

Onderwerp

Wijziging Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

De wijzigingen in de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 betreffen het opnemen van kaderstelling voor leningen en garanties, het opnemen van een ondergrens voor het activeren van bijdragen in activa van derden, en het toevoegen van de algemene vrije reserve aan de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit.

Het besluit tot wijziging van de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit is geplaatst.

Inhoud*Algemeen*

Artikel 216 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. Provinciale Staten hebben daarvoor de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 (verder: de Verordening) op 16 december 2020 vastgesteld en gewijzigd op 22 september 2021, 9 maart 2022, 14 december 2022, 19 maart 2024, 13 november 2024 en 5 maart 2025. De Verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle kan worden voldaan. Daarbij worden binnen de provincie Zuid-Holland onder andere de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Dat wat al is geregeld in hogere wet- en regelgeving, zoals de Provinciewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv), wordt niet nogmaals in de Verordening geregeld.
2. De kaders die Provinciale Staten eerder hebben vastgelegd in financiële beleidsnota's worden integraal opgenomen in de Verordening in plaats van in een aparte beleidsnota. Gedeputeerde Staten kunnen vervolgens beleidsregels vaststellen (= Uitvoeringsnota).

*Aanleiding en doel wijziging Verordening*Leningen en garantiesbeleid

Leningen en garantstellingen (garanties) zijn een subsidievorm die kunnen bijdragen aan het realiseren van provinciale doelstellingen. In de achterliggende jaren is deze subsidievorm incidenteel toegepast. Op deze subsidievorm is wettelijke kaderstelling van toepassing, met name de Wet Financiering Decentrale Overheden en de daarop berustende bepalingen en de Europese regelgeving over staatssteun. In de Ontwikkelagenda financiële kaderstelling ([PZH-2025-866916552](#)) hebben wij toegezegd om kaderstelling met betrekking tot leningen en garanties op te gaan nemen in de provinciale financiële verordening. Dit leidt tot de toevoeging van een nieuwe paragraaf 4.11 Financieringsfunctie en het daarbij behorende nieuwe artikel 4.47 Leningen en garanties.

In de Commissie voor Onderzoek van de Rekening (COR) van 10 september 2025 is deze kaderstelling, en de concept Uitvoeringsnota Leningen- en garantiesbeleid, besproken. De

overwegingen die daarbij zijn gedeeld zijn verwerkt in de nu voorliggende versie van de stukken. In het vervolg van dit Statenvoorstel hebben we dit ook nader toegelicht (zie pagina 3 onder 'Proces').

Ondergrens activeren bijdragen in activa van derden

De provincie Zuid-Holland levert ook bijdragen aan infrastructuur die, na realisatie, door anderen in beheer wordt genomen of verbeteringen van bestaande infrastructuur van derde partijen. Voorbeelden zijn fietspaden en OV infrastructuur (haltes, wegen en spoor) die niet in beheer zijn van de provincie en bijdragen aan Rijksinfrastructuurprojecten. In dat geval zijn er geen beheerverplichtingen en beheerlasten voor de provincie. Deze bijdragen aan activa van derden kunnen, op grond van het BBV, worden geactiveerd met uitzondering van bijdragen aan Rijksinfrastructuur. Dat betekent dat die bijdrage op de provinciale balans wordt verantwoord en vervolgens wordt afgeschreven over een bepaalde periode. De provincie Zuid-Holland maakt gebruik van deze mogelijkheid. In de financiële verordening is dit vastgelegd in artikel 4.17.

Het BBV biedt ook de mogelijkheid om een ondergrens te hanteren om dergelijke bijdragen aan activa van derden te activeren. Een ondergrens heeft als voordeel dat de administratieve lasten worden beperkt: er hoeft voor die uitgaven namelijk geen activa-administratie te worden bijgehouden. Via de besluitvorming over de Najaarsnota 2025 is een ondergrens ingesteld van € 2,5 miljoen met terugwerkende kracht van 1 januari 2025. Dit wordt nu ook vastgelegd in de financiële verordening (artikel 4.17, lid 1). Ook wordt in de financiële verordening verduidelijkt dat de afschrijvingstermijn die we hanteren voor bijdragen in activa van derden niet langer kan zijn dan de afschrijvingstermijn die de derde zelf hanteert (artikel 4.17, lid 2).

Toevoegen algemene vrije reserve aan de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit

In artikel 11 van het BBV is aangegeven dat de weerstandscapaciteit bestaat uit 'de middelen en mogelijkheden waarover de provincie beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken'. Voor de incidentele weerstandscapaciteit betreft dit, naast de bufferreserve weerstandscapaciteit, ook de algemene vrije reserve. Deze middelen zijn immers vrij beschikbaar en kunnen dus ingezet worden om niet-voorzien tegenvallers op te vangen.

Welke wijzigingen worden voorgesteld?

In het vervolg van deze paragraaf wordt per artikel beknopt toegelicht welke wijzigingen er worden voorgesteld in de financiële verordening. In de was-woordt tabel (bijlage 1) is dit in meer detail terug te lezen.

Rol Provinciale Staten

Provinciale Staten stellen de kaders en controleren het door het college uitgevoerde beleid. Het wijzigen van de Verordening is een bevoegdheid van Provinciale Staten.

Juridische aspecten

De wijzigingen die in dit Statenvoorstel worden voorgesteld met betrekking tot de ondergrens voor het activeren van bijdragen aan derden (artikel I onder A) en de toevoeging van de algemene vrije reserve aan de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit (artikel I onder B) zijn van toepassing op de jaarstukken over het jaar 2025.

De wijziging van de Verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit is geplaatst.

Proces

De hiervoor genoemde wijziging in de verordening met betrekking tot het leningen- en garantiesbeleid is eerder besproken in de Commissie voor Onderzoek van de Rekening van 10 september 2025 aan de hand van de [GS-brief](#) 'Actualisatie financiële verordening' en de daarbij behorende [concept Uitvoeringsnota Leningen- en garantiesbeleid](#) (PZH-2025-876010329).

In die vergadering zijn door commissieleden enkele overwegingen gedeeld en opmerkingen meegegeven ten behoeve van het opstellen van het Statenvoorstel. In onderstaande tabel is dit in beknopte vorm weergegeven, inclusief de wijze van opvolging.

#	Overwegingen vanuit de COR	Reactie/wijze van opvolging
1	Waarom wordt voorgesteld om in de financiële verordening een ondergrens van € 125.000 te hanteren voor leningen of garanties, terwijl in de concept Uitvoeringsnota (pag. 9) een ondergrens wordt genoemd van € 500.000?	Naar aanleiding van de bespreking in de COR hebben we in de financiële verordening lid 2 van artikel 4.47 als volgt aangepast: <u>Was:</u> 2. Indien gedeputeerde staten voornemens zijn een lening van meer dan € 125.000,00 te verstrekken dan wel hiervoor een garantstelling willen verlenen, stellen zij provinciale staten in de gelegenheid hun wensen en bedenkingen hierover naar voren te brengen alvorens op grond van artikel 1.3, lid 2, onder b, een ontwerpbesluit ter instemming voor te leggen. <u>Wordt:</u> 2. Gedeputeerde staten verstrekken geen lening of garantstelling voor een bedrag van minder dan € 500.000. 3. Als gedeputeerde staten voornemens zijn om een lening of garantstelling te verlenen, stellen zij provinciale staten in de gelegenheid hun wensen en bedenkingen hierover naar voren te brengen. In de Uitvoeringsnota Leningen- en garantiesbeleid is de paragraaf Informatieplicht naar PS (pag. 9) als volgt aangepast: <u>Was:</u> Bij het verstrekken van leningen en garanties voor bedragen groter dan € 125.000,- informeren en consulteren Gedeputeerde Staten in ieder geval vooraf Provinciale Staten en nemen pas een besluit en leggen pas een besluit aan Provinciale Staten voor, nadat zij in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennisneming van Gedeputeerde Staten te brengen. Deze grens volgt uit de Asv

		van Zuid-Holland gelet op de gebruikelijke subsidievormen waarmee een lening of garantstelling zal worden verstrekt, namelijk een incidentele of een begrotingssubsidie. Gezien de omvang van de werkzaamheden die vereist zijn om een subsidie in de vorm van een lening te verstrekken en de daarbij horende uitvoeringskosten, acht de provincie het niet wenselijk om leningen van geringe omvang te verstrekken. Daarom hanteert de provincie een ondergrens van € 500.000,- voor leningen. <u>Wordt:</u> Bij het verstrekken van leningen en garanties informeren en consulteren Gedeputeerde Staten in ieder geval vooraf Provinciale Staten en nemen pas een besluit en leggen pas een besluit aan Provinciale Staten voor, nadat zij in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennisneming van Gedeputeerde Staten te brengen. Gezien de omvang van de werkzaamheden die vereist zijn om een subsidie in de vorm van een lening te verstrekken en de daarbij horende uitvoeringskosten, acht de provincie het niet wenselijk om leningen van geringe omvang te verstrekken. Daarom hanteert de provincie een ondergrens van € 500.000,- voor leningen.
2	Waarom worden garantstellingen ook als een subsidie aangemerkt (lid 1)?	Een financiële aanspraak jegens een bestuursorgaan is per definitie een subsidie volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zie hiervoor artikel 4:21, lid 1 Awb: <i>Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.</i>
3	De publieke taak is in de concept Uitvoeringsnota (pag. 8) breder gedefinieerd dan in de financiële verordening (lid 1). Kan dat in de Uitvoeringsnota scherper worden geformuleerd?	In de Uitvoeringsnota geven we meer achtergrondinformatie bij de overwegingen die Provinciale Staten kunnen hebben als zij bepalen of een activiteit tot een publiek belang wordt gerekend. Die achtergrondinformatie is relevant omdat in de Wet fido het begrip 'publieke taak' niet alleen op de inhoud lijkt te zien (dus beleidsmatig), maar ook gaat over de rol van de overheid versus de markt als het gaat om de financieringsvorm. Opgemerkt wordt dat zowel in de financiële verordening (lid 1) als in de Uitvoeringsnota het uitgangspunt is dat de activiteit bijdraagt aan één of meer provinciale beleidsdoelstellingen.
4	Op welke wijze krijgt PS inzicht in de verstrekte leningen en garanties om haar controlerende rol goed in te kunnen vullen?	Dit volgt het reguliere traject van een subsidie waarbij daarnaast ook nog het voornemen van een lening of garantie in de vorm van een subsidie apart aan PS wordt voorgelegd. In de jaarrekening worden de leningen afzonderlijk toegelicht onder de financiële vaste activa en de garanties in het overzicht 'niet uit de balans blijvende verplichtingen en

		rechten'. De accountant controleert deze informatie als onderdeel van de jaarlijkse accountantscontrole. Bovendien is de informatie voor iedereen toegankelijk omdat het in het subsidie register staat.
5	Waarom is in lid 5 van artikel 4.47 opgenomen dat financiële dekking voor eventuele rentekosten beschikbaar dient te zijn?	Wanneer de provincie een garantie verstrekt, zal zij daar extra liquiditeit voor moeten aanhouden voor het geval er een betaling onder de garantie gemaakt zal moeten worden. Met het aanhouden van extra liquiditeit zijn extra rentekosten gemoeid. Door de toevoeging van een extra lid (zie antwoord bij #1) is dit nu lid 6 geworden.

Procedure

Gelet op artikel 218 van de Provinciewet sturen Gedeputeerde Staten het besluit tot wijziging van de Verordening binnen twee weken na vaststelling door Provinciale Staten naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ontwerp-Besluit

Besluit van provinciale staten van Zuid-Holland van 28 januari 2026, PZH-2025-880943946, tot wijziging van de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 in verband met het opnemen van kaderstelling voor leningen en garanties, het opnemen van een ondergrens voor het activeren van bijdragen in activa van derden, en het toevoegen van de algemene vrije reserve aan de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit.

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van 18 november 2025, met het besluitnummer PZH-PZH-2025-880936695;

Gelet op artikel 216 van de Provinciewet;

Besluiten:

Artikel I

De Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 wordt als volgt gewijzigd:

A.

Artikel 4.17 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'derden' ingevoegd 'groter dan € 2.500.000'
2. In het tweede lid wordt na 'van toepassing' toegevoegd 'tenzij blijkt dat de derde een kortere afschrijvingstermijn hanteert'

B.

In het eerste lid van artikel 4.23 wordt na 'bufferreserve weerstandscapaciteit' toegevoegd 'en de algemene vrije reserve'.

C.

Na artikel 4.46 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 4.11 Financieringsfunctie

Artikel 4.47 Leningen en garanties

1. Gedeputeerde staten verstrekken geen subsidie in de vorm van een lening of een garantstelling, tenzij de activiteit van een derde niet door middel van commerciële kredietverlening of vanuit een overheidsfonds gefinancierd kan worden en deze activiteit bijdraagt aan de realisatie van een of meer provinciale beleidsdoelstellingen.
2. Gedeputeerde staten verstrekken geen lening of garantstelling voor een bedrag van minder dan € 500.000.

3. Als gedeputeerde staten voornemens zijn om een lening of garantstelling te verlenen, stellen zij provinciale staten in de gelegenheid hun wensen en bedenkingen hierover naar voren te brengen.
4. Gedeputeerde staten verstrekken een subsidie in de vorm van een lening of een garantstelling slechts indien de subsidieontvanger daarvoor voldoende zekerheid stelt.
5. Bij het verstrekken van een lening of garantstelling nemen gedeputeerde staten het recht van de Europese Unie in acht.
6. Gedeputeerde staten kunnen slechts besluiten tot het verstrekken van een lening of een garantstelling, indien er financiële dekking is voor eventuele rentekosten of rentederving op het provinciaal vermogen, en de debiteurenrisico's.
7. Bij het verstrekken van een lening of garantie wordt ten laste van de begroting een risicoreservering opgenomen in de bufferreserve weerstandscapaciteit ter grootte van het risico dat de provincie loopt.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin dit besluit wordt geplaatst en werkt ten aanzien van artikel I, onder A en B terug tot en met 1 januari 2025.

Den Haag, 28 januari 2026

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

Toelichting bij het besluit van provinciale staten van Zuid-Holland van 26 januari 2026, PZH-2025-880943946, tot wijziging van de Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 in verband met het opnemen van kaderstelling voor leningen en garanties, het opnemen van een ondergrens voor het activeren van bijdragen in activa van derden, en het toevoegen van de algemene vrije reserve aan de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit.

Algemene toelichting

De Financiële verordening provincie Zuid-Holland 2021 bevat de richting en beleidsuitgangspunten ten aanzien van financiële kaderstelling. Deze verordening wordt periodiek geactualiseerd, zodat hierin alle beleidsuitgangspunten ten aanzien van financiële kaderstelling zijn opgenomen. Door dit te bundelen in één document (de financiële verordening) wordt het overzicht behouden op de van toepassing zijnde financiële kaderstelling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

- Onderdeel A

Betreft de toevoeging van een ondergrens voor het activeren van bijdragen in activa van derden. Daarnaast wordt verduidelijkt dat de afschrijvingstermijn die de provincie hanteert voor het activeren van bijdragen in activa van derden niet langer kan zijn dan de afschrijvingstermijn die de derde hanteert.

- Onderdeel B

Betreft de toevoeging van de algemene vrije reserve aan de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit.

- Onderdeel C

Een nieuwe paragraaf (4.11 Financieringsfunctie) en een nieuw artikel (4.47 Leningen en garanties) zijn opgenomen waarin de kaderstelling met betrekking tot leningen en garanties is vastgelegd.

Bijlagen:

1. Was/wordt tabel wijziging financiële verordening
2. Uitvoeringsnota Leningen- en garantiesbeleid

Den Haag, 18 november 2025

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter
mr. A.W. Kolff