoemd in de vigerende kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV.
8. Doelmatigheid:
de mate waarin de gewenste prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met de beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.
9. Doeltreffendheid:
de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid daadwerkelijk worden behaald.



Paragraaf 2 Begroting en verantwoording

Planning en Control uitgangspunten

Artikel 2. Planning- en controlcyclus

De planning- en controlcyclus bestaat uit een jaarlijkse cyclus.

1. Voor aanvang van een begrotingsjaar stelt de Controlecommissie, op voorstel van de griffier na afstemming met het college, een overzicht vast m.b.t. de jaarlijkse P&C-cyclus. Hierin zijn in elk geval de data opgenomen voor het aanbieden aan Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten van de jaarstukken, de voorjaarsnota, de najaarsnota en de begroting met de bijhorende meerjarenraming.
2. In de P&C-cyclus worden voor de behandeling van de begroting en de jaarstukken de wettelijke termijnen en de gewenste voorbereidingstijd van tenminste zes weken voor de Staten in acht genomen.
3. Uitgangspunt is behandeling van:
 - a. De jaarstukken voor de wettelijke termijn van 15 juli;
 - b. de voorjaarsnota voor het zomerreces;
 - c. de najaarsnota samen met de begrotingsbehandeling;
 - d. de begrotingsbehandeling voor de wettelijke termijn van 15 november.
4. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor, dat al het beleid waartoe Provinciale Staten hebben besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen van bovenstaande planning en control producten is opgenomen.

Artikel 3 Voorjaarsnota

1. Gedeputeerde Staten bieden uiterlijk in de maand mei van het lopende begrotingsjaar een Voorjaarsnota ter vaststelling aan.
2. Deze Voorjaarsnota bevat:
 - a. Beleidsmatige richting en de kaders voor de programmabegroting van het volgende jaar en de drie opvolgende jaren. De resultaten van afgelopen boekjaar en het 1^e kwartaal van het lopende boekjaar worden hierin betrokken.
 - b. Een actualisatie van het financiële perspectief incl. bijhorende begrotingswijzigingen.

Artikel 4 Programmabegroting

1. Provinciale Staten stellen in ieder geval bij aanvang van de nieuwe statenperiode een programma-indeling vast. Uitgangspunten hierbij zijn:
 - a. Programma-indelingen zijn statenperiode overstijgend in verband met de politiek-bestuurlijke herkenbaarheid;
 - b. Bij taakmutaties kan hiervan worden afgeweken.
2. De programma-indeling sluit aan bij de vigerende beleidskaders.
3. Gedeputeerde Staten leggen voor ieder beleidsinhoudelijk begrotingsprogramma een **geactualiseerd** beleidskader voor aan Provinciale Staten ter vaststelling, uiterlijk één jaar na installatie van een nieuwe Staten. **Zolang er geen geactualiseerd of nieuw beleidskader is vastgesteld, blijft het bestaande kader gelden, tenzij naders wordt besloten.**



4. Gedeputeerde Staten stellen per begrotingsprogramma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde resultaten en de te leveren goederen en diensten.
5. Provinciale Staten stellen de indicatoren, bedoeld in het ~~derde~~ vierde lid, vast.
6. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door Provinciale Staten, kunnen worden getoetst.

Artikel 5 Najaarsnota

1. Gedeputeerde Staten bieden uiterlijk in de maand september van het lopende begrotingsjaar een Najaarsnota ter vaststelling aan.
2. Deze Najaarsnota bevat:
 - a. Inhoudelijke verantwoording over de voortgang van de beoogde resultaten;
 - b. Een actualisatie van het financiële perspectief incl. bijhorende begrotingswijzigingen.

Artikel 6 Jaarstukken

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de organisatieonderdelen naar de beleidsproducten van de programmaverantwoording.
2. Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af over de uitvoering van de programma's en hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen. Relevante afwijkingen worden toegelicht en hebben betrekking op de verschillen tussen de begroting en realisatie uit de (gewijzigde) programmabegroting op begrotingsprogramma-niveau.
3. Provinciale Staten bepalen aan de hand van de uitvoering van de begrotingsprogramma's en of de beleidsdoelen van de begrotingsprogramma's voor het lopende jaar bijgesteld moeten worden.

Artikel 7 Budgettaire bevoegdheden

1. Provinciale Staten autoriseren de exploitatiebudgetten en investeringsbudgetten op programmaniveau in de programmabegroting, voorjaarsnota, najaarsnota of afzonderlijk PS-besluit. Nieuw beleid wordt bij alle vormen van besluitvorming als een separaat beslispunt opgenomen. Daarmee oefent Provinciale Staten transparant haar budgetrecht uit.
2. Bij investeringsvoorstellen worden de looptijd (kaderstellend), bestedingsplan en de indicatieve financiële fasering vermeld. Hierbij wordt de leidraad kostenbegrotingssystematiek gehanteerd, conform het daarin gedefinieerde toepassingsbereik; zijnde investeringen in het domein van regionale bereikbaarheid. Zie artikel 10.
3. Voor exploitatiebudgetten wordt geëxpliciteerd hoe deze bijdragen aan de programmadoelen, wordt inzicht gegeven in de fasering en het in te zetten instrument (opdracht, subsidie, procesmiddelen)
4. Gedeputeerde Staten opereren binnen dit kader. Hierbij geldt:
 - a. Bij verschuiving tussen productbudgetten met betrekking tot exploitatie binnen een programma is er geen sprake van een begrotingswijziging op programmaniveau, maar wordt dit gemeld in het betreffende Statenvoorstel danwel P&C product.
 - b. Verschuiving tussen investeringen met betrekking tot beheer van provinciale wegen zijn mogelijk zolang dit binnen het financiële en inhoudelijke kader valt van de vigerende Nota Onderhoud Infrastructuurle Kapitaalwerken.



5. Bij inzet van middelen door Gedeputeerde Staten die buiten het financiële mandaat (niet opgenomen in de begroting, of vastgestelde begrotingswijziging) van Gedeputeerde Staten vallen gelden de volgende voorwaarden:
 - a. Bestedingen binnen de exploitatiebegroting of investeringsplanning groter dan € 0,5 mln. vergen een vooraf door Provinciale Staten inhoudelijk en financieel vastgesteld kader.
 - b. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat indien bij het inzetten van middelen uit verschillende door PS vastgestelde beleidskaders het totaalbedrag hoger is dan € 1 mln. deze inzet vooraf ter besluitvorming voorgelegd zal worden aan Provinciale Staten.
6. Indien er sprake is van de drie O's: onvoorzien, onvermijdbaar en onuitstelbaar en niet binnen redelijk termijn aan de voorwaarden uit lid 5 kan worden voldaan waarbij PS vooraf een besluit neemt, geldt de actieve informatieplicht.

Artikel 8 Beleid rondom programmareserves

1. Per programma wordt tenminste één programmareserve ingesteld. Het doel van een programmareserve is om geoormerkte middelen, ter uitvoering van het aan het begrotingsprogramma gelieerde beleidskader, te reserveren.
2. Middelen in een programmareserve zijn niet inzetbaar door Gedeputeerde Staten tot het moment dat Provinciale Staten in één van de bijstellingsmomenten (voorjaarsnota, begroting, najaarsnota of separaat besluit) instemmen met de (gedeeltelijke) omzetting van de programmareserve in een exploitatie budget met in achtneming van artikel 7 lid 3.

Artikel 9 Wensen en bedenkingen

In het kader van de actieve informatieplicht beslissen het college van Gedeputeerde Staten niet over:

- a. het verstrekken van garanties, leningen en waarborgen naar derden voor bedragen groter dan € 1 mln. voor zover het niet afgedekt is door eerdere besluitvorming,
- b. het aanpassen van het kapitaalbelang in de verbonden partij (vermeerderingen en verminderingen) voor zover het niet afgedekt is door eerdere besluitvorming.
- c. Het door de verbonden partij inzetten van kapitaal buiten de statutaire doelstelling, geldend ten tijde van investeringsbesluit PS voor bedragen groter dan € 1 mln.
- d. Bestedingen die budgettair binnen de kaders van de begroting vallen, maar waarvan op voorhand bekend is dat deze verplichtingen met zich meedragen die op termijn buiten de gestelde voorwaarden zoals vermeld in artikel 7 vallen,
- e. Bij stapelen van provinciale financiële instrumenten, waardoor gecombineerd met een van de instrumenten onder a) of b) de totale investering meer dan € 1 mln. bedraagt.

dan nadat Provinciale Staten is geïnformeerd en hiertoe in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het college van Gedeputeerde Staten te brengen. Onder het uiten van wensen en bedenkingen wordt verstaan richtinggevende uitspraken en suggesties van PS die door GS betrokken worden bij besluitvorming. Wensen en bedenkingen zijn geen vraag om instemming van PS. GS behouden hun eigen verantwoordelijkheid.

Artikel 10 Investerings regionale bereikbaarheid

Het grootste investeringsvolume van de Provincie bevindt zich in het domein van regionale bereikbaarheid. Dit artikel ziet op de investeringscomponent (activeerbaar op basis van artikel 16). Exploitatie budgetten vallen onder artikel 7 en 8. Investerings in dit domein zijn gemaximeerd middels



het kapitaallastenplafond (voorheen het heroverwegingsbesluit). Middels vaststelling van het kapitaallastenplafond oefent PS haar budgetrecht uit:

- a. Provinciale Staten stellen het kapitaallastenplafond vast, te herijken bij start van iedere Statenperiode. Het kapitaallastenplafond maximeert de kapitaallasten die vallen binnen het programma regionale bereikbaarheid, en is daarmee bepalend voor de investeringsruimte in dit domein. Het totaal kapitaallastenplafond valt uiteen in 4 onderdelen.
 - i. *Onderhouds- en vervangingscomponent*: Kapitaallasten met betrekking tot vervanging of levensverlengend onderhoud van bestaande infrastructuur areaal (weg/spoor/fiets).
 - ii. *Investeringscomponent bestaand*: kapitaallasten met betrekking tot investeringen in nieuwe infrastructuur (weg/spoor/fiets) of functionele verbetering van bestaande infrastructuur.
 - iii. *Investeringscomponent nieuw*¹: Kapitaallasten, nog te besluiten, met betrekking tot investeringen in nieuwe infrastructuur (weg/spoor/fiets) of functionele verbetering van bestaande infrastructuur.
 - iv. *Risico component*: kapitaallasten als gevolg van een kredietoverstijging ná het initieel kredietbesluit voor het projectbudgetten uit de investeringscomponent (i, ii en iii).
- b. In het kader van de onderhouds- en vervangingscomponent (lid a. i.) stellen Provinciale Staten ten minste eenmaal in de vier jaar de nota infrastructurele kapitaalgoederen vast inzake het beheer en onderhoud van bestaande kapitaalgoederen. Daarin wordt tevens een gewenst kwaliteitsniveau van onderhoud vastgesteld. Investerings binnen de vigerende onderhoudsplanning, als onderdeel van de nota infrastructurele kapitaalgoederen, maken onderdeel uit van het investeringsplan in de reguliere P&C cyclus.
- c. Besluitvorming over de 4 componenten, zoals genoemd in lid a, wordt vormgegeven aan de hand van de leidraad kostenbegrotingssystematiek².
- d. Inzet van de onder a. gedefinieerde investeringsruimte is in de volgende gevallen onderhevig aan goedkeuring van PS:
 - i. Nieuwe investeringen (provinciaal deel) boven de € 2,5 mln. aan het eind van de haalbaarheidsfase waarin projectbudget (projectkrediet), scope en voorkeursvariant wordt vastgesteld. Besluiten onder deze grens vallen onder de bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten.
 - ii. Een eerste bijstelling van het projectbudget als gedurende de planvormingsfase op basis van de actuele raming sprake is van een overschrijding van 5% of meer van het projectbudget.

¹ Bij vaststelling krediet worden de proceskosten van de initiatief- en haalbaarheidsfase geactiveerd.

² Mededeling portefeuillehouder inzake het uitvoeringskader "infrastructurele projecten provincie Limburg zo werken wij!" en de leidraad kostenbegrotingssystematiek, brief gedeputeerde Mackus van 9-3-2021 (GS 2021-6468)



- iii. Uitwisseling tussen de componenten ii en iii. Het is niet toegestaan om ruimte in de risicocomponent of vervangings- en onderhoudscomponent (i. en iv.) in te zetten voor nieuwe projecten.
- e. Een aanbestedingsresultaat dat het bijgesteld projectbudget overschrijdt betekent dat niet tot gunning overgegaan kan worden. GS kan hiervan afwijken indien overschrijding opgevangen kan worden binnen de risicocomponent a iv. en niet meer dan 5% van het (bijgesteld) projectbudget bedraagt.
- f. Inzet van de risicocomponent (a iv) kan alleen plaatsvinden indien er reeds een projectbudget is vastgesteld. Dit kan vervolgens op 3 manieren:
 - i. Vooraf ter besluitvorming aan PS voorleggen middels een separaat Statenvoorstel.
 - ii. Achteraf aan PS ter besluitvorming voorleggen, indien de bijstelling zich binnen de 5% marge bevindt, zoals opgenomen in artikel 10 lid d sub ii. Via een regulier P&C product.
 - iii. Achteraf aan PS ter besluitvorming voorleggen, indien het aanbestedingsresultaat zich binnen de 5% marge bevindt, zoals opgenomen in artikel 10 lid e. Via een regulier P&C product.
- g. Provinciale Staten worden geïnformeerd over de volgende aspecten:
 - i. Projectstatus.
 - ii. Beschikbare risicoreserve ruimte afgezet tegen de actuele risico inschatting.
 - iii. Ruimte binnen de individuele componenten van het kapitaallastenplafond.

Artikel 11 Uitvoering begroting

1. Gedeputeerde Staten stellen regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Gedeputeerde Staten dragen ten aanzien van de programmabegroting er zorg voor dat:
 - a. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen aan de beleidsproducten van de programmabegroting;
 - b. de budgetten uit de programmabegroting en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
 - c. de lasten van de beleidsproducten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere beleidsproducten binnen hetzelfde programma onder druk komt.
3. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat de lasten op begrotingsprogrammaniveau binnen de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.



Paragraaf 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 12. Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Provinciale Staten stellen vast op welke wijze zij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, naast de verplichte onderdelen van deze paragraaf, willen worden geïnformeerd over rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteert het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over afwijkingen met een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten van de provincie, inclusief de dotaties aan de reserves.
3. In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen (fouten of onduidelijkheden) groter dan € 350.000 nader toegelicht.

Artikel 13. Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium is het criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De eisen/voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op aspecten als omschrijving van de doelgroep, heffings- en/of declaratiegrondslag, normbedragen, bevoegdheden, administratieve bepalingen, voeren van een administratie, het verkrijgen en bewaren van bewijsstukken, aan te houden termijnen besluitvorming, betaling, declaratie e.d. In lijn met de Kadernota rechtmatigheid alsook het vigerende Controleprotocol accountantscontrole worden de aspecten met betrekking tot recht, hoogte en duur betrokken in het rechtmatigheidsonderzoek.
2. Het college van Gedeputeerde Staten bieden Provinciale Staten jaarlijks uiterlijk in de laatste jaarvergadering van Provinciale Staten ter vaststelling een normenkader rechtmatigheid aan. Dit kader bestaat uit alle relevante (interne) wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien. Het college van Gedeputeerde Staten operationaliseren dit normenkader –daar waar nodig- in een toetsingskader ten behoeve van de interne beheersing.

Artikel 14 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid dat betrekking heeft op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten geautoriseerde begroting van exploitatie en investeringskredieten en de hiermee samenhangende programma's, waarbinnen de financiële beheershandelingen tot stand moeten zijn gekomen;
2. De begrotingsrechtmatigheid wordt beoordeeld op het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten is geautoriseerd, zoals is opgenomen in artikel 7.
3. Bij investeringsprojecten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag op programmaniveau, zoals opgenomen in artikel 7 Budgettaire bevoegdheden. Een overschrijding van het jaarbudget, passend binnen het totaal bedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Uitgangspunt is dat iedere afwijking van de begroting als onrechtmatig wordt beschouwd. Afwijkingen worden als acceptabel aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren.



- b. Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- c. De overschrijding is geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
- 5. Begrotingsonrechtmatigheden die passen binnen het bestaande beleid van Provinciale Staten, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar worden niet nader toegelicht in de paragraaf bedrijfsvoering.

Artikel 15 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

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

Paragraaf 4 Financieel beleid

Artikel 16 Waardering en afschrijving vaste activa

- 1. Investeringsprojecten met zowel economisch als maatschappelijk nut worden geactiveerd en afgeschreven, conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
- 2. Investeringsprojecten met een verkrijgings- of vervaardigingsprijs lager dan het grensbedrag ad € 50.000 worden in beginsel niet geactiveerd.
- 3. Kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio worden niet geactiveerd.

Afschrijvingen

- 4. In geval van afschrijving wordt de lineaire afschrijvingsmethodiek gehanteerd.
- 5. De afschrijving is gebaseerd op de verwachte toekomstige gebruiksduur; deze is gelijk aan de economische levensduur van een investering.
- 6. Bij nieuwe investeringen wordt de volgende richtlijn voor de afschrijving in acht genomen:

Bedrijfsgebouwen, inventaris, technische installaties

- a. 40 jaar: bedrijfsgebouwen, waarbij voor onderdelen, waarvoor een kortere gebruiksduur wordt verwacht, de componentenmethode wordt toegepast;
- b. 10-25 jaar: technische installaties in bedrijfsgebouwen, verbouwingen, kantoormeubilair.

Railinfrastructuur

- c. 40 jaar: investeringen in railinfra van medeoverheden (investeringen in activa van derden)
- d. 50 jaar: (vervangings)investeringen in railinfra van de Zuid-Limburgse Stoomtrein Maatschappij;



Provinciale wegen

- e. 15 jaar: vervangen asfalt provinciale wegen (levensduurverlengend);
- f. ;40 jaar: rehabilitatie provinciale wegen waarbij asfalt en fundering wordt vervangen (levensduurverlengend);
- g. 40 jaar: nieuwbouw provinciale weg;
- h. 15 jaar: versterken kunstwerken (betreft levensduurverlengende investeringen);
- i. 80 jaar: rehabilitaties en nieuwbouw kunstwerken;
- j. 40 jaar: vervangen afwatering (kolken, duikers, buffers e.d.) en vervangen aansluitingen op gemeentelijke rioleringen of wateropvang;
- k. 15 jaar: wegmeubilair, afschermvoorzieningen, faunavoorzieningen, bewegwijzering, openbare verlichting, verkeersregelininstallaties en overige elektrische systemen .

Overige activa:

- l. 5 jaar: vervoermiddelen;
 - m. 3-5 jaar: apparatuur automatisering en overige apparatuur;
 - n. geen afschrijving: gronden en terreinen.
- 7. Voor investeringen met economisch nut start de afschrijving ná de gereed melding van die investering; in geval van op zichzelf staande deelprojecten worden die afzonderlijk op hun gereed melding getoetst.
 - 8. Voor investeringen met een maatschappelijk nut start de afschrijving in het jaar nadat uitgaven zijn gedaan; investeringen die zich over meerdere jaren uitstrekken worden per jaarschijf als afzonderlijk actief behandeld.
 - 9. Resultaatafhankelijke (extra) afschrijving op investeringen wordt in beginsel niet toegestaan.

Artikel 17 Kostprijsberekening

- 1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de provincie wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de provincie verleende diensten.
- 2. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de in gebruik zijnde activa betrokken, evenals vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa betrokken voor rechten als bedoeld in artikel 223, eerste lid, provinciewet, de compensabele BTW.

Artikel 18 Beleid rondom lastneming van subsidies

- 1. Bij subsidies wordt de last verantwoord in het jaar waarin de subsidieontvanger start met de uitvoering van de activiteiten op basis van de startdatum van de projectperiode in de subsidieverleningsbeschikking, tenzij:
 - a. De verstrekte subsidie een boekjaar/exploitatiesubsidie betreft: uit de subsidiebeschikking blijkt onomstotelijk dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend in één of meerdere volgende jaren zullen plaatsvinden.
 - b. De verstrekte subsidie een meerjarige projectsubsidie betreft, het individuele subsidiebedrag het hierna gedefinieerde grensbedrag overschrijdt en die boekjaar



overschrijdend is.

2. Provinciale Staten stellen het in lid 1 sub b genoemde grensbedrag voor vier jaar vast.
3. Bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking wordt voor zover de verstrekte projectsubsidie nog niet als last in het boekjaar is, verantwoord onder de post "Niet uit de balans blijvende verplichtingen".
4. Een verstrekte projectsubsidie, vallende onder lid 1 sub b, wordt bij afgifte van de subsidieverleningsbeschikking op basis van het bestedingsritme van de begrote jaarlijkse kosten zoals opgenomen in de subsidieverleningsbeschikking, toegerekend aan de betreffende boekjaren.

Artikel 19 Toerekening overhead

De wijze van toerekening van de werkelijke overheadlasten bij de Jaarstukken vindt plaats op basis van de voorgerecalculeerde verdeelsleutel, zoals gehanteerd bij de begroting (na wijziging).

Artikel 20 Incidentele baten en lasten

Incidentele baten en lasten vanaf € 100.000 dienen afzonderlijk te worden gespecificeerd in het overzicht incidentele baten en lasten behorende bij de programmabegroting en jaarstukken.

Artikel 21 Beleidskader Sturing in samenwerking

Gedeputeerde Staten bieden tenminste eenmaal in de statenperiode een actueel beleidskader "Sturing in Samenwerking" aan. In dit kader zijn ook de beleidsregels voor reserves en voorzieningen verwerkt.

Artikel 22 Financieringsfunctie

1. Gedeputeerde Staten dragen bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor:
 - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
 - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's, liquiditeitsrisico's en kredietrisico's;
 - c. het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het optimaliseren van
 - i. het rendement van de beschikbare liquiditeiten;
 - ii. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Gedeputeerde Staten nemen bij de uitvoering van de financieringsfunctie de volgende richtlijnen in acht:
 - a. bij het uitzetten van overtollige gelden is de Wet Fido, de Ruddo (Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden) en de Regeling schatkistbankieren decentrale overheden leidend;
 - b. bij het uitzetten van overtollige middelen bij decentrale overheden dient dit zo optimaal mogelijk afhankelijk van de marktsituatie te worden gedaan, waarbij het rendement minimaal gelijk dient te zijn aan het rendement op een Nederlandse staatsobligatie met vergelijkbare looptijd;
 - c. voor het aantrekken van financieringen met een looptijd langer dan 1 jaar worden tenminste drie prijsoffertes bij verschillende financiële instellingen gevraagd;
 - d. derivaten worden uitsluitend gebruikt ter beperking van financiële risico's;

- e. bij het opereren op de financiële markten wordt zodanig gehandeld dat de toegang tot de markten niet in gevaar komt;
 - f. overeenkomsten voor het aangaan van leningen, het uitzetten van middelen of het verlenen van garanties luiden in euro;
 - g. voor de kasgeldlimiet en de renterisiconorm gelden de wettelijke waarden. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten indien de kasgeldlimiet of de renterisiconorm dreigen te worden overschreden.
3. Verstrekken van leningen en garanties en het aangaan van financiële participaties anders dan genoemd in het tweede lid worden uitsluitend gedaan uit hoofde van de publieke taak binnen de vastgestelde kaders van het vigerende Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking. Bij het uitzetten van middelen, het verstrekken van garanties en het aangaan van financiële participaties uit hoofde van de publieke taak bedingen Gedeputeerde Staten indien mogelijk zekerheden en stellen zij voorwaarden. Gedeputeerde Staten motiveren in hun besluit het publiek belang van dergelijke uitzettingen van middelen, verstrekkingen van garanties en financiële participaties. Daarbij betrekken Gedeputeerde Staten de uitgangspunten van Social Return On Investment (SROI).
4. Gedeputeerde Staten stellen regels op ter uitvoering van het gestelde onder het eerste tot en met derde lid en leggen deze regels, alsmede de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening vast in een Treasurystatuut. Gedeputeerde Staten zenden het Treasurystatuut ter kennisneming aan Provinciale Staten.

Artikel 23 Registratie bezittingen, activa en vermogen

- 1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen. In de registratie worden ook opgenomen niet-geactiveerde kunstvoorwerpen met cultuurhistorische waarde en de niet- of netto-geactiveerde investeringen in de openbare ruimte.
- 2. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de provincie systematisch worden gecontroleerd, met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-) vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de (crediteuren-)schulden, registergoederen en bedrijfsmiddelen jaarlijks worden gecontroleerd.
- 3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisneming aan Provinciale Staten aangeboden.

Paragraaf 5: Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 24 Paragrafen in programmabegroting en jaarstukken.

In de Programmabegroting en jaarstukken worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de provinciale heffingen. In de paragrafen wordt tenminste opgenomen datgene dat nader bepaald is in de artikelen 10 tot en met 15 van de Besluit Begroting en Verantwoording.

In de jaarstukken wordt daarnaast een extra paragraaf Portfoliomanagement toegevoegd. Deze geeft inzicht in de financiële vaste activa, financiering ervan, rendement en risico's.



Paragraaf 6 Financiële organisatie en administratie

Artikel 25 Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten, processen en risico's in de provincie als geheel en in de diensten;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts;
- c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
- 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 ter zake geldende 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.

Artikel 26 Financiële administratie

Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat:

- a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
- b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, het CBS, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan de provincie.

Artikel 27 Financiële organisatie

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

- a. een eenduidige indeling van de provinciale organisatie en een eenduidige toewijzing van de provinciale taken aan de organisatieonderdelen;
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten.

Artikel 28 Interne controle

1. Gedeputeerde Staten dragen ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen tot herstel.
2. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een beleidsregel rondom voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). Deze regel wordt tenminste eenmaal in de vier jaar geactualiseerd.

Paragraaf 7 Slotbepalingen



Artikel 29 Inwerkingtreding

Deze Financiële verordening 2023 treedt in werking een dag na publicatie in het Provinciaal Blad. De Financiële Verordening Provincie Limburg 2020 wordt ingetrokken, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarstukken 2022 en bijhorende stukken van dat begrotingsjaar 2022

Artikel 30 Citeertitel

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële Verordening Provincie Limburg 2023".



Bijlage: Artikelsgewijze toelichting financiële verordening 2023

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Definities

In het kader van eenduidigheid van begrippen die in deze verordening voorkomen zijn de definities gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aangevuld met eigen begrippen binnen de provincie.

Paragraaf 2 Begroting en verantwoording

Planning en Control uitgangspunten

Deze sectie geeft inzicht in de werking van de cyclus en de vier bijhorende rapportages.

Artikel 2 Planning en Controlcyclus

Dit artikel geeft kort weer wat bedoeld wordt met de planning en controlcyclus en beschrijft hoe de afspraken rondom de planning en behandeling van stukken is geregeld. De wettelijke termijnen zijn opgenomen in de provinciewet artikel 195 en 204.

Artikel 3 Voorjaarsnota

De Voorjaarsnota gaat over het meerjarige budgettaire kader en de beleidsmatige ambities voor de rest van het lopende jaar en de nieuwe aanstaande begroting van het volgende dienstjaar. Hierbij hoort ook een terugblik op afgelopen dienstjaar. Op basis van deze informatie kunnen Provinciale Staten de uitvoering van de begroting volgen en besluiten of bijsturing nodig is in het lopende jaar of in de meerjarenraming.

Gegeven het grote belang van het budgetrecht van Provinciale Staten, is het logisch dat Provinciale Staten expliciet een budgettair kader vaststellen. Dit gebeurt op begrotingsprogrammaniveau. Bij dit budgettair kader hoort een zo actueel mogelijk financieel beeld. Ontwikkelingen over de eerste vier maanden kunnen in dit kader tot een bijstelling van de begroting leiden. Indien mogelijk worden de effecten van de meicirculaire provinciefonds betrokken bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

Artikel 4 Programmabegroting

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 een belangrijk deel van de infrastructuur van de begroting vast, evenals de indicatoren waarop Provinciale Staten willen sturen en controleren.

De provincie bepaalt zelf het aantal en de inhoud van de programma's van de begroting en kan daardoor de begrotingsopzet aanpassen aan de eigen politiek-bestuurlijke wensen. Zo kan een provincie programma's bijvoorbeeld indelen naar doelgroepen of indelen volgens de kerntaken van het IPO. De gehele programma-indeling is facultatief

Daarnaast is de provincie verplicht om zorg te dragen voor informatie voor derden (IV3). Deze informatie is gebaseerd op een verplichte indeling, maar levert alleen cijfermatige informatie. Deze wordt voornamelijk gebruikt voor statistische doeleinden.



Omdat er een politiek-bestuurlijke keuze ten grondslag ligt aan de indeling van de programma's, stellen Provinciale Staten de indeling vast. Meestal zal die vaststelling voor enkele jaren gelden, bijvoorbeeld voor een gehele statenperiode. Indien daartoe aanleiding is, kunnen Provinciale Staten de indeling wijzigen. In de praktijk leidde dit in het verleden tot compleet nieuwe opzetten bij iedere wisseling van Staten of coalitie. Omdat dit leidt tot een moeilijke vergelijkbaarheid wordt nu het uitgangspunt gehanteerd dat de structuur van de begroting zoveel mogelijk hetzelfde blijft om de politiek-bestuurlijke herkenbaarheid zo veel mogelijk in tact te houden. Hiervoor verwijzen wij naar de benchmark Jaarstukken. [Uitkomsten werkgroep Benchmark Jaarstukken 2019 en methode Duisenberg, brief Controlecommissie van 21-4-2021 \(PS 2021-10854\) Limburg - iBabs RIS \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)

Een begrotingsprogramma bestaat bij de provincie Limburg uit tenminste één doelstelling. Een begrotingsprogramma is gebaseerd op de drie w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Het systeem van de drie W-vragen is een direct gevolg van de introductie van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (Staatsblad 2003, 27, gepubliceerd 23-01-2003) en daarmee wettelijk verplicht en geen keuze. Deze drie W-vragen zijn aangevuld met indicatoren per begrotingsprogramma. Aan de hand van de drie W-vragen en indicatoren kunnen Provinciale Staten hun kaderstellende functie vervullen. Ook dienen zij om Provinciale Staten de gelegenheid te bieden hun controlerende functie in te vullen door de uitkomsten en resultaten van de programma's te beoordelen. Een uitzondering op bovenstaande is het programma waarin de algemene dekkingsmiddelen en overhead zijn opgenomen.

Publicatie van de provinciale begroting vindt meestal plaats voordat de septembercircular van het provinciefonds is gepubliceerd. Vanwege het actuele financiële inzicht worden de effecten van de septembercircular bij de behandeling van de begroting betrokken.

Artikel 5 Najaarsnota

De najaarsnota is een voortgangsrapportage over het lopende jaar. Resultaten worden gemonitord op basis van de variabelen Kwaliteit, Tijd en Geld. Daarnaast biedt deze rapportage om zowel het financieel als inhoudelijk perspectief te actualiseren. Dit kan op basis van zowel autonome ontwikkelingen als eigen besluitvorming door de provincie. Het financieel perspectief van de Najaarsnota is congruent met de meerjarenraming van het voorstel programmabegroting voor het volgende jaar. Behandeling van deze nota vindt daarom samen plaats met de behandeling van de programmabegroting.

Publicatie van de najaarsnota vindt meestal plaats voordat de septembercircular van het provinciefonds is gepubliceerd. Vanwege het actuele financiële inzicht worden de effecten van de septembercircular bij de behandeling van deze Najaarsnota betrokken.

Artikel 6 Jaarstukken

Artikel 7 is het sluitstuk van de begrotingscyclus, de verantwoording over de begrotingsuitvoering door het College, c.q. de controle van Provinciale Staten daarop. De indeling van de Jaarstukken volgt de indeling van de programmabegroting.

Artikel 7 Budgettaire bevoegdheden

Nieuw in de verordening is hoe de budgettaire bevoegdheden geregeld zijn. Hiermee wordt beoogd meer duidelijkheid te verschaffen in de verordening in plaats van afzonderlijke spelregels in de begroting.

Er wordt in dit artikel niet gesproken over termen zoals binnen of buiten kader. Het gaat over mandaat. De opdracht die het college heeft meegekregen van Provinciale Staten. Met dit artikel wordt de opdracht van Provinciale Staten in budgettaire zin expliciet gemaakt.

Lid 1 geeft aan op welk niveau de budgetten worden geautoriseerd.

In het tweede lid wordt expliciet vastgelegd hoe Provinciale Staten bij het vaststellen van de financiële positie, de investeringskredieten autoriseren.

N.a.v. de reactie van de directie op het rapport reconstructie Maaslijn, brief aan Provinciale Staten d.d. 24-5-2019, kenmerk 2019/39717 zijn de aanbevelingen vertaald naar een toevoeging op de beleidsregel rondom de investeringsbesluiten. Om te voorkomen dat budgetten een eigen leven gaan leiden en een zekere "hardheid" oproepen, ook wel snel, taakstellend genoemd, moet ervoor gekozen worden dat, zoals in het rapport aangegeven, kredieten pas worden vrijgegeven per fase waarin het project zich bevindt en afhankelijk van de mate waarin de onzekerheid afneemt. Hiermee wordt een fasegewijze kredietbesluitvorming geïntroduceerd. De fasen sluiten daarmee aan op de fases zoals die zijn onderscheiden in de vastgestelde Limburg standaard (initiatief, haalbaarheid, planvorming, uitvoering, en beheer).

Verder wordt in de analyse van de voornoemde brief geconstateerd dat de kwaliteit van de ramingen zelf kan verbeteren. De tot op heden klassieke ramingen (de zogenaamde deterministische ramingen) zijn niet altijd toereikend en winnen aan betrouwbaarheid door onzekerheden (c.q. kansverdelingen) te betrekken in de ramingen, het zogenaamde probabilistische ramen. Deze manier van ramen zal worden gehanteerd bij die projecten waar de complexiteit met bijbehorende risico-inschattingen aantoonde dat dit de meest reële en voor de hand liggende wijze van ramen is. Dit betreft met name nieuwbouw van grote nieuwe infrastructurele projecten.

Artikel 8 Beleid rondom programmareserves

In dit artikel worden de regels gesteld rondom de programmareserves. In de Statenperiode 2019-2023 is met stelposten nieuw beleid gewerkt. Dit waren begrotingsposten die nog niet geconcretiseerd werden. Uitvoering van deze systematiek leidde tot veel operationele begrotingswijzigingen. Met de invoering van programmareserves wordt beoogd strategisch te programmeren, zodat beleid en budgettering binnen de begrotingsprogramma's beter in evenwicht is. Door budgetten die nog nodig zijn voor de uitvoering van beleidskaders aan het einde over te boeken en niet terug te laten vloeien, blijft helder inzicht in hoeveel middelen nog beschikbaar zijn waarover PS nog een besluit moeten nemen.

Artikel 9 Wensen en bedenkingen

Nieuw in de verordening is een apart artikel over wanneer de procedure over wensen en bedenkingen nodig is. Dit artikel volgt op het nieuwe artikel budgettaire bevoegdheden.

Artikel 10 Investerings regionale bereikbaarheid

Het kapitaallastenplafond richt zich op de opgaven rondom regionale bereikbaarheid. Het uitgangspunt is dat dit eenmaal per statenperiode wordt herijkt. Onder normale marktomstandigheden zal dat naar verwachting voldoende zijn. Het kapitaallastenplafond is de begrotingstechnische vertaling van de beschikbare investeringsruimte. Investeringsresultaten resulteren immers in kapitaallasten.



Ten aanzien van lid a merken wij het volgende op:

Inflatie en het plafond

Een voorbehoud is ten aanzien van het plafond echter op zijn plaats als het gaat om hoge inflatie zoals in 2022 is ervaren. Voor bestaande projecten is er rekening gehouden met indexering in de projecten zelf. Voor nieuwe ontwikkelingen is dat niet. Als het prijspeil van het plafond niet mee stijgt kan het risico optreden van een onbedoelde en taakstellende werking. Vanwege eenvoud en herkenbaarheid gaan we uit van een plafond van 4 jaar. Indien blijkt dat er in de statenperiode vanwege bijzondere omstandigheden het plafond moet worden bijgesteld, zal dit expliciet aan PS worden voorgelegd. In dit kader merken wij op dat ten aanzien van de risicocomponent onderscheid wordt gemaakt tussen exogene risico's en onvoorziene exogene risico's die de hele portefeuille raken. Deze laatste categorie kan niet redelijkerwijs worden opgevangen binnen het programma. Daarvoor kijken wij naar het provinciale weerstandsvermogen.

Dit provinciale weerstandsvermogen is bedoeld voor die risico's van materieel belang die redelijkerwijs niet binnen de normale begroting kunnen worden opgevangen.

In de regel wordt altijd eerst binnen de beschikbare budgetten van het programma/project gekeken of er nog ruimte is voordat er aanspraak kan worden gemaakt op aanvullende dekkingsbronnen.

Stelligheid kan daarbij ontleend worden aan majeure risico's en van materieel belang zoals bijvoorbeeld de onvoorziene extra kosten uit de stikstofcrisis of de Oekraïne crisis.

Bij de investeringen kan het gaan om zowel weg-, spoor- als fietsinfra.

De onder a, i, ii en iii genoemde infrastructuur maakt onderdeel uit van het Integraal Programma Mobiliteitsopgaven Limburg (IPML).

Infra van de Zuid-Limburgse Stoom Maatschappij (ZLSM) valt buiten de scope van het programma met betrekking tot regionale bereikbaarheid. Het valt onder toerisme en wordt daarom opgenomen onder het programma Regionale Economie.

De infrastructuur, zoals bedoeld in artikel 10 a. ii en iii heeft betrekking op de huidige IPML-portefeuille.

Scope van onderhouds- en vervangingscomponent

Deze component richt zich op de bestaande infrastructuur van wegen, spoor en fietspaden die rechtstreeks onder beheer van de provincie vallen.

Ten aanzien van lid b is het noodzakelijk om het kader rondom onderhoud en vervanging tenminste eenmaal in de vier jaar te actualiseren, zodat PS over actuele kaders beschikt.

Lid c draagt bij aan de borging van de kwaliteit die verwacht mag worden van de manier van werken bij de Provincie Limburg.

Lid d geeft aan wanneer er expliciet besluitvorming aan de orde is door Provinciale Staten. Bij nieuwe investeringen is gekozen voor een bedrag van € 2,5 mln. in plaats van € 1 mln., zoals in artikel 6 van budgetrecht. Investerings in wegen vragen enerzijds grotere bestedingen dan reguliere exploitatiebudgetten. Anderzijds is het effect op de jaarlijkse exploitatie beperkter omdat de uitgaven over 15, 40 of 80 jaar worden afgeschreven.



Lid e stelt kaders aan de aanbestedingen. Bij relatief kleine afwijkingen is er voor het college manoeuvreerruimte zodat processen niet vertraagd hoeven te worden. Ook bij het eerste bijstellingsmoment is er ruimte voor GS bij kleine afwijkingen.

Lid f stelt regels ten aanzien van de risicocomponent. De risicocomponent is niet bedoeld als reservepot voor nieuwe projecten maar om de risico's van bestaande projecten te dekken.

Lid g omvat de regels over hoe PS zal worden geïnformeerd.

Artikel 11 Uitvoering begroting

Met Lid 1 leggen Provinciale Staten het College een aantal eisen op die voor een goede uitvoering van de begroting noodzakelijk zijn. In het eerste lid wordt bepaald dat het college de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering dient te waarborgen. Dit gebeurt in de praktijk aan de hand van bijvoorbeeld GS-besluitvorming, mandaatregelingen, budgethoudersregeling, beleidskaders, begrotingsregels, Sturing in Samenwerking en de regeling grote projecten.

Lid 2 stelt eisen voor de onderwerpen die van belang zijn voor de opstelling van de producten behorende tot de begrotingsprogramma's.

Lid 3 doet hetzelfde voor de uitvoering van de programma's van de begroting. In het duale stelsel geven Provinciale Staten geen nadere uitvoeringsregels om aan de prestatie-eis te voldoen. Deze uitvoeringsregels zijn aan het College.

Paragraaf 3 Rechtmatigheidsverantwoording

Deze paragraaf is nieuw en volgt de kadernota 2023 van de commissie BBV. Beoogd is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande situatie op basis waarvan de accountant tot en met 2022 haar rechtmatigheid beoordeeld.

Artikel 12 Uitgangspunten rechtmatigheidsverantwoording

Bij de verantwoording over rechtmatigheid wordt gekeken naar negen criteria. Het college van Gedeputeerde Staten legt verantwoording af over alle negen criteria in de jaarrekening.

Nr.	Aspecten	Rechtmatigheidscriterium	Omschrijving
1	Juistheid	Calculatiecriterium	Is het bedrag van de financiële stroom juist vastgesteld?
2	Tijdigheid	Valuteringcriterium	Heeft de verantwoording van de verplichting op het juiste tijdstip plaatsgevonden en is het tijdstip van betaling of inning correct vastgesteld?
3	Juistheid	Adresseringscriterium	Is de verplichting aan de juiste persoon / instantie geadresseerd?
4	Volledigheid	Volledigheidscriterium	Zijn de opbrengsten volledig?
5	Juistheid	Aanvaardbaarheidscriterium	Past de verplichting in het kader van de activiteiten van de huishouding en is in relatie tot de prijs een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen?
6	Bestaan	Leveringscriterium	Is de overeengekomen tegenprestatie ontvangen?



7	Alle	Begrotingscriterium	Passen de verplichtingen en uitgaven binnen de grenzen van de door PS vastgestelde begroting?
8	Alle	M (Misbruik) & O (Oneigenlijk gebruik)-criterium	Zijn gegevens die tot doel hebben overheidssubsidies of -uitkeringen te verkrijgen of een heffingsbedrag vast te stellen door de belanghebbende volledig verstrekt en zijn deze inhoudelijk juist en volledig?
9	Alle	Voorwaardencriterium	Is aan de gestelde voorwaarden voldaan, bijvoorbeeld bij subsidies en aanbestedingen?

De eerste zes criteria zijn niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Deze betreffen verantwoording met betrekking tot de getrouwheid die in het kader van de jaarrekeningcontrole worden beoordeeld door de accountant. Ze komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten.

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

Eerste lid

In relatie tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is in het eerste lid opgenomen dat Provinciale Staten ten minste één maal in de 4 jaar vaststelt op welke wijze zij door middel van de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken geïnformeerd willen worden over rechtmatigheid (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021).

Tweede lid

In het tweede lid stellen Provinciale Staten de verantwoordingsgrens vast, waarboven het college van Gedeputeerde Staten moeten rapporteren aan Provinciale Staten (Kadernota rechtmatigheid 2023, augustus 2021). Deze grens moet tussen 0 en 3% liggen van de totale lasten van de provincie, inclusief de dotaties aan de reserves. De verantwoordingsgrens betekent dat rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht, wanneer deze boven het door Provinciale Staten vastgestelde percentage komen. Voor iedere provincie (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat Provinciale Staten een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn, aan het controleren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden.

Derde lid

De opgenomen rapportagegrens is gerelateerd aan de materialiteit van de begroting..

Artikel 13 Voorwaardencriterium

Eerste lid

In het eerste lid wordt de definitie weergegeven van het voorwaardencriterium, het zogenaamde “normenkader”.

Tweede lid

Artikel 11 geeft aan dat jaarlijks het normenkader ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording door Provinciale Staten moet worden vastgesteld en voor een bepaalde datum aan Provinciale Staten moet worden aangeboden.

Artikel 14 Begrotingscriterium

Eerste lid

Artikel 12 gaat expliciet in op de begrotingsrechtmatigheid. In het eerste lid wordt het begrip begrotingsrechtmatigheid gedefinieerd.

Tweede lid

De baten en lasten moeten zich bewegen binnen de door Provinciale Staten goedgekeurde en vastgestelde budgetplafonds. Indien er een overschrijding plaatsvindt is er in principe sprake van een begrotingsonrechtmatigheid. Dat is geregeld in het tweede lid.

Artikel 15 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

Eerste lid

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

Tweede lid

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

Paragraaf 4 Financieel beleid

Artikel 16 Waardering en afschrijving vaste activa

Ondergrens

Voor investeringen met een beperkte omvang kan het om praktische redenen (beperking administratieve werkzaamheden en inzichtelijkheid verslaglegging) wenselijk zijn om deze niet te activeren, maar in één keer ten laste van de exploitatie te brengen. Dit is op grond van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische beginselen toegestaan. Ingaande de verordening 2016 wordt voor investeringen met een bedrijfseconomisch nut een grensbedrag voor verplichte activering gehanteerd van € 50.000. Zelfstandige investeringen met een lagere vervaardigings- of verkrijgingsprijs worden niet geactiveerd maar in één keer ten laste van de exploitatie verantwoord. Voor investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut als bedoeld in lid 1 sub a b en c is eveneens een grensbedrag van € 50.000 gesteld. Zelfstandige investeringen met een lagere vervaardigings- of verkrijgingsprijs worden in beginsel niet geactiveerd maar in één keer ten laste van de exploitatie verantwoord.



Immateriële vaste activa

De BBV onderkent twee soorten immateriële activa, te weten: de kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio én de kosten van onderzoek en ontwikkeling. De BBV adviseert om eerstgenoemde uitgaven, zeker als deze van relatief geringe omvang zijn, niet te activeren maar volledig als lasten te verantwoorden in het jaar van sluiten van de lening. In het geval dit soort kosten zich aandienen, conformeren wij ons aan het advies van de BBV.

Materiële vaste activa

In lijn met het BBV (Nota Materiële Activa 2017) wordt het uitgangspunt gehanteerd om de afschrijvingen te richten op de levensduur van activa, waarbij de gebruiker er profijt van heeft.

Waardevermindering van vaste activa wordt door middel van afschrijving tot uitdrukking gebracht. De wijze waarop afschrijving plaatsvindt heeft grote invloed op de exploitatiebegroting en -rekening en op de vermogenspositie. Onjuiste afschrijvingsmethoden en -termijnen kunnen grote risico's met zich meebrengen. De provincie Limburg kiest onveranderd voor de lineaire afschrijvingsmethodiek.

De lineaire afschrijvingsmethodiek is een keuze en heeft ook gevolgen voor de lastneming. In het bedrijfsleven zijn er investeringen die in het "pieken" en aan het eind van hun levensduur een veel lagere economische waarde hebben. Hier onderscheiden de lagere overheden zich van het bedrijfsleven en organisaties die hun verslaglegging doen op basis van Burgerlijk Wetboek 2. Hier speelt de actuele waarde van activa een belangrijke rol bij de presentatie op de balans. Dit is van belang voor het financiële inzicht van de economische waarde van dergelijke organisaties. En wat bijvoorbeeld de waarde zou zijn bij liquidatie van de onderneming. Andere afschrijvingsmethodieken zoals de annuïtaire methode kunnen dan passend zijn.

Het Besluit Begroting en Verantwoording gaat echter uit van de historische kostprijs of vervaardigingsprijs waarbij het profijt voor de burger centraal staat. De actuele waarde van een weg is in dit kader minder financieel relevant omdat er geen intenties zijn dit soort activa te verkopen. Onze activa heeft vooral een maatschappelijke functie en is niet gericht op economisch nut.

Annuïtair afschrijven bijvoorbeeld zou ook betekenen dat er in het begin van de levensduur van een actief minder wordt afgeschreven en later meer. Daarmee worden de toekomstige begrotingen extra belast en niet evenredig zoals bij de lineaire methodiek. Daarom is de bestendige gedragslijn van de provincie steeds geweest om lineair af te schrijven, op basis van de verwachte levensduur, op alle materiële vaste activa. Het hanteren van dezelfde methode voor alle activa is bovendien transparant.

De afschrijvingstermijn dient zo goed mogelijk aan te sluiten op de feitelijke waardedaling dan wel het feitelijke gebruik van het actief. Bij deze waardedaling moet rekening gehouden worden met de technische en economische levensduur (of gebruiksduur). De technische levensduur is de periode dat de activa technisch in staat zijn om te worden gebruikt. De economische levensduur is de periode waarbij naar schatting de totale kosten van gebruik van het actief het laagste zijn (dus kapitaallasten en onderhoudskosten).

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.

Onderstaand citaat uit het Staatsblad 2003-27 (Vaststelling van de BBV):

“Activa van gemeenten (lees ook provincies) hebben deels een ander karakter dan de activa van het bedrijfsleven (zie ook Staatblad 2003-27). Activa in het bedrijfsleven hebben meerjarig een economische waarde: ze genereren opbrengsten gedurende meerdere jaren. Een deel van de activa van gemeenten heeft een economische waarde, omdat gemeenten prijzen en tarieven voor diensten kunnen vragen (bijvoorbeeld voor het zwembad en de riolering). Activa waarvoor prijzen en tarieven gevraagd kunnen worden, zijn (tenminste gedeeltelijk) rendabel. Daarnaast kunnen activa een economische waarde hebben omdat ze verkocht kunnen worden. Echter een groot deel van de activa van gemeenten levert geen middelen in bedrijfseconomische zin op en/of er is geen markt voor. Deze activa leveren gedurende meerdere jaren wel een bijdrage aan het maatschappelijk nut. Wegen zijn daarvan een belangrijk voorbeeld.”

Dit lid in de verordening beoogt een richtlijn te geven voor de afschrijvingstermijnen van investeringen. De opsomming is niet limitatief maar laat ook ruimte voor specifiekere activa met afwijkende afschrijvingstermijnen. Waar dit aan de orde is zal dit per investering worden aangegeven. In het geval van investeringen in gebouwen is de zogenaamde 'componententheorie' van toepassing. Dit betekent dat een investering in gebouwen wordt verdeeld in componenten (b.v. grond, casco gebouw, installaties, overig) die elk een eigen afschrijvingstermijn hebben. Ingaande 2006 wordt deze lijn toegepast.

En vanaf de Financiële verordening 2020 ook op rehabilitaties of aanleg van nieuwe wegen. Met de financiële verordening 2023 wordt hier, gebaseerd op praktische overwegingen, vanaf gestapt. De objectiveerbaarheid en toewijzing van kosten speelt hierbij een belangrijke rol.

Bijvoorbeeld: er wordt een nieuw gebouw neergezet met daarin elektrotechnische installaties. Hier zijn in de regel meerdere leveranciers bij betrokken. De aannemer die het gebouw oplevert en een bedrijf dat de installaties levert: de provincie ontvangt dan 2 facturen. Dit is makkelijk objectiveerbaar en de kosten zijn makkelijk toe te delen.

Bij wegen is er een aannemer die het project na aanbesteding voor een vaste prijs uitvoert. Indien de componententheorie op de wegen wordt uitgevoerd, zoals dat tot en met 2022 is gebeurd, moeten wij zelf aannames maken over de verdeling. Dat is gebeurd op basis van een theoretische verdeling. 72% van de kosten bestaat uit constructie en 28% uit de bovenlaag. Deze werkwijze kent, zoals in het Statenvoorstel staat genoemd, praktische uitvoeringsproblemen. Daarnaast zal de theoretische aanname van procentuele verdeling steeds getoetst moeten worden of deze nog valide is. Daarmee is de componententheorie en daaropvolgende kostenverdeling bij wegen lastiger te objectiveren en vraagt het om periodieke toetsing van het gehanteerde uitgangspunt. Daarom wordt gekozen voor een andere benadering in de verordening 2023.

De algemene gedragslijn in Limburg is dat gestart wordt met afschrijven in het jaar volgend op de datum van ingebruikname van een actief. Voor de 'ingebruikname' wordt onderscheid gemaakt tussen activa met economisch nut én activa in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. Wat betreft de eerste groep activa start de afschrijving na een beoordeling van de gereed melding van dat specifieke actief. Dit kan betekenen, indien de realisatie van dat actief zich over meerdere jaren uitstrekt, dat er gedurende de jaren voorafgaand aan de gereed melding niet wordt afgeschreven. In geval van op zichzelf staande deelprojecten bij deze categorie activa worden de afzonderlijke deelprojecten op hun gereed melding getoetst.

Bij activa met een maatschappelijk nut is de ingebruikname van dat actief níét relevant maar start de afschrijving in het jaar nadat de uitgaven zijn gedaan. Voor investeringen die zich over meerdere jaren uitstrekken betekent dit dat de uitgaven in elke jaarschijf worden behandeld met een eerste afschrijving in het jaar volgend op die uitgaven.

De BBV bepaalt dat afschrijven onafhankelijk geschiedt van het resultaat van het boekjaar, dat wil zeggen: géén extra afschrijving.

Financieel vaste activa

Binnen de categorie financiële vaste activa maakt het BBV onderscheid tussen kapitaalverstrekkingen, leningen, uitzettingen en bijdragen aan activa in eigendom van derden.

Volgens de Wet fido vallen kapitaalverstrekkingen en leningen ook onder de uitzettingen. De commissie BBV geeft de voorkeur aan het nominaal waarderen van leningen u/g, obligatieleningen en gelijksoortige vastrentende producten. Aangezien de hoofdsom gegarandeerd is zoals voorgeschreven in de Wet fido is er geen sprake van duurzame waardevermindering. In dat geval hoeft niet te worden afgewaardeerd en geldt de nominale waarde. Indien bij aanschaf de waarde boven de nominale waarde (ergo de gegarandeerde hoofdsom) ligt dan is sprake van een duurzame waardevermindering, omdat aan het einde van de looptijd niet meer dan de nominale waarde wordt vergoed. Deze activa dienen daarom tot het niveau van de gegarandeerde hoofdsom te worden afgewaardeerd.

Duurzame waardevermindering financiële vaste activa

Voor alle relevante vaste activa (o.a. Verbonden partijen en uitgezette leningen) wordt aan de hand van uitgewerkte revisiedocumenten jaarlijks beoordeeld of er sprake is van een duurzame waardevermindering. Dit is onderdeel van het proces van de Jaarstukken. Dekking van een eventuele duurzame waardevermindering van Verbonden partijen c.q. uitgezette leningen vindt in eerste instantie plaats aan de hand van de hiervoor gevormde Risicoreserve Financieel Instrumentarium Sturing in Samenwerking.

Artikel 17 Kostprijsberekening

In dit artikel is de grondslag voor de bepaling van heffingen en tarieven neergelegd. Kostprijzen laten zich op vele manieren berekenen. In dit artikel worden uitgangspunten voor de bepaling van de kostprijzen gegeven.

Lid 1 bepaalt, dat naast de direct aan een product toe te rekenen kosten ook de indirecte kosten die rechtstreeks samenhangen met de vervaardiging van het product, worden meegenomen voor de kostprijsbepaling.

In lid 2 is bepaald dat bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa voor bepaling van de geraamde kostprijs en dus voor de bepaling van het tarief of de heffing mogen worden meegenomen.

Veel provincies hanteren daarnaast het mechanisme van rentetoerekening over de reserves en de voorzieningen aan in gebruik zijnde kapitaalgoederen. Artikel 12, lid 2 van de verordening bepaalt, dat deze beide kosten ook daadwerkelijk worden meegenomen voor de berekening van de geraamde kostprijs. Indien is gekozen voor het systeem van het toerekenen van bespaarde rente dan is het verplicht deze rente als lasten mee te nemen in de kostprijs.

Op grond van lid 2 moeten ook worden meegenomen de kosten compensabele BTW. De begroting en jaarstukken zijn exclusief de compensabele BTW. Voor de heffingen is echter in de wet bepaald dat ze wel meegenomen mogen worden in de kostprijsberekening, omdat de provincie deze kosten wel heeft, ook al wordt de BTW gecompenseerd.



Volgens de handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven (Deloitte, 2014^[1]) is de hoofdregel dat indirecte kosten niet verhaald mogen worden. Inbreuk doet zich voor bij diverse kostensoorten.

1. beleidsvoorbereiding;
2. inspraakprocedures;
3. handhaving en toezicht en controle, onder te verdelen in:
 - a. toelating;
 - b. posttoelating;
 - c. preventieve handhaving
 - d. repressieve handhaving
4. bezwaar- en beroepsprocedures
5. compensabele omzetbelasting

In artikel 17 van het voorstel Financiële verordening 2023 is dit daarom ook expliciet benoemd. De huidige praktijk is dat wij tot nog toe alleen de personele inzet, incl. de genoemde uitzonderingen, doorberekenen. Compensabele BTW is in de huidige praktijk in de kostprijsberekening niet aan de orde. Indien compensabele BTW zich voordoet, dan wordt hiermee conform art. 17 lid 2 van de verordening rekening gehouden en wordt deze niet doorberekend aan burgers en bedrijven, Immers de Provincie wordt hiervoor gecompenseerd.

Artikel 18 Beleid rondom lastneming van subsidies

In dit artikel worden de regels gesteld ten aanzien van lastneming van subsidies. Het BBV beoogt toerekening van baten en lasten naar het jaar waar deze betrekking op hebben. Normaal gesproken worden de lasten genomen als de subsidie beschikt wordt. In het kader van uitvoerbaarheid regelt dit artikel hoe de lasten van subsidies worden verantwoord. Hiertoe is een grensbedrag ingesteld. Voor subsidies boven dit grensbedrag zal worden nagegaan of de prestaties rechtmatig aan het jaar kunnen worden toegerekend.

Artikel 19 Toerekening van overhead

Dit artikel is toegevoegd naar aanleiding van de BBV-Notitie Overhead (2016).

Het uitgangspunt in de verslaggevingsregels van de BBV is dat de werkelijke kosten moeten worden toegerekend en niet een begroot bedrag. Voor de overhead betekent dit dat dus moet worden gerekend met de werkelijke overheadlasten. De verdeelsleutel die wordt gehanteerd heeft binnen de BBV niet te worden nagecalculeerd. Dit betekent dat de voorgerecalculeerde verhouding wordt gehanteerd en afgezet tegen de werkelijke kosten. De gekozen systematiek wordt in het kader van transparantie in de financiële verordening vastgelegd.

De wijze van toerekening van de werkelijke overheadlasten bij de Jaarstukken vindt plaats op basis van de voorgerecalculeerde verdeelsleutel, zoals gehanteerd bij de begroting (na wijziging).

Artikel 20 Incidentele baten en lasten

Op basis van de BBV-notitie Structurele en incidentele baten en lasten (2018) is dit artikel toegevoegd. De commissie adviseert in de financiële verordening een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele lasten en baten afzonderlijk dienen te worden gespecificeerd. De commissie BBV adviseert

^[1] <https://vng.nl/files/vng/handreiking-kostentoerekening-heffingen-rechten-en-tarieven-2014.pdf>
 DOS-000431+9DOS-00048479



dergelijke aanbevelingen te volgen, omdat het naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

In deze verordening gaan wij uit van een ondergrens van € 100.000. Deze keuze is een inschatting op basis van materialiteit van de begroting. Door het opnemen van de ondergrens kan worden voorkomen dat kleine mutaties zonder materiële betekenis allemaal afzonderlijk moeten worden toegelicht.

Artikel 21 Beleidskader Sturing in Samenwerking

Dit financiële kader is een belangrijke pijler in het financiële beleid en geeft met name aan hoe de provincie omgaat met haar vermogen. Om de actualiteit te waarborgen wordt dit tenminste eenmaal in de vier jaar geactualiseerd.

Artikel 22 Financieringsfunctie

De financieringsfunctie (treasury) is een belangrijk onderdeel van het middelenbeheer. Gezien de operationele kwetsbaarheid van deze functie bevat artikel 216, Provinciewet, het expliciete voorschrift dat de verordening een onderdeel over de financieringsfunctie heeft. In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 216, tweede lid onder c. Het gaat om de kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie. De uitvoering van de financieringsfunctie komt aan de orde in de financieringsparagraaf in de Programmabegroting en de Jaarstukken zoals die in het Besluit begroting en verantwoording is voorgeschreven. In dit artikel stellen Provinciale Staten de doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor het College gelden. Het vijfde lid van het artikel draagt het College op een Treasurystatuut op te stellen dat met name protocollen bevat voor de dagelijkse uitvoering. Onderwerpen die in zo'n besluit aan de orde komen, betreffen met name het derivatenbeheer (indien van toepassing), het liquiditeitenbeheer, het risicobeheer, de financiering, de interne controle en de administratieve organisatie.

Onder het risicobeheer vallen het renterisicobeheer, het kredietrisicobeheer, het koersrisicobeheer, en het liquiditeitsrisicobeheer (indien van toepassing).

In het tweede lid onder a wordt vermeld dat de Wet Fido, de Ruddo en de Regeling

Schatkistbankieren decentrale overheden leidend zijn bij uitzettingen van overtollige middelen.

De ratingeisen zoals opgenomen in de Ruddo blijven ook na invoering van het verplicht

Schatkistbankieren in stand en gelden voor de overtollige middelen welke decentrale overheden

mogen aanhouden buiten de schatkist (drempelbedrag). Tevens gelden deze ratingeisen onverkort voor uitzettingen gedaan voor 4 juni 2012 18.00 uur (mededeling Staatscourant 11352) welke uitzettingen

decentrale overheden mogen aanhouden tot datum aflossing.

In lid 2 wordt verder gesproken over uitzettingen van overtollige middelen bij decentrale overheden. Deze uitzettingen zijn conform de wet Fido een alternatief voor het verplicht schatkistbankieren. De kasgeldlimiet en de renterisiconorm zijn wettelijk geregeld (Wet financiering decentrale overheden, artikel 3 en 4, respectievelijk 5 en 6). Overschrijding is niet toegestaan. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet in zijn hoedanigheid van toezichthouder ingrijpen, maar kan onder bijzondere omstandigheden een tijdelijke overschrijding tolereren.

Bij overschrijding kan de provincie worden geconfronteerd met preventief toezicht op het sluiten van kortlopende (kasgeldlimiet) of langlopende (renterisiconorm) leningen. Verantwoording vindt plaats via de verplichte paragrafen in de jaarstukken. Provinciale Staten zullen met behulp van de begroting, integrale voortgangsrapportage en jaarstukken over de kasgeldlimiet en renterisiconorm geïnformeerd worden.

Lid 3 behandelt de uitzettingen in het kader van de publieke taak. Hiertoe is het Uitvoeringskader Sturing in Samenwerking vastgesteld door Provinciale Staten, waarmee de kaders voor deze uitzettingen zijn vastgelegd.



Artikel 23 Registratie bezittingen, activa en vermogen

Voor een goed beeld van de financiële positie is een volledige registratie van de provinciale bezittingen onontbeerlijk. Om te garanderen dat de registratie actueel en juist is, wordt in dit artikel het College opgedragen periodiek de registratie te controleren en bij afwijkingen maatregelen tot herstel te treffen.

Paragraaf 5 Paragrafen bij de begroting en jaarstukken

Artikel 24 Paragrafen in de programmabegroting en jaarstukken.

In het BBV is in artikel 10 tot en met 16 voorgeschreven dat in de beleidsbegroting in ieder geval een aantal met name genoemde paragrafen wordt opgenomen. Deze paragrafen geven op bepaalde gebieden (o.a. weerstandsvermogen, financiering, bedrijfsvoering etc.) een dwarsdoorsnede door de beleidsbegroting (programmaplan). Via dit artikel is vastgelegd dat Gedeputeerde Staten zorgdragen voor het opnemen van, in ieder geval, de in dit artikel expliciet opgenomen paragrafen. Dit geldt ook voor de jaarstukken. In de jaarstukken wordt daarnaast een extra paragraaf Portfoliomanagement toegevoegd. Deze geeft inzicht in de financiële vaste activa, financiering ervan, rendement en risico's.



Paragraaf 6 Financiële organisatie en administratie

Artikel 25 Administratie

In dit artikel worden de kaders gegeven voor de inrichting van administraties van de provincie. In hoofdlijnen wordt opgedragen welke gegevens moeten worden vastgelegd en aan welke eisen de vastgelegde gegevens moeten voldoen. Voor wat betreft de risico's: in Sturing in Samenwerking wordt vooral ingegaan op het risicobeleid van de investeringsportefeuille. Naast risico's ten aanzien van investeringen zijn er nog diverse andere processen binnen de provincie die leiden tot risico's en beheersmaatregelen om deze risico's af te dekken.

Deze worden verantwoord in de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van zowel de Programmabegroting als de Jaarstukken. Ook voor de wijze van begroten van investeringen is in deze verordening stilgestaan bij grote projecten: er wordt uitgegaan van een fasegewijze kredietbesluitvorming met een probabilistische raming. Risico-afweging speelt daarbij een belangrijke rol.

Artikel 26 Financiële administratie

Een belangrijk onderdeel van de administratie is de financiële administratie. Bij algemene maatregel van bestuur stelt het Rijk eisen aan de verantwoordingsinformatie van provincies. In de BBV zijn onder andere waarderingsgrondslagen, balansindeling en verplicht op te leveren financiële gegevens vastgelegd. Vanuit de financiële administratie moeten gegevens worden aangeleverd voor de financiële verantwoordingsinformatie aan Provinciale Staten, maar ook aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, in zijn rol als toezichthouder, het CBS etc.

Artikel 27 Financiële organisatie

In dit artikel worden uitgangspunten voor de inrichting van de financiële organisatie gegeven, waaraan het college bij het stellen van regels voor de ambtelijke organisatie invulling moet geven. De uitgangspunten vormen kaders voor het college, waaraan het zich moet houden. In de onderdelen a en b worden eisen gesteld aan de toedeling van taken aan organisatieonderdelen van de provincie en de toewijzing van functies aan functionarissen. In onderdeel c worden eisen gesteld aan de budgettoedeling.

Artikel 28 Interne controle

Provinciale Staten leggen in dit artikel enkele basiscondities vast voor de interne controle. Daarmee verkrijgen Provinciale Staten de zekerheid dat het college aan de eisen genoemd in met name artikel 20, eerste lid, zal kunnen voldoen.

De verordening geeft in het eerste lid aan het College de opdracht voor de inrichting van de financiële organisatie verschillende maatregelen te treffen op het gebied van interne controle, bijvoorbeeld een adequate functiescheiding. Daarnaast stellen Provinciale Staten in lid 2 kaders die ertoe dienen dat Gedeputeerde Staten regels stellen om misbruik van provinciale regelingen en voorzieningen te voorkomen via de 'beleidsregel integraal M&O beleid'. Deze beleidsregel wordt om de actualiteit van de regel te borgen tenminste 1x per 4 jaar geactualiseerd door het College van Gedeputeerde Staten.



Slotbepalingen

Artikel 29 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in de plaats van de financiële verordening 2020, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de jaarstukken 2022 en bijhorende stukken van dat begrotingsjaar voorafgaand aan het jaar waarin deze verordening in werking treedt. De programmabegroting is vastgesteld onder de regels van de verordening 2020, maar zal op basis van begrotingswijzigingen worden aangepast aan de nieuwe financiële verordening 2023.

Artikel 30 Citeertitel

In dit artikel wordt de naam gegeven, waarmee men in de provinciale stukken naar deze verordening kan verwijzen.

Vaststelling

De verordening moet binnen twee weken na vaststelling door Provinciale Staten door het College naar de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties worden verzonden (artikel 218 Provinciewet).