

Algemene grondslagen voor begroting en jaarstukken

Provincie Noord-Brabant

Algemene grondslagen

De begroting is opgesteld met inachtneming van de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Volgens het BBV is het gemodificeerd stelsel van lasten en baten van toepassing.

In overeenstemming met de BBV-regelgeving is het autorisatieniveau bepaald op het totaal van de lasten en het totaal van de baten per programma.

De begroting geeft in overeenstemming met de normen van het BBV een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten.

De baten en lasten worden tenzij anders vermeld toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben.

Basis voor de ramingen in de begroting

De begroting 2020 bestaat uit de oorspronkelijke ramingen van ongewijzigd beleid met daarbij de effecten van de bestuursrapportage 2019 die op 13 september 2019 door PS is vastgesteld.

De lasten als gevolg van voorlopige subsidie toekenningen worden genomen op het moment van het beschikken (afgeven van de beschikking), tenzij:

1. De hoogte van de subsidie expliciet is verbonden aan de te leveren prestaties (p x q subsidies), voorbeeld hiervan is een vast bedrag aan subsidie per aangelegd bushokje;
2. De subsidie op basis van de subsidiebeschikking expliciet toe te rekenen is aan volgende begrotingsjaren (bijvoorbeeld (1) een subsidie sport toegekend in 2019, maar voor exploitatiejaar 2020. Een toekenning van een beschikking voor een project in 2020, maar in de beschikking wordt expliciet aangegeven dat het project uitgevoerd zal worden in 2022;
3. Op basis van het subsidieproces de indruk bestaat dat de start van het project expliciet is gepland in een ander boekjaar (bijvoorbeeld het eind december nog toekennen van subsidies). Bij de start van een project kan hierbij ook gedacht worden aan voorbereidingswerkzaamheden, zoals opmaken van bestek, tekeningen e.d.;
4. Per balansdatum al een betrouwbare schatting kan worden gemaakt van de eventueel terug te vorderen subsidie (dit corrigeren op de last). Dan wordt een vordering opgenomen in de jaarverslaggeving (inclusief correctie op de lasten) indien op een betrouwbare wijze kan worden ingeschat welk deel van de toegekende subsidies zal worden ingetrokken dan wel lager zal worden vastgesteld. Indien blijkt dat dit bijvoorbeeld op basis van de afgelopen jaren geen constant beeld oplevert en derhalve geen betrouwbare inschatting gemaakt kan worden, dan wordt de vordering uit voorzichtigheid nog niet verantwoord.

In januari 2019 heeft de Commissie BBV de handreiking "Verantwoorden van subsidies" gepubliceerd. In de handreiking gaat de Commissie BBV in op de vraag wanneer de subsidie als last bij de subsidiegever en als bate bij de subsidieontvanger dient te worden verantwoord.

In de handreiking geeft de Commissie BBV aan dat de verwerkingswijze afhangt van het type subsidie en de gestelde voorwaarden, waarbij de Commissie BBV - bij voorwaardelijke subsidieverstrekingen (exploitatie- en investeringssubsidies) – aangeeft dat de subsidielast op basis van toerekeningsbeginsel verantwoord dient te worden. Dit betekent dat de subsidielast verantwoord dient te worden in het jaar waarin door de subsidieontvanger de prestatie (waarvoor de subsidie voor is verstrekt) is geleverd en (gedeeltelijk) aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Zoals hierboven toegelicht, zijn/worden de verstrekte (voorwaardelijke exploitatie- en investerings)subsidies in de begroting van de provincie Noord-Brabant geraamd op basis van het voorzichtigheidsprincipe. Deze verwerkingswijze wijkt derhalve af van de verwerkingswijze zoals opgenomen in de handreiking "Verantwoorden van subsidies" d.d. 21 januari 2019 van de Commissie BBV.

Het IPO heeft het rijk/de commissie BBV verzocht om de handreiking nog niet op het jaar 2019 van toepassing te verklaren omdat voor de provincies de gevolgen van de wijziging groot zijn en er nog teveel onduidelijk is over de precieze impact van deze wijziging. Het rijk heeft daarmee ingestemd. De provincies volgen nu gezamenlijk met BZK een traject om de gevolgen van de handreiking in kaart te brengen dat tevens moet resulteren in een eenduidige gedragslijn voor alle provincies m.b.t. de verwerking van subsidielasten die voor de provincies werkbaar is en ook aanvaardbaar is voor het rijk.

Complicerende factoren daarbij zijn dat:

- de handreiking op punten verder zou dienen te worden uitgewerkt, omdat deze niet consistent lijkt te zijn met de bestaande BBV-regels (van vóór de handreiking);
- de handreiking blijkens de nadere toelichting van een lid van de commissie BBV niet zozeer lijkt te zijn ingegeven door een na te streven eenduidige toepassing van het gemodificeerd lasten/batenstelsel, maar eerder door de wens van het rijk om meer grip te krijgen op de inschatting van het EMU-saldo;
- uit de discussies die door IPO met BZK in dit traject worden gevoerd, de nadruk vanuit BZK heel erg ligt bij het nemen van lasten o.b.v. tussentijdse rapportages van subsidieontvangers over de tot dat tijdstip gedeeltelijk geleverde subsidieprestatie. Daarmee wordt de administratieve lastendruk aan het einde van het jaar bij de provincie en bij de subsidieontvangers onnodig verhoogd en zal ook de administratieve lastendruk bij de accountantscontrole toenemen.

Omdat de discussie van de provincies met het rijk over een te volgen pragmatische insteek die aansluit bij de bedoeling van de handreiking nog niet heeft geleid tot een concrete werkwijze voor het nemen van subsidielasten in begroting en jaarrekening is er voor de begroting 2020 en verder nog geen wijziging in de manier van lastenraming doorgevoerd.

Wanneer de handreiking voor 2020 ongewijzigd blijft, dient in de jaarrekening 2020 een stelselwijziging voor de verantwoording van de subsidielasten naar het toerekeningsbeginsel plaats te vinden. Een wijziging naar de verwerkingswijze op basis van het toerekeningsbeginsel betreft een complexe en omvangrijke transitie met ingrijpende impact op de bedrijfsvoering. De daadwerkelijke financiële impact kan – vanwege het ontbreken van de benodigde informatie - op dit moment echter nog niet worden bepaald.

Investerings- en afschrijvingen (uitwerking financiële verordening art.6)

Aan investeringen worden geen indirecte kosten c.q. rente toegerekend.

Kosten voor onderzoek en ontwikkeling worden niet geactiveerd.

Bijdragen aan investeringen van derden worden niet geactiveerd. Investeringsbijdragen van de provincie aan gemeenten en andere instellingen worden niet geactiveerd maar ineens ten laste van de exploitatie gebracht conform het besluit van PS bij Voorjaarsnota 2010.

Afschrijvingsbeleid

De materiële vaste activa met economisch nut en de investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden afgeschreven rekening houdend met de actuele regelgeving en overeenkomstig de normen gangbaar in het maatschappelijk verkeer.

De materiële vaste activa met economisch nut worden lineair afgeschreven in maximaal:

- a. 25 jaar : bedrijfsgebouwen
- b. 25 jaar : vervoermiddelen
- c. 15 jaar: machines apparaten en installaties;
- d. 15 jaar: meubilair.

Activa met economisch nut en een verkrijgingsprijs van minder dan € 250.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden en terreinen. Deze laatst genoemden worden altijd geactiveerd.

De materiële vaste activa in de openbare ruimte met maatschappelijk nut worden lineair afgeschreven in maximaal:

- a. 15 jaar wegen
- b. 15 jaar infra-projecten.

Financiële vaste activa

De kapitaalverstrekkingen aan de deelnemingen zijn gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs. Indien de waarde van de aandelen onverhoopt structureel mocht dalen tot onder de verkrijgingsprijs vindt afwaardering plaats.

Uitzondering hierop zijn de deelnemingen NV BNG, NV Waterschapsbank, Enexis Holding NV, Publiek belang elektriciteitsproductie NV, NV Brabant Water, PZEM NV, NV Eindhoven Airport, BV TOM en CV TOM, Brabant Startup Fonds BV en Breedbandfonds Brabant. De kapitaalverstrekking aan deze deelnemingen is op € 0 gewaardeerd.

Nazorgfonds

Het nazorgfonds heeft een afzonderlijke jaarrekening. Hierin worden de activa en passiva opgenomen tegen nominale waarde met uitzondering van effecten. Deze effecten, die bestaan uit participaties in beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde fondsen, worden gewaardeerd tegen marktwaarde.

Waardeveranderingen hiervan worden rechtstreeks verwerkt in de winst- en verliesrekening. Na de sluiting van een stortplaats wordt voor de uitvoering van de nazorg in het Nazorgfonds een voorziening aangehouden. De provincie is na de sluiting wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de nazorg. Mocht die voorziening op enig moment ontoereikend zijn, dan dient de provincie de voorziening aan te vullen of zich daarvoor garant te stellen.

De waarderingsgrondslagen van het nazorgfonds zijn van invloed op de begroting en jaarstukken van de provincies. Een voorziening wordt binnen de begroting van de provincie gevormd indien de voorziening bij het nazorgfonds ontoereikend is.

Reserves (uitwerking financiële verordening art.7)

Reserves worden ingesteld, opgeheven en samengevoegd bij PS-besluit.

Voor elke nieuw in te stellen bestemmingsreserve wordt aan PS een instellingsbesluit voorgelegd met de volgende gegevens:

- doelstelling en gebruik;
- toegestane minimum en maximumstand;
- toevoegingen en onttrekkingen;
- bepalingen omtrent opheffing/looptijd reserve;
- eventuele rentetoevoeging.

Het college biedt PS één keer per bestuursperiode een nota reserves aan. Deze nota wordt door PS vastgesteld en behandelt:

- de vorming en de besteding van de reserves;
- de eventuele rentetoevoeging aan de reserve(s);
- de bepalingen omtrent de opheffing/looptijd van de reserves.

Indien een bestemmingsreserve voor een bepaald doel rekening houdend met de bepalingen voor opheffing/de aangegeven maximale looptijd niet heeft geleid tot de realisering van dat doel, valt de bestemmingsreserve vrij en wordt deze aan de algemene reserve toegevoegd.

Rente

Op de reserves wordt geen rente bijgeschreven.

De provincie hanteert een gesloten rentesysteem waarbij het saldo van de rentekosten en rente-inkomsten

wordt opgevangen binnen de Dividend- en rentereserve.

De rentelasten van investeringen maken deel uit van het gesloten rentesysteem dat de provincie hanteert en komen in de begroting tot uitdrukking in het onderdeel algemeen financieel beleid.

Salariskosten en toerekening van organisatiekosten

De structurele salariskosten zijn gebaseerd op de toegestane formatiesterkte op basis van een 36-urige werkweek.

Op 28 februari 2019 hebben IPO-bestuur en bonden ingestemd met een CAO voor provincies die loopt van 1 januari 2019 t/m 31 december 2020.

Indexering

In het bestuursakkoord is in de financiële positie rekening gehouden met indexatie van de meerjarenraming.

Hieraan liggen de volgende beleidsuitgangspunten ten grondslag:

- Indexatie wordt toegepast op beleidsprogramma's en organisatiekosten die gefinancierd worden door algemene middelen
- Indexatie wordt toegepast op de relevante exploitatie-uitgaven van de begroting
- Indexatie is alleen van toepassing op structurele bedragen uit de begroting en er wordt een standaardverdeling voor loon en prijs gehanteerd.
- De indexatie voor loon en prijs is gebaseerd op relevante indexen uit het Centraal Economisch Plan, dat elk jaar in maart wordt gepubliceerd door Centraal Planbureau.
- De indexatie wordt elke jaar als onderdeel van de bestuursrapportage via een begrotingswijziging voor het jaar t+1 verwerkt. Voor 2020 zal dit eenmalig plaatsvinden in de eerstvolgende begrotingswijziging na vaststelling begroting 2020.
- Voorstellen voor de toepassing van andere indexatiebedragen zijn mogelijk, als de toegepaste indexatie niet afdoende blijken. Hiertoe worden onderbouwde separate voorstellen bij de bestuursrapportage aan uw Staten voorgelegd.
- Indexatie van structurele investeringskredieten vindt niet plaats op basis van het indexatiebeleid. Bij periodieke herijking worden de consequenties van loon- en prijsontwikkeling, ontwikkelingen en innovaties meegenomen. Deze herijking wordt middels een separaat voorstel aan uw Staten voorgelegd.

Algemene uitkering en decentralisatieuitkeringen van het provinciefonds

De raming van de algemene uitkering is gebaseerd op de meicirculaire 2019. De raming is bij de bestuursrapportage 2019 bijgesteld en toegelicht. In begrotingsbedrag 2020 is het geraamde accres 2020 niet geheel meegenomen. Hierdoor is het mogelijk om eventuele negatieve bijstellingen van het accres 2019 en 2020 op te vangen, zonder effect op de begrotingsvrije ruimte.

Decentralisatie-uitkeringen maken deel uit van het provinciefonds, maar hebben een eigen verdeling. De begrotingsbedragen 2020 zijn gebaseerd op de meicirculaire 2019.

Opcenten motorrijtuigenbelasting

De geraamde opcenten zijn gebaseerd op het meest recent houderschapsbestand van de belastingdienst en een opcententarief van 2019, zijnde 76,1. Na vaststelling van het opcententarief voor 2020, dat gelijktijdig met de begroting 2020 door PS wordt vastgesteld, wordt de begroting bij de eerstvolgende gelegenheid gewijzigd.

Begrotingsstructuur

Teneinde tot een betere sturing en verantwoording te komen is ervoor gekozen met ingang van de begroting 2020 te kiezen voor een compactere begrotingsstructuur. Het aantal programma's in de begroting is gewijzigd van 6 programma's met ca 20 onderliggende productgroepen naar 10 programma's. Beoogd wordt daarmee om een compactere en leesbare begroting aan PS voor te leggen, waarbij beter geformuleerde doelstellingen met passende kritieke prestatie-indicatoren het debat tussen PS en GS ondersteunen en PS faciliteren in hun kaderstellende en controlerende rol, om daarmee de sturings- en verantwoordingscyclus verder te verbeteren.