



Financiële verordening 2025

17-12-2025

UTSP-1592886072-948

Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 17 december 2025, nummer UTSP-1592886072-948, tot vaststelling van de uitgangspunten van het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie en van regels voor periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur (Financiële verordening provincie Utrecht 2025)

Provinciale Staten van Utrecht;

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 4 november 2025 met als kenmerk **UTSP-1592886072-927**;

Gelet op de artikelen 216 en 217a van de Provinciewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten;

Besluiten de volgende verordening vast te stellen:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Definities

In deze verordening en de daarop gebaseerde regelingen wordt verstaan onder:

- a. administratie: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van de organisatie van de provincie en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd;
- b. Auditcommissie: een op grond van artikel 82 van de Provinciewet door Provinciale Staten ingestelde adviescommissie die Provinciale Staten ondersteunt bij het uitvoeren van haar financiële en controlfunctie;
- c. Bado: Besluit accountantscontrole decentrale overheden;
- d. BBV: Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;
- e. begroting: begroting als bedoeld in de Provinciewet en het BBV;
- f. bestemmingsvoorstellen: voorstellen van Gedeputeerde Staten over de bestemming van het jaarrekeningresultaat;
- g. indicatoren: een meetbare eenheid die een signalerende functie heeft en een aanwijzing geeft over de mate van doelrealisatie of grenswaarden: hieronder vallen ook de verplichte indicatoren zoals genoemd in het BBV;
- h. investeringskredieten: uitgaven waarvoor financiële middelen door Provinciale Staten worden of zijn ingezet en waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt;
- i. jaarstukken: het jaarverslag (beleidsmatig deel) en de jaarrekening (financieel deel), als bedoeld in de Provinciewet en het BBV;
- j. kadernota: nota met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgend begrotingsjaar en de meerjarenraming;
- k. programma: programma zoals bedoeld in het BBV;
- l. rechtmatigheidsverantwoording: onderdeel van de jaarrekening, waarin door Gedeputeerde Staten wordt aangegeven in welke mate de totstandkoming van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan overeenstemmen met de relevante wet- en regelgeving;
- m. tussenrapportage: tussenrapportage van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over de afwijkingen in de beleidsuitvoering.

HOOFDSTUK 2 BEGROTING EN VERANTWOORDING

Artikel 2 Inrichting Planning & Controlcyclus

1. Provinciale Staten stellen bij aanvang van een nieuwe statenperiode de programma-indeling vast voor de Planning & Controlcyclus en kunnen deze daarbij wijzigen ten opzichte van de vorige periode.

2. De Planning & Controlcyclus bestaat uit de P&C-documenten kadernota, tussenrapportages (inclusief slotwijziging), begroting en de jaarstukken.
3. Gedeputeerden Staten geven via de bestuurlijke planning inzicht in de data voor het aanbieden van de in het eerste lid genoemde P&C-documenten aan Provinciale Staten.
4. Provinciale Staten stellen bij aanvang van iedere statenperiode een nadere onderverdeling van de programma's vast en kunnen deze daarbij wijzigen ten opzichte van de vorige periode.
5. Gedeputeerde Staten bieden de P&C-documenten aan Provinciale Staten aan met informatie over de programma's, waaronder in ieder geval informatie over beleidsdoelen, indicatoren en budgetten (baten en lasten). Ter kennisname voor Provinciale Staten wordt als aparte bijlage nadere informatie op beleidsdoelniveau verstrekt, waaronder in ieder geval informatie over meerjarendoelen, (beoogde) resultaten en budgetten.

Artikel 3 Kadernota

1. Gedeputeerde Staten doen in de kadernota een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De kadernota bevat eveneens een voorstel voor het Meerjareninvesteringsplan en het Meerjarenonderhoudsplan.
2. In een verkiezingsjaar van Provinciale Staten kunnen Gedeputeerde Staten ervoor kiezen een beperktere, beleidsarme kaderbrief uit te brengen, waarover Provinciale Staten worden geïnformeerd.
3. In de kadernota wordt aangegeven of indexeringen voor loon- en prijsontwikkelingen in de begroting worden toegepast.
4. In de kadernota kan door Gedeputeerde Staten een voorstel worden gedaan over welke projecten aanvullende informatie in de paragraaf Projecten van de begroting en jaarstukken van het desbetreffende begrotingsjaar wordt opgenomen.

Artikel 4 Begroting

1. Provinciale Staten kunnen een programma nader onderverdelen als zij dat in het kader van het financiële beleid en beheer van belang achten.
2. Provinciale Staten kunnen bij aanvang van iedere statenperiode per programma de beleidsdoelen en de indicatoren herzien op basis van de herziening of evaluatie van het beleid (beleidscyclus) en vaststellen.
3. In de begroting wordt bij nieuwe investeringskredieten bij de betreffende programma's per categorie van de investeringskredieten het benodigde investeringsbudget weergegeven en wordt bij de lopende investeringskredieten het vastgestelde investeringskrediet weergegeven, alsmede de raming van de uitputting over de (meerjaren)begroting.

Artikel 5 Vaststellen begroting, investeringskredieten en wijzigingen

1. Provinciale Staten stellen de begroting vast, met daarin:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. de investeringskredieten per programma;
 - c. de toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - d. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen op het totaalniveau;
 - e. de kosten van overhead op totaalniveau;
 - f. het bedrag voor onvoorzien op totaalniveau.
2. Provinciale Staten stellen, in aanvulling op de verplicht voorgeschreven indicatoren op grond van het BBV, per programma voor het betreffende begrotingsjaar de beoogde doelen vast, waarbij 'wat we willen bereiken', 'wat we daarvoor gaan doen' en 'wat mag het kosten'.

3. Investeringskredieten worden per krediet beschikbaar gesteld door het vaststellen van de jaarlijkse begroting of de begrotingswijziging.
4. Gedeputeerde Staten dragen er bij de uitvoering van de begroting zorg voor dat de lasten van een beleidsdoel niet zodanig overschreden worden dat de realisatie van andere beleidsdoelen binnen hetzelfde programma onder druk komt te staan.
5. Gedeputeerde Staten kunnen binnen een programma schuiven met het budget indien dit de realisatie van de andere beleidsdoelen niet nadelig beïnvloedt, en:
 - a. de wijziging maximaal 10% van de lasten per programma bedraagt; of
 - b. de wijziging niet meer dan 1% van de lasten van de begroting (exclusief mutatie in de reserves) bedraagt.
6. Gedeputeerde Staten voeren gedurende het kalenderjaar binnen een programma alleen neutrale begrotingswijzigingen door waarbij lasten en baten in evenwicht zijn.
7. De classificatie van baten en lasten als structureel en incidenteel in de begroting en jaarstukken vindt als volgt plaats, waarbij per begrotingspost in de jaarstukken in het Overzicht incidentele baten en lasten een grensbedrag van € 500.000 wordt gehanteerd:
 - a. structurele baten en lasten zijn:
 - i. begrotingsposten die regulier van aard zijn en voortkomen uit normale meerjarige activiteiten (voor onbepaalde tijd); of
 - ii. baten en lasten die tijdelijk worden verhoogd, maar waarvan de aard van de werkzaamheden structureel is;
 - b. incidentele baten en lasten zijn:
 - i. begrotingsposten die naar de aard van de raming als incidenteel aan (tijdelijk) te merken zijn;
 - ii. begrotingsposten met een duidelijke en onvoorwaardelijke einddatum die zich maximaal 3 jaar voordoen, waarbij de scheidslijn tussen drie jaar of langer een hulpmiddel is bij het bepalen of er sprake is van incidenteel of structureel, de aard van de werkzaamheden van een begrotingspost gaat altijd boven dit hulpmiddel;
 - iii. lasten en baten van specifieke uitkeringen van het Rijk (SPUK-gelden), gedurende de looptijd van de regeling; of
 - iv. mutaties op een reserve, tenzij het gaat om onttrekkingen aan reserves die ter dekking dienen van kapitaallasten.

Artikel 6 Tussenrapportages

1. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over de inhoud en het aantal van de op te stellen tussenrapportages.
2. Een tussenrapportage kan een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en de doelrealisatie bevatten.
3. In aanvulling op het tweede lid kan een tussenrapportage een overzicht van baten en lasten bevatten, met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. de toevoegingen en beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen;
 - d. de investeringskredieten;
 - e. het begrotingssaldo voor- en na bestemming aan de reserves.
4. In de tussenrapportages worden verwachte en gerealiseerde afwijkingen met een voor- of nadelig financieel effect van meer dan € 500.000 of meer dan 10% van de begroting ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen op programmaniveau, toegelicht.

Artikel 7 Jaarstukken

1. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening.
2. De jaarstukken bevatten de integrale verantwoording van de realisatie van de programma's, beleidsdoelen en activiteiten en de middelen die daarvoor zijn ingezet ten opzichte van de voornemens in de begroting. Hierbij wordt verantwoording afgelegd over 'wat we wilden bereiken', 'wat we daarvoor hebben gedaan' en 'wat heeft het gekost'.
3. In de jaarstukken worden de verschillen geanalyseerd tussen de bijgestelde begroting en de jaarcijfers. Verschillen groter dan € 500.000 of meer dan 10% van de begroting per programma, gebaseerd op een analyse per beleidsdoel, worden afzonderlijk toegelicht. De verschillenanalyse wordt weergegeven per programma.
4. Gelijktijdig met het aanbieden van de jaarstukken bieden Gedeputeerde Staten Provinciale Staten het voorstel aan over de bestemming van het jaarrekeningresultaat. Met de bestemmingsvoorstellen bij de jaarstukken worden de niet bestede delen van de structurele budgetten toegevoegd aan de algemene reserve.
5. Vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel over het jaarrekeningresultaat kunnen Gedeputeerde Staten uiterlijk in december van het betreffende jaar, Provinciale Staten voorstellen doen om restantmiddelen op onderdelen van het rekeningresultaat over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar.
6. De niet bestede incidentele budgetten van meer dan € 500.000 of 10% van de programmabegroting kunnen bij het aanbieden van de jaarstukken door middel van een bestemmingsvoorstel eenmalig worden overgeheveld naar de bestemmingsreserve om te kunnen worden ingezet voor realisatie van vastgestelde provinciale doelstellingen.
7. De in het vijfde lid bedoelde budgetten dienen uiterlijk in het eerste kwartaal van het volgende boekjaar uitgegeven te zijn.
8. Naar aanleiding van de "Wet van Wijntjes" geldt het volgende:
 - a. Gedeputeerde Staten spannen zich in om de onderbesteding van de lasten te beperken tot maximaal 2% van de totale omvang van de lasten in de begroting (exclusief dotaties aan reserves);
 - b. Gedeputeerde Staten lichten verwachte onderbestedingen van meer dan 10% van de begroting bij een programma toe bij de tussenrapportages;
 - c. onderbestedingen op structurele budgetten als gevolg van lagere lasten of hogere baten, van in totaal meer dan 2% afwijking per programma van de begroting, worden, zoals beschreven in het vierde lid, bij de vaststelling van de jaarstukken toegevoegd aan de algemene reserves;
 - d. bestemmingsreserves zonder concrete en onderbouwde bestedingsplannen worden aan het einde van elk boekjaar, bij de vaststelling van de jaarstukken toegevoegd aan de algemene reserves. In de Nota Reserves en voorzieningen wordt dit uitgewerkt.

Artikel 8 Informatieplicht

1. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten gedurende het boekjaar als zij op basis van alle beschikbare informatie verwachten dat:
 - a. de lasten bij een programma ten opzichte van de vastgestelde begroting dreigen te worden overschreden met meer dan 1% van de totale uitgaven van de begroting (exclusief dotatie aan reserves); of
 - b. er een onderschrijding dreigt van de baten bij een programma ten opzichte van de vastgestelde begroting, zoals beschreven in artikel 7 in het achtste lid, hierboven.
 - c. de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het niveau van het totaal geautoriseerde kredietbedrag dreigen te over- dan wel te onderschrijden met meer dan 10% van het totaalbedrag van het desbetreffende investeringskrediet.
2. Provinciale Staten worden vooraf in kennis gesteld en besluiten vooraf over:
 - a. het afsluiten van privaatrechtelijke contracten met meerjarige verplichtingen waarvan de jaarlijkse lasten of baten groter zijn dan € 2.500.000 en die zaken betreffen buiten de sfeer van de bedrijfsvoering;

- b. het verstrekken van garanties of borgstellingen niet vallend onder het beleid van de provincie;
 - c. de aan- en verkoop van werken, diensten en goederen indien deze niet passen binnen het bestaande beleid en de daarbij behorende financiële kaders.
3. Het tweede lid is niet van toepassing indien de uitgaven al in de vastgestelde begroting zijn opgenomen.

HOOFDSTUK 3 RECHTSMATIGHEIDSVERANTWOORDING

Artikel 9 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

1. Provinciale Staten stellen vast op welke wijze zij, in aanvulling op de verplichte onderdelen van de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken, willen worden geïnformeerd over financiële rechtmatigheid.
2. In de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarrekening rapporteren Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over afwijkingen boven de verantwoordingsgrens, als percentage van de totale lasten van de provincie, exclusief de toevoegingen aan de reserves. Het BBV schrijft de toegestane maximale grens voor. De provincie houdt haar verantwoordingsgrens gelijk aan de door de accountant voor getrouwheid te hanteren grenzen zoals door het Bado voorgeschreven voor accountants bij het controleren van jaarrekeningen. Hierbij is de materialiteitsgrens van de accountant het saldo van fouten en onduidelijkheden.
3. In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting worden de geconstateerde afwijkingen groter dan € 500.000 (rapportagegrens) nader toegelicht.
4. Met afwijkingen wordt de optelsom van fouten en onduidelijkheden bedoeld.

Artikel 10 Voorwaardencriterium

1. Het voorwaardencriterium heeft betrekking op de eisen die worden gesteld bij de uitvoering van de financiële beheershandelingen. De voorwaarden zijn afkomstig uit diverse wet- en regelgeving en hebben betrekking op de aspecten recht, hoogte en duur.
2. Gedeputeerde Staten bieden jaarlijks ter vaststelling van Provinciale Staten een normenkader rechtmatigheid aan.
3. Provinciale Staten stellen jaarlijks uiterlijk op 31 december een normenkader rechtmatigheid vast, dat een beschrijving bevat van alle wet- en regelgeving waaruit financiële beheershandelingen kunnen voortvloeien.

Artikel 11 Begrotingscriterium

1. Het begrotingscriterium is een criterium van rechtmatigheid en heeft betrekking op de grenzen van de baten en lasten in de door Provinciale Staten vastgestelde 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 vastgesteld, dat wil zeggen op programmaniveau.
3. Bij investeringskredieten wordt de begrotingsrechtmatigheid beoordeeld op het niveau van het totaal gevoteerde kredietbedrag. Een afwijking van het jaarbudget, passend binnen het totaalbedrag van het krediet, wordt daarmee als rechtmatig beschouwd.
4. Iedere afwijking van de begroting ten opzichte van de begroting volgens het laatste P&C-document over dat boekjaar, wordt als onrechtmatig beschouwd indien deze niet tijdig is gemeld. In het kader van financiële rechtmatigheid is het tijdig als wijzigingen ten opzichte van de begroting volgens het laatste P&C-document over dat

boekjaar worden gemeld in P&C-document gedurende het jaar of bij de jaarstukken.

5. Lasten- en kredietoverschrijdingen zijn echter altijd onrechtmatig.
6. In afwijking van het vierde en vijfde lid worden lasten- en kredietoverschrijdingen en eventuele niet tijdig gemelde andere afwijkingen als acceptabel en passend binnen het bestaande beleid aangemerkt in de volgende situaties:
 - a. een overschrijding van lasten die past binnen het bestaande beleid, veroorzaakt door een feit of gebeurtenis die zich voordoet op een moment dat er geen begrotingswijziging meer kan worden vastgesteld;
 - b. een overschrijding waarbij direct gerelateerde inkomsten de overschrijding compenseren;
 - c. een overschrijding op een open-einde regeling;
 - d. een afwijking van baten en lasten die betrekking heeft op een beleidsdoel waarvoor een egaliseringsreserve is gevormd, waarbij door Provinciale Staten reeds het mandaat is verstrekt voor mogelijke afwijkingen ten opzichte van de begroting.
7. Begrotingsonrechtmatigheden die als acceptabel worden aangemerkt, worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden. Deze worden toegelicht in de jaarrekening, maar niet nader toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording en paragraaf Bedrijfsvoering.

Artikel 12 Misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium

1. Het misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium is een criterium van rechtmatigheid, dat betrekking heeft op het voorkomen, detecteren en corrigeren van misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en provinciale eigendommen bij financiële beheershandelingen.
2. Gedeputeerde Staten zorgen voor de juiste toepassing van de door Provinciale Staten vastgestelde regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen.
3. Geconstateerd misbruik waarbij het misbruik en oneigenlijk gebruik-beleid juist is uitgevoerd en op een getrouwe wijze is verwerkt in de jaarrekening, wordt niet betrokken bij het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording. Via de paragraaf Bedrijfsvoering wordt inzicht gegeven in de aard en de (financiële) impact van het bij de provincie geconstateerde misbruik.

HOOFDSTUK 4 FINANCIËEL BELEID EN PARAGRAFEN

Artikel 13 Financieel beleid

1. Provinciale Staten kunnen bij aanvang van iedere statenperiode de financiële begrotingsregels vaststellen. Uitgangspunt is een structureel sluitende begroting waarbij de structurele lasten gedekt worden door structurele baten.
2. Bij de beoordeling van de financiële stabiliteit van de provincie worden de in de bijlage opgenomen signaalwaarden met status gezond, neutraal en risicovol gebruikt.

Artikel 14 Paragrafen

1. De begroting en het jaarverslag bevatten ten minste de paragrafen die verplicht zijn volgens het BBV.
2. In de begroting en het jaarverslag worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten.

Artikel 15 Financieringsfunctie

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar het Treasurystatuut vast.

2. Het Treasurystatuut bevat ten minste de beleidskaders voor:
 - a. risicobeheer;
 - b. provinciefinanciering;
 - c. kasbeheer;
 - d. financiële instrumenten betreffende borgstellingen of garantiestellingen, verstrekken van geldleningen en kapitaal, al dan niet revolverend.
3. Gedeputeerde Staten stellen uitvoeringsrichtlijnen voor treasury vast, in overeenstemming met de door Provinciale Staten gestelde beleidskaders.

Artikel 16 Grondslagen en registratie van investeringen, waardering en afschrijving activa

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar een Nota investeren, waarderen en exploiteren vast, met daarin de grondslagen van investeren, waardering en afschrijving activa.
2. De Nota investeren, waarderen en exploiteren bevat ten minste:
 - a. de grondslagen voor investeren, activering, waardering en exploiteren van vaste activa;
 - b. de methoden en termijnen voor afschrijvingen van vaste activa;
 - c. het moment waarop de afschrijving van vaste activa aanvangt en de activeringsgrens.
 - d. de referentie naar de uitwerking in onderliggende beleidsnota's en de nota's kapitaalgoederen, inclusief meerjareninvesterings- en onderhoudsplannen.
3. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een actuele en volledige registratie van de bezittingen van de provincie Utrecht.
4. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen nemen Gedeputeerde Staten maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

Artikel 17 Reserves en voorzieningen

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar een Nota reserves en voorzieningen vast.
2. De Nota reserves en voorzieningen bevat ten minste:
 - a. het beleidskader rond reserves en voorzieningen;
 - b. bevoegdheden, informatie en control;
 - c. de vorming en besteding van reserves en voorzieningen.
3. Provinciale Staten kunnen een reserve instellen.
4. Provinciale Staten stellen jaarlijks bij de begroting het overzicht van reserves en voorzieningen vast.
5. Er vindt geen automatische rentetoerekening en inflatiecorrectie plaats ten aanzien van reserves.
6. Inflatiecorrectie bij voorzieningen vindt alleen plaats indien dit bij het instellen van de voorziening is bepaald of wanneer dit door het BBV wordt voorgeschreven.
7. Het overzicht van reserves en voorzieningen bevat ten minste:
 - a. de vorming, het doel en de vrijval van reserves en voorzieningen;
 - b. de geldende beleidsregels voor reserves en voorzieningen;
 - c. de voeding van en onttrekking aan reserves en voorzieningen;
 - d. een onderbouwing van de omvang van de reserve of voorziening;
 - e. de bestedingsplannen van de reserve of voorziening;
 - f. de eventuele normering en bandbreedte.

Artikel 18 Niet uit de balans blijvende verplichtingen

In de toelichting op de balans bij de jaarrekening worden de niet uit de balans blijvende verplichtingen opgenomen naar hoogte in euro's en resterende looptijd. Hierbij worden onderscheiden:

- a. contracten waarbij de resterende contractwaarde per contract op balansdatum groter is dan € 2.500.000;
- b. borgstellingen;
- c. garanties;
- d. personele verplichtingen, waarvan de resterende verplichting per afzonderlijke soort van verplichting op de balansdatum groter is dan 1% van de loonsom van het betreffende dienstjaar.

Artikel 19 Lokale heffingen

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar een legesverordening vast.
2. In de legestarieven wordt een opslag voor indirecte kosten opgenomen.
3. De opslag voor indirecte kosten is gebaseerd op de meest recente voorschriften uit de notitie Overhead van de commissie BBV en de position paper Overhead van de provincie.
4. Voor de berekening worden de meest actuele ramingen gebruikt en worden de kosten van besluitvorming door een bestuursorgaan niet in de opslag meegenomen.
5. De directe kosten bestaan uit de werkzaamheden die direct te maken hebben met vergunningverlening en de administratieve voorbereiding en afhandeling van de vergunning.
6. De legestarieven worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de leges maximaal kostendekkend zijn.

Artikel 20 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar de Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing vast.
2. De Nota weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste het beleidskader voor de gewenste weerstandscapaciteit en het integraal risicomanagement.

Artikel 21 Onderhoud kapitaalgoederen

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar de Nota kapitaalgoederen vast.
2. De Nota kapitaalgoederen bevat ten minste het beleidskader voor het beheer en onderhoud van de kapitaalgoederen van de provincie en vormt tevens de basis voor het Meerjareninvesteringsplan en het Meerjarenonderhoudsplan van de provincie.

Artikel 22 Verbonden partijen en andere participaties

Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar de Nota samenwerkende partijen vast, waarin een beleidskader wordt gegeven voor de wijze waarop wordt omgegaan met de verbonden partijen en andere samenwerkingsverbanden in de realisatie van de doelstellingen van de provincie en de wijze van risicobeheersing.

Artikel 23 Grondbeleid

1. Provinciale Staten stellen ten minste eenmaal in de vier jaar een Nota grondbeleid vast.
2. Provinciale Staten stellen het bij de Nota grondbeleid behorende Uitvoeringskader grondbeleid vast.
3. De Nota grondbeleid bevat ten minste:

- a. de kaders en uitgangspunten van het te voeren grondbeleid;
 - b. de kaders voor de grondstrategie;
 - c. de borging en risicobeheersing;
 - d. de beleidsnota's grondzaken.
4. Provinciale Staten stellen bij de keuze voor een actief grondbeleid periodiek ten minste eenmaal in de vier jaar een Beleidskader strategisch grondbeleid vast. Deze maakt deel uit van de Nota grondbeleid en is mede gebaseerd op de meest recente voorschriften van het BBV op dit gebied.
5. Het Beleidskader strategisch grondbeleid bevat ten minste:
 - a. het strategisch verwervingsbeleid;
 - b. het beschikbaar grondbeleidsinstrumentarium;
 - c. de beleidskaders voor de aan- en verkoop van strategische gronden;
 - d. de beheersing van de financiële risico's.
6. Provinciale Staten stellen bij het voeren van een actief grondbeleid jaarlijks een Grondprijzennota vast, waarin de uitgangspunten voor de uitgifteprijzen van gronden worden opgenomen.
7. Gedeputeerde Staten zorgen voor en stellen jaarlijks, voorafgaand aan de vaststelling van de jaarstukken, een geactualiseerde Master-grondexploitatie Hart van de Heuvelrug en grondexploitatie Vliegbasis Soesterberg vast, waarin ten minste aandacht is voor:
 - a. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen exploitaties;
 - b. risico's die samenhangen met de grondontwikkeling;
 - c. planning en financiële uitkomsten, mede in relatie tot de voorgaande rapportage;
 - d. afwijkingen ten opzichte van de begroting (inclusief begrotingswijzigingen);
 - e. financiële prognoses.
8. In de paragraaf Grondbeleid van de begroting en in de jaarstukken wordt op hoofdlijnen ingegaan op de uitvoering van het grondbeleid.

HOOFDSTUK 5 FINANCIËEL BEHEER EN INTERNE CONTROLE

Artikel 24 Financiële administratie en organisatie

Gedeputeerde Staten dragen zorg voor een financiële administratie zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval de organisatie in staat stelt tot:

- a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de provincie als geheel;
- b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van de balanspositie en de niet uit de balans blijvende verplichtingen;
- c. het verschaffen van informatie over uitputting van de toegekende baten en lasten, investeringskredieten en voor het maken van kostencalculaties;
- d. het verschaffen van informatie over prestatie-indicatoren met betrekking tot de provinciale productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van het provinciale beleid;
- e. het afleggen van verantwoording over de getrouwheid, rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wetten regelgeving;
- f. het aantoonbaar controleren van de financiële administraties en de gegevens inzake doelmatigheid en doeltreffendheid voor het gevoerde bestuur.

Artikel 25 Interne controle

Gedeputeerde Staten dragen ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarstukken en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking

en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Dit in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving. Bij afwijkingen rapporteren Gedeputeerde Staten hierover en nemen maatregelen tot herstel.

HOOFDSTUK 6 FINANCIËLE ORGANISATIE

Artikel 26 Financiële organisatie

1. Gedeputeerde Staten zorgen voor en stellen vast:
 - a. een eenduidige indeling van de provinciale organisatie en een eenduidige toewijzing van de provinciale taken aan de organisatorische eenheden;
 - b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
 - c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
 - d. de te maken afspraken met de organisatorische eenheden over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang hiervan;
 - e. de regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
 - f. het, op basis van de door Provinciale Staten vastgestelde begroting, toedelen van de budgetten voor personele en materiële apparaatskosten aan de algemeen directeur;
 - g. het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.
2. Gedeputeerde Staten kunnen binnen het kader van deze verordening nadere uitvoeringsregels vaststellen met betrekking tot de financiële organisatie.

Artikel 27 Aanbesteden en inkoop

1. Gedeputeerde Staten stellen voor een periode van vier jaar het inkoop- en aanbestedingsbeleid vast.
2. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid waarborgt dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels over inkoop en aanbesteden van de Europese Unie.

Artikel 28 Subsidieverstrekking en steunverlening

1. Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat bij de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies gehandeld wordt in overeenstemming met de regels van de Europese Unie en de Algemene subsidieverordening van de provincie.
2. Lastneming van verstrekte subsidies vindt plaats volgens het BBV.
3. Voor de lastneming van de verstrekte subsidies in de provinciale jaarstukken geldt dat deze lasten worden 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 versterkte subsidie een boekjaar-/exploitatiesubsidie betreft: uit de subsidiebeschikking blijkt onomstotelijk dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend in één of meerdere volgende jaren zal plaatsvinden;
 - b. het projectsubsidies betreffen die meer dan € 1.250.000 bedragen en over meerdere boekjaren lopen, hiervoor worden de lasten verdeeld over de betreffende jaren. Dit gebeurt op basis van het bestedingsritme zoals vermeld in de subsidieverleningsbeschikking, waarin de jaarlijkse lasten per boekjaar zijn opgenomen.

HOOFDSTUK 7 ONDERZOEK NAAR DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID BESTUUR

Artikel 29 Periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur

1. Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten een plan vast voor onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.
2. Voor 31 december van het voorafgaande jaar sturen Gedeputeerde Staten het in het eerste lid bedoelde onderzoeksplan ter kennisname aan de Auditcommissie, de Randstedelijke Rekenkamer en de accountant.
3. Gedeputeerde Staten machtigen een van hun leden om uitvoering te geven aan het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.
4. Gedeputeerde Staten stellen het onderzoeksrapport vast en zenden het ter kennisneming aan Provinciale Staten, waarna de Auditcommissie, Randstedelijke Rekenkamer en de accountant een afschrift ontvangen.

HOOFDSTUK 8 SLOTBEPALINGEN

Artikel 30 Intrekken oude regeling

De Financiële verordening 2024 provincie Utrecht wordt ingetrokken.

Artikel 31 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal blad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 32 Overgangsrecht

Alle regels en beleidskaders vastgesteld onder de Financiële verordening 2024 provincie Utrecht, gelden als vastgesteld onder deze verordening.

Artikel 33 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Financiële verordening provincie Utrecht 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van Provinciale Staten van Utrecht van 17 december 2025.

Provinciale Staten van Utrecht,

Voorzitter,

mr. J.H. Oosters

Griffier,

mr. C.A. Peters

BIJLAGE

Bijlage als bedoeld in artikel 13, tweede lid van deze verordening.

Signaalwaarden voor beoordeling van de financiële stabiliteit van de provincie:

	Kengetal	Gezond	Neutraal	Risicovol
A	Structurele exploitatieruimte	> 0%	0%	< 0%
B	Solvabiliteitsratio	> 50%	20% - 50%	< 20%
C1	Belastingcapaciteit opcenten t.o.v. gemiddelde tarief van de provincies	< 95%	95% - 105%	> 105%
C2	Belastingcapaciteit opcenten t.o.v. wettelijk maximum tarief	< 90%	90% - 95%	> 95%
D	Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%
E	Netto schuldquote (gecorrigeerd voor verstrekte leningen)	< 90%	90% - 130%	> 130%
F	Ratio Weerstandsvermogen	> 1,4	1 - 1,4	< 1

TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

Artikel 216 van de Provinciewet schrijft voor dat Provinciale Staten bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. Veel aspecten aangaande de financiële functie zijn vastgelegd in landelijke regelgeving, zoals het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) en het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). In deze financiële verordening kiezen wij ervoor in de financiële verordening geen bepalingen uit die hogere wetgeving te herhalen.

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

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

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 5 Vaststellen begroting, investeringskredieten en wijzigingen

Lid 7 bevat nader uitgewerkte criteria voor de rapportage in de jaarstukken van incidentele baten en lasten. Naar aanleiding van de evaluatie van de jaarrekeningcontrole 2024, bestond behoefte om hieraan meer aandacht te besteden in de financiële verordening. Hierbij zijn ook de te hanteren financiële grenzen beschreven.

Artikel 6 Tussenrapportages

Lid 4 bevat de financiële grenzen voor de toelichting van verwachte en gerealiseerde afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen op programmaniveau. De hierbij te hanteren financiële grenzen zijn in lijn met de in artikel 9 hieronder beschreven aangepaste regelgeving in april 2025 van de Commissie BBV en de Commissie Bado, waarmee de verantwoordingsgrens voor de jaarstukken van gemeenten en provincies en de materialiteitsgrens voor de controlerend accountants bij de controle van deze jaarstukken, belangrijk zijn verhoogd.

In de toelichting op deze afwijkingen wordt een financiële grens met een voor- of nadelig financieel effect van meer dan € 500.000 of meer dan 10% van de begroting gehanteerd.

Artikel 7 Jaarstukken

Lid 3 bevat de aangepaste financiële grens voor de analyse in de jaarstukken van de verschillen tussen de bijgestelde begroting en de jaarcijfers. Deze grens is verhoogd naar € 500.000 of meer dan 10% van de begroting per programma. De verschillenanalyse wordt weergegeven per programma.

Lid 6 bevat de verhoogde financiële grens voor de eenmalige overheveling van incidentele budgetten door middel van een bestemmingsvoorstel, als er sprake is van een reeds aangegane verplichting voor de uitvoering van de desbetreffende activiteiten en wanneer in de begroting van het volgende jaar geen of onvoldoende middelen beschikbaar zijn.

Voor verdere toelichting op de verhoging van de grensbedragen wordt verwezen naar artikel 9 hieronder.

Lid 8 Wet van Wijntjes

Dit is een nadere uitwerking van de door Provinciale Staten, op 10 november 2021, vastgestelde *Motie 103: Wet van Wijntjes*. Aanleiding tot deze motie was de wens van Provinciale Staten om de prognosekracht van de provincie te versterken, onder meer door het verbeteren van het proces van begroten, het beter in beeld brengen van het vormen en aanwenden van (bestemmings)reserves en het verminderen van de jaarlijkse onderbestedingen van lasten. In de uitwerking is rekening gehouden met het Initiatievoorstel commissie Janssen ten aanzien van het niveau waarop de begroting door Provinciale Staten wordt opgesteld (programmaniveau).

In de financiële verordening 2025 is de Wet van Wijntjes verplaatst naar artikel 7 (Jaarstukken), lid 8 en is een beperkt aantal technische wijzigingen doorgevoerd om de formulering van de Wet van Wijntjes aan te laten sluiten op de huidige P&C-cyclus. Zo wordt bijvoorbeeld in de slotwijziging geen beleidsinformatie of toelichting opgenomen over de verwachte onderbestedingen per programma.

Daarnaast geeft deze financiële verordening inzichtelijk weer hoe, en met welke financiële grensbedragen, Gedeputeerde Staten in de verschillende P&C-documenten aan Provinciale Staten rapporteren over verwachte en gerealiseerde afwijkingen met een voor- of nadelig financieel effect ten opzichte van de oorspronkelijke ramingen op programmaniveau. Hierbij zijn de grensbedragen in deze financiële verordening, ten minste in overeenstemming met de in de Wet van Wijntjes opgenomen grensbedragen. Hierbij behoudt Provinciale Staten uiteraard, zoals is vastgelegd in de Provinciewet, het budgetrecht.

Voorts wordt in deze financiële verordening concreet beschreven onder welke voorwaarden en grensbedragen:

- Gedeputeerde Staten binnen een programma kunnen schuiven met het budget als dit de realisatie van de andere beleidsdoelen niet nadelig beïnvloedt;
- Gedeputeerde Staten gedurende het kalenderjaar binnen een programma begrotingswijzigingen kunnen doorvoeren, mits de baten en lasten in evenwicht zijn.

Artikel 8 beschrijft de wijze waarop Gedeputeerde Staten gedurende het boekjaar Provinciale Staten informeren wanneer wordt verwacht dat de lasten bij een programma ten opzichte van de vastgestelde begroting dreigen te worden overschreden of een onderschrijding dreigt van de baten bij een programma.

Artikel 8 Informatieplicht

Lid 1 bevat de grenzen voor de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten over verwachte belangrijke overschrijding van lasten of onderschrijding van baten bij een programma ten opzichte van de vastgestelde begroting.

Artikel 9 Verantwoordings- en rapportagegrens rechtmatigheidsverantwoording

In het tweede lid is de verantwoordingsgrens gegeven. Gedeputeerde Staten informeren Provinciale Staten over afwijkingen boven de verantwoordingsgrens. Deze grens wordt bepaald als percentage van de totale lasten van de provincie, exclusief de toevoegingen aan de reserves. Het BBV schrijft de toegestane maximale grens voor (2%).

De provincie houdt haar verantwoordingsgrens gelijk aan de door de accountant voor getrouwheid te hanteren materialiteit, zoals door het Bado is voorgeschreven voor accountants bij het controleren van jaarrekeningen. Voor de controle van de jaarstukken 2025 hanteert de controlerend accountant van de provincie een materialiteit van 2%. Hierbij betreft de verantwoordingsgrens het saldo van fouten en onduidelijkheden.

Het derde lid geeft aan boven welk bedrag afzonderlijke afwijkingen nader moeten worden toegelicht (rapportagegrens). Deze grens is € 500.000, in navolging van de toegenomen verantwoordingsgrens.

Artikel 15 Financieringsfunctie

Aanpassingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van de vergadering in januari 2025 met de Auditcommissie over het intrekken van de Nota financieringsinstrumenten. Het relevante beleidskader uit deze nota voor financiële instrumenten is in deze financiële verordening opgenomen. De uitvoeringsrichtlijnen worden begin 2026 opgenomen in het Treasurystatuut.

Artikel 17 Lokale heffingen

Aanpassing betreft de actualisatie en vereenvoudiging van artikel 17 Kostprijsberekening en artikel 18 Prijzen economische activiteiten uit de financiële verordening 2024. Hierbij is rekening gehouden met Artikel 216, lid 2 onder b, Provinciewet dat bepaalt dat de financiële verordening in elk geval de grondslagen bevat voor de berekening van de door het provinciebestuur in rekening te brengen prijzen en tarieven voor rechten. De grondslag voor de prijzen en tarieven vormt de samenstelling van de kostprijs van de diensten waarvoor prijzen en heffingen in rekening worden gebracht.

In de position paper Overhead 2025 is specifiek aangegeven hoe wordt omgegaan met de toerekening van de overhead, omdat dit niet meer een integraal onderdeel is van de programma's maar is opgenomen in het overzicht overhead.

Artikel 28 Subsidieverstrekking en steunverlening

Lid 3 is aangepast waarbij voor lastneming van verstrekte subsidies in de jaarstukken van de provincie geldt dat het grensbedrag voor projectsubsidies is vastgesteld op een vast bedrag van € 1.250.000 per subsidie.