



2. § Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Maastricht, april '24

Inleiding

De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft inzicht in de financiële risico's die de Provincie loopt. In deze paragraaf worden de risico's beschreven die financiële gevolgen kunnen hebben, die niet (volledig) afgedekt zijn door beheersmaatregelen.

Het gaat dus om de financiële restrisico's die gedekt moeten worden uit het beschikbare weerstandsvermogen (op concernniveau).

Deze paragraaf bevat minimaal een uiteenzetting van de wettelijk verplichte onderdelen:

- a) het beleid inzake de weerstandscapaciteit en de risico's;
- b) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- c) een inventarisatie van de risico's;
- d) beoordeling en overzicht kengetallen in relatie tot de financiële positie.

De Provincie Limburg presenteert daarnaast de confrontatie tussen de risico's en beschikbare weerstandscapaciteit en biedt aan het begin van deze paragraaf de conclusie over het weerstandsvermogen.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de beschikbare weerstandscapaciteit voldoende is om de (gewogen) risico's af te dekken. Op het (incidentele) weerstandsvermogen is een zodanig groot surplus aanwezig, dat dit ruim voldoende is om meerjarig als buffer te dienen voor het benodigde weerstandsvermogen, dankzij de sterke positie van het provinciale Eigen Vermogen. In de onderdelen b en c worden de in de onderstaande tabel genoemde onderdelen toegelicht.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat het risicoprofiel is gestegen ten opzichte van 2022, dit komt hoofdzakelijk door onzekerheden rondom de Provinciefondsuitkering. Op dit moment blijkt op basis van voorlopige uitkomsten dat het nieuwe verdeelmodel sterk nadelig kan zijn voor Limburg.

Bedragen in € x 1 mln.

Stand per 1 januari	Incidenteel	Structureel	R2023	R2022
Beschikbare weerstandscapaciteit	857	79	936	1.013
Gewogen risico's	33	17	50	37
Surplus weerstandsvermogen	824	62	886	976
Beslag op Weerstandsvermogen	4%	22%	5%	4%

Beleid inzake weerstandscapaciteit en risico's

Ad a) Het beleid inzake weerstandscapaciteit en risico's

Als gevolg van externe en interne ontwikkelingen is risicomanagement belangrijk voor de Provincie Limburg.

De belangrijkste uitgangspunten van het risicobeleid en risicomanagement zijn:

- Risicomanagement is onderdeel van de reguliere planning- en control cyclus en levert een bijdrage aan het realiseren van bestuurlijk gewenste doelstellingen, beleidseffecten en prestaties van de Provincie Limburg;
- Risicomanagement heeft de functie om risico's op kansen en bedreigingen expliciet te maken en is erop gericht om de verworven kennis en ervaring met betrekking tot risico's te verankeren binnen de organisatie.

Als definitie voor het begrip Risicomanagement wordt gehanteerd: *“Het gestructureerd managen van de risico’s, dat een organisatie om financiële dan wel niet-financiële redenen de beleidsdoelen niet of niet volledig realiseert”*. Hierbij is risicomanagement een methode voor het op systematische wijze identificeren, analyseren, evalueren, beheersen, monitoren en communiceren van de risico’s die samenhangen met een activiteit, functie of proces met als doel het verschaffen van een aanvaardbare mate van zekerheid dat de doelstellingen van de organisatie zullen worden gerealiseerd.

Als definitie voor het begrip ‘Risico’ wordt gehanteerd: *‘onzekerheid dat een gebeurtenis zich voordoet, waarbij zowel positieve als negatieve effecten kunnen optreden, die van invloed zijn op het doelbereik’*. In de afgelopen jaren zijn reeds maatregelen getroffen op het gebied van risicopreventie en –signalering om het risicobewustzijn binnen de organisatie te stimuleren:

- het permanent verbeteren van de administratieve organisatie en interne controle in nauw overleg met de huisaccountant;
- het opstellen en jaarlijks updaten van een fraude-risicoanalyse, in 2023 aangevuld met een voorlichtingsdocument t.b.v. de clusters en het frauderisico format is verder uitgebreid met meer detailinformatie;
- het uitwerken van uniforme concernstandaarden (Zo werken wij!). Deze standaarden omvatten naast gedetailleerde uitvoeringsregels om een uniforme werkwijze van processen te borgen, tevens een Risk & Control Framework. Voor de processen Grond & vastgoed en infrastructurele projecten zijn de concernstandaarden inmiddels uitgewerkt;
- het beheren van een convenant ‘Horizontaal Toezicht’ met de Belastingdienst;
- aanstellen van een integriteitsfunctionaris;
- het hanteren van het beleidskader Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O). Met dit kader beschikt de Provincie over een integraal beleid op het gebied van Misbruik en Oneigenlijk gebruik van provinciale regelingen en voorzieningen en integriteit;
- het periodiek updaten van het kader “Sturing in samenwerking 3.0”, een beschrijving van het strategisch investerings- en uitvoeringskader. Dit doorontwikkelde sturingskader 3.0 is door Provinciale Staten vastgesteld op 5 februari 2021; Periodiek zal het kader “Sturing in Samenwerking 3.0” worden geëvalueerd en, waar nodig, aangepast;
- in 2019 is het compliance team Verbonden Partijen gestart met als doel een structurele inbedding, verbetering en professionalisering van de ‘checks and balances’ in de governance van de verbonden partijen te realiseren; De werkzaamheden van dit team zijn vanaf medio 2022 geïncorporeerd in het Cluster Concern;
- certificering van het grondverwervingsproces.

Met de vaststelling van de organisatievisie 2020 heeft de directie onder andere besloten om de control functie binnen de Provincie verder te versterken. Gezien onze deelname aan een aantal grote projecten met financiële risico’s en verschillende verbonden partijen was het noodzakelijk dat er centrale en samenhangende kaders en richtlijnen zouden komen met betrekking tot rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en risicomanagement. Het doel is te komen tot een eenduidige organisatie van sturing en risicobeheersing bij grote projecten en verbonden partijen, waarbij het lerend vermogen niet alleen per casus is georganiseerd maar tevens op concernniveau. Om dit doel te bereiken is de controlfunctie in onze organisatie anders ingericht. Er is gekozen om 3 systeemniveaus in te bouwen, ook wel het model van Three Lines of Defense (3LoD) genoemd:

- 1e lijn:
Het lijn-/projectmanagement is primair zelf verantwoordelijk voor de beheersing, het resultaat en de informatievoorziening;
- 2e lijn:
Het lijn- en projectmanagement wordt ondersteund door de Services-clusters (zoals AJZ/FIN) die tevens zorgen voor tegenmacht en een kritische blik. Concreet voor control betekent dit

2. § Weerstandsvermogen en risicobeheersing

bijvoorbeeld dat vanuit het cluster Financiën een projectcontroller aanspreekpunt is voor het projectteam. Deze controller draagt zorg voor alle control-zaken rondom het project. Dat is breder dan alleen financial en business control, het betreft ook beleidscontrol, juridische control, P&O control en ICT-control;

- **3e lijn:**
Het team Concerncontrol en –advies binnen het cluster Concern zorgt voor een extra onafhankelijke blik op het totale systeem van control. Door middel van audits of steekproeven worden de control werkzaamheden binnen de eerste en tweede lijn getoetst op diverse aspecten (financieel, juridisch, planning, doelmatigheid, risico's etc.).

Vanaf januari 2021 is het nieuwe Cluster Concern operationeel. Dit cluster is in 2022/2023 verder vormgegeven door werving van nieuwe medewerkers. Medio 2022 is een concern riskmanager geworven die onder andere een concern risk framework heeft opgezet. De eerste pilots onder dit nieuwe framework zijn opgestart en bevinden zich momenteel in de uitvoeringsfase.

Inventarisatie van de weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit betreft het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de bestaande taken. Dit 'vermogen' is het geheel van middelen en mogelijkheden binnen de financiële positie van de Provincie, die zij als 'vrij aanwendbaar' wil aanmerken. Het betreft dus vrij aanwendbare middelen waar geen enkele verplichting tegenover mag staan en mogelijk nog te genereren (onbenutte) inkomsten.

In overeenstemming met het BBV maken wij bij de opbouw en samenstelling van de weerstandscapaciteit onderscheid tussen incidentele en structurele componenten.

Onder incidentele risico's wordt verstaan risico's welke een éénmalige last tot gevolg kunnen hebben.

Onder structurele risico's wordt verstaan risico's welke leiden tot structurele lasten (meerdere boekjaren).

Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan de middelen en mogelijkheden die éénmalig kunnen worden ingezet.

Onder structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan de middelen en mogelijkheden welke structureel (meerdere boekjaren) kunnen worden ingezet.

Structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit is vooral van belang voor het opvangen van optredende risico's die over de tijd uitgestrekt effect hebben en om de incidentele weerstandscapaciteit aan te vullen na het optreden van risico's. De structurele middelen om risico's op te vangen bestaat uit de onbenutte belastingcapaciteit van bijna € 65 mln. in 2023. In 2024 bedraagt dit peil € 79 mln. In 2022 bedroeg deze € 56 mln. De stijging van de onbenutte belastingcapaciteit is het gevolg van de terughoudendheid in verhoging van de provinciale opcenten.

Incidentele weerstandscapaciteit

De omvang van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit bedraagt, op basis van de balans per 1-1-2024 ruim € 857 mln. feitelijk bestaande capaciteit uit de Immunisatiereserve. De algemene reserve wordt alleen als egaliserende reserve gebruikt voor overboekingen en biedt daarom geen ruimte.

Inventarisatie incidentele weerstandscapaciteit	€ x 1 mln.
Capaciteit Immunisatiereserve	857
Incidentele weerstandscapaciteit	857

Risico-inventarisatie

Het risicoprofiel van de Provincie is breder dan de risico's die wij in deze paragraaf presenteren. Risico's komen immers in alle soorten en maten voor. Vanuit begrotingsoogpunt zijn echter vooral de financiële risico's van belang. De risico's die we onderkennen hebben betrekking op: Verbonden partijen, leningen/garanties, debiteuren, het grondbeleid, groot onderhoud. En daarnaast op risico's die voortvloeien uit de uitoefening van de provinciale taken. De voorschriften uit het BBV geven aan dat, indien nodig, een voorziening moet worden getroffen. Daarnaast zijn er bestemmingsreserves ingesteld. Een en ander is samengebracht in onderstaande tabel:

€ x 1 mln.

Aandachtsgebied	Inschatting risico's	Voorziening	Reserve	Onderdeel weerstandsvermogen
Verbonden partijen en leningen	127	9	118	
APPA	8	8		
Debiteuren	13	13		
Grondbeleid	14	14		
Overig (uitvoering programma's etc.)	33			33
Incidentele weerstandscapaciteit	195	44	118	33

Risicoprofiel

De (gewogen) risico's in de jaarrekening 2023, waarvoor nog geen maatregelen zijn getroffen en die van materieel belang zijn voor de provinciale financiële positie bedragen € 50 mln. Dit is hoger dan de risico-inschatting die gemaakt is bij de jaarrekening 2022 (€ 37 mln.).

Deze stijging wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door onzekerheden rondom de Provinciefondsuitkering. Op dit moment blijkt op basis van voorlopige uitkomsten dat het nieuwe verdeelmodel sterk nadelig kan zijn voor Limburg. Dit staat op gespannen voet met de uitkomsten van onderzoeken uit "Elke regio telt".

Het benodigd structureel weerstandsvermogen voor dit risico wordt geschat op € 15 mln.

Er is naar gestreefd om de risico's zoveel mogelijk gekwantificeerd in beeld te brengen, met inachtnaam van het wettelijke kader. De belangrijkste risico's worden onderstaand gepresenteerd. Bij de uitwerking wordt ingegaan op een aantal relevante aspecten: de omschrijving van het risico, de mogelijke financiële impact, duidelijkheid over de hoogte van de financiële relatie, een schets van de belangrijkste ontwikkelingen en tot slot een overzicht van de belangrijkste beheersmaatregelen.

Aandachtsgebied	Risico
1. Regionale economie	Europese programma's
3. Regionale bereikbaarheid en OV	Maaslijn
	Concessie
4. Ruimtelijke ontwikkeling	Grondbeleid
	Bodemsanering
8. Financiën en overhead	Provinciefonds
	Loon- en prijsindexering
	Opcenten MRB
	Rente-inkomsten

Top 4 grootste risico's

De grootste risico's met impact op het weerstandsvermogen worden hieronder beschreven. Hierbij merken wij op dat de risico's in deelnemingen en leningen hier niet meegenomen zijn, omdat deze reeds gedekt zijn middels de risicoreserve SIS 3.0.

Maaslijn

Financiële impact

Met een kredietbesluit in september 2023 en het vaststellen van de begroting 2024 is er een extra krediet gevoteerd voor de investeringen in het infraproject Maaslijn. De kapitaallasten zullen als gevolg van dit besluit vanaf 2026 met € 1,34 mln. per jaar toenemen. In dit krediet zitten naar verwachting ruim voldoende reserveringen om toekomstige tegenvallers op het infra-gedeelte op te vangen. Daarnaast zijn er gedurende 3 jaren incidentele meerkosten ten aanzien van de ov concessie van naar schatting € 20 tot € 27 mln. per jaar. Hiervoor wordt het benodigd incidenteel weerstandsvermogen geschat op € 28,8 mln.

Termijn duidelijkheid

De scopewijziging waarbij de einddatum van het project wijzigt van 2024 naar 2027 heeft financiële consequenties voor het infragedeelte, maar heeft ook gevolgen voor de openbaar vervoerconcessie als gevolg van het niet tijdig kunnen inzetten van elektrisch materieel. Als gevolg van de gewijzigde Statenmotie 2951 Ijpelaar Berghorst c.s. inzake 'de Maaslijn is een Rijksproject' worden de gevolgen van de scopewijziging zoveel mogelijk bij het Rijk neergelegd. Hierover zijn momenteel nog geen concrete afspraken gemaakt en de gesprekken met het Rijk lopen nog.

Omschrijving risico's

Medio 2024.

Acties/beheersing

De Provincie zal verder in overleg treden met het Ministerie van IenW om invulling te geven aan de motie. De extra ov-kosten als gevolg van langer doorrijden met dieseltreinen worden verder geïnfinitiseerd door een derde partij.

Provinciefonds

Financiële impact

De ontwikkeling van de algemene uitkering wordt bepaald door het accres, door overige ingrepen van het Rijk, door taakmutaties, door herverdelingen en vanaf 2015 de onder- of overschrijding van het BCF-plafond.

Het accres wordt bepaald door de groei van de rijksuitgaven en varieert van jaar op jaar, maar ook met betrekking tot één jaar. Voor één jaar varieert een accres met maximaal 2 à 3 procentpunt. Het accresbedrag in het provinciefonds wordt bepaald door het accrespercentage te vermenigvuldigen met de bedragen die als algemene en decentralisatie-uitkeringen in het provinciefonds zitten. Door toevoeging van nieuwe bedragen in het provinciefonds neemt bij eenzelfde accrespercentage het accresbedrag toe. Dit bedrag kan hoger worden als ook het accres van het voorgaande jaar nog wijzigt, want zo'n bijstelling werkt structureel door, en beide wijzigingen hetzelfde teken (+ of -) hebben. De financiële impact kan dan tot € 6 à 7 mln. oplopen.

De systematiek om het accres te bepalen is ontwikkeld om het provinciefonds even snel te laten groeien of dalen als de rijksbegroting. De budgettaire impact van dit soort fluctuaties kan heel sterk variëren. In de regel moet jaarlijks rekening worden gehouden met een mogelijk financieel nadeel hierdoor van € 1 à 2 mln.

Nieuwe taken of taken die bij de provincies verdwijnen leiden ook tot meer of minder middelen.

Uitgangspunt is dat de middelen toereikend zijn om de taak uit te voeren. Een taakmutatie leidt dan wel tot een wijziging van de algemene uitkering of een decentralisatie-uitkering, maar niet tot een wijziging van de financiële ruimte. De financiële impact is nihil.

Daarnaast speelt het risico betreffende het plafond van het BTW- Compensatiefonds (BCF).

Overschrijden de BTW- claims van provincies en gemeenten het plafond, dan wordt de overschrijding gekort op het provincie- en gemeentefonds. Omgekeerd leidt een onderschrijding van het plafond tot een toevoeging aan het provincie- en gemeentefonds. Voorlopig gaan we ervan uit dat de financiële impact € 1 mln. (incidenteel) kan zijn.

Structureel is het risico toegenomen en opgevoerd als gevolg van de herijking provinciefonds met een maximale impact van € 29 mln.

Voor 2023 bedraagt de voorlopige stand van de algemene uitkering € 233 mln. (decembercirculaire 2023).

Omschrijving risico

In mei 2021 is het proces gestart voor het herijkingsonderzoek provinciefonds. Dat proces loopt op dit moment nog steeds. Doel is te komen tot een geactualiseerd model voor de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds dat voldoet aan de eisen van de Financiële verhoudingswet. Draagvlak is van groot belang.

Op dit moment blijkt op basis van voorlopige uitkomsten dat het nieuwe verdeelmodel sterk nadelig kan zijn voor Limburg. Dit staat op gespannen voet met de uitkomsten van onderzoeken "Elke regio telt". Over de uitkomsten van het proces zal zodra meer bekend is via de reguliere informerende stukken over de circulaires worden gerapporteerd.

Voor wisselingen in het accres moeten we in 2024 met een maximale financiële impact van € 10 mln. per jaar rekening houden. Daarnaast kan de impact van herijking nog sterk negatief uitpakken.

Termijn duidelijkheid

De uitkering 2024 wordt definitief vastgesteld in de meicirculaire 2025.

Acties/beheersing

Via IPO is er een constant overleg over de voorstellen van het Rijk.

Europese programma's en SPUKs

Financiële impact

Voor de periode 2014-2020 is wederom uitgegaan van een risico/weerstandsvermogen van € 4 mln. De programma's uit de periode 2007-2013 zijn inmiddels door Brussel definitief afgerekend. Over die periode zijn geen financiële claims ingediend.

Omschrijving risico

Het risico houdt verband met mogelijke correcties bij de eindafrekening van de EU bijdrage in Europese Programma's door Brussel en de Rijkscofinancieringsbijdrage door de lidstaat.

De Provincie Limburg maakt zoveel mogelijk gebruik van subsidies vanuit de Europese structuurfondsen (o.a. OPZuid en de Interreg-A programma's). De EU-regelgeving stelt dat de 'Lead partner' van een project verantwoordelijk c.q. aansprakelijk is voor de financiële risico's van het gehele project, dus bijvoorbeeld in geval van een korting op de EFRO bijdrage. Een lagere vaststelling wordt in principe doorbelast aan de projectuitvoerder. Daar waar de Provincie Limburg 'Lead partner' is, geldt dus ook een terugbetalingsrisico wanneer EU-middelen niet conform de geldende wet- en regelgeving worden besteed. Datzelfde geldt voor de Rijkscofinancieringsbijdrage. Een vergelijkbaar risico loopt de Provincie met de Specifieke uitkering van het rijk, waarbij ook aan bestedingsvoorwaarden voldaan moet worden en sprake kan zijn van een terugvordering.

Mede gelet op mogelijke EU-controles in de periode t/m 2023 blijft het wenselijk om het maximale risicobedrag op € 4 mln. te houden.

Termijn duidelijkheid

De uiteindelijke financiële risico's van de programma 's 2014-2020 zullen pas na afloop van deze programma's, bij de eindafrekening in 2025-2026 bekend zijn.

Acties/beheersing

De (externe) uitvoeringsorganisaties van de EU programma's beoordelen de juridische aspecten van de EFRO-projectsubsidies. Voor wat betreft het aandeel provinciale cofinanciering zijn wij zelf verantwoordelijk voor de juridische toetsing. In de regel wordt een provinciale cofinanciering aan een Limburgse partner in een EU project afgegeven als een inspanningsverplichting. Het financiële risico is zodoende beperkt.

Motorrijtuigenbelasting

Financiële impact

Het bevorderen van het gebruik van de elektrische auto (welke tot 2025 zijn vrijgesteld van de motorrijtuigenbelasting) en de toenemende groei van de private leasemarkt (weglekeffect naar provincies waar de leasemaatschappij gevestigd is) hebben een negatieve impact op de provinciale opcenten. Het maximaal financieel risico als gevolg van genoemde ontwikkelingen is bepaald op € 3,0 mln.

Omschrijving risico

De jaarlijkse opbrengst met betrekking tot de opcenten op de hoofdsom motorrijtuigenbelasting wordt geraamd aan de hand van de zogenaamde theoretische opbrengstberekening (op basis van door de belastingdienst periodiek verstrekte gegevens van de samenstelling van het wagenpark in de provincie). Op grond van het vigerende convenant dat tussen het Ministerie van Financiën en de provincies is gesloten waarin de waarborgen, de eenduidigheid over de berekeningsmethodiek, de informatie-uitwisseling tussen de belastingdienst en de provincies en de accountantscontrole die de Auditdienst Financiën uitvoert op de heffing en inning door de belastingdienst zijn vastgelegd, is het risico dat de werkelijke afdrachten substantieel kunnen afwijken van de geraamde opbrengsten bijzonder laag.

Op basis van het huidige Coalitieakkoord 2023-2027 "Elke Limburger telt!" kiezen wij ervoor de motorrijtuigenbelasting in lijn te brengen met de rest van onze begroting door de indexatie van het aantal opcenten gelijk te trekken met de algehele begrotingsindex.

Onder lokale lastendruk wordt verstaan hoe de lokale lastendruk zich verhoudt ten opzichte van de landelijke lastendruk. Hierbij is met name de hoogte van de opcenten van belang. Het aantal opcenten op de motorrijtuigenbelasting dat de provincies met ingang van 1 januari 2023 mochten heffen was gemaximeerd op 125,9. De Belastingdienst verstrekt jaarlijks een gewichtsuitdraai van het Limburgse wagenpark bestaande uit overzichten met de aantallen personenauto's en motoren, onderverdeeld naar gewichtsklasse en soort brandstof. Aan de hand van de gewichtsuitdraai opgesteld naar de situatie van 1 juli 2022 waren de opbrengsten aan provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting 2023-2026 geraamd met een opbrengst per opcent van ruim € 1,435 mln. Op basis van het maximaal te heffen aantal opcenten van 125,9 en de feitelijke heffing van 80,6 kende de Provincie een onbenutte belastingcapaciteit van 45,3 opcenten oftewel een onbenutte belastingcapaciteit in 2023 van € 65 mln.

Tot aan de val van het Kabinet Rutte IV was onderstaande informatie de meest actuele stand van zaken: In het Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' stelt het Kabinet het volgende: "Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Daarbij worden ook alternatieven voor de OZB en MRB in de beschouwing betrokken. In deze periode zal de

financiering van de medeoverheden grotendeels worden vormgegeven via de accres systematiek. Deze plannen en de uitwerking ervan de komende jaren, hebben een grote impact op de toekomstige financiële positie van de provincies.

Met de introductie van Betalen naar Gebruik als mogelijke opvolger van de Motorrijtuigenbelasting en de instelling van fondsen voor de bekostiging van de grote maatschappelijke opgaven zien wij meer financiële onzekerheden voor de Provincies op de (middel)lange termijn, die Provincies in zwaar weer kunnen brengen."

Het nieuwe kabinet heeft in het coalitieakkoord opgenomen dat het streeft naar een nieuwe financieringssysteem voor de Provincies en Gemeenten met ingang van 2026. De gezamenlijke Provincies zijn daarom een traject gestart waarbij gezamenlijk met Rijk en Gemeenten gewerkt wordt aan deze nieuwe systematiek. Minister Bruins Slot (BZK) heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de stappen die het kabinet wil zetten om te komen tot een nieuwe financieringssysteem voor medeoverheden. Maandag 11 juli 2022 heeft zij daartoe een contourennota aan de Tweede Kamer gestuurd. Samengevat wordt in deze brief geschetst hoe het kabinet toe wil werken naar een herziening van de Financiële-verhoudingswet in 2024. Dit voornemen vloeit voort uit de ambitie uit het Coalitieakkoord om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, met name voor de periode na 2025. Het kabinet en de medeoverheden zijn namelijk van mening dat de financieringssysteem zoals die nu is vormgegeven verbetering behoeft. Meer stabiliteit en ruimte voor autonome keuzes op regionaal en lokaal niveau worden daarbij nagestreefd.

In het Coalitieakkoord (Rutte IV) is vastgelegd dat het accres op de fondsen (gemeentefonds en provinciefonds) vanaf 2026 wordt vastgezet, waardoor onzekerheid ontstaat over de toekomstige financiële ruimte van de medeoverheden. Vandaar ook dat gewerkt wordt aan een nieuwe, stabielere financieringssysteem waarbij ook de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Zowel de VNG als het IPO hebben signalen afgegeven dat ze garanties willen hebben op tijdige duidelijkheid. Ook heeft het IPO een signaal afgegeven door aan een akkoord op het bevriezen van het volumedeel van het accres voor de periode 2022-2025 de voorwaarde te verbinden dat voor de financieringssysteem ná 2025 een bevredigend resultaat wordt geboekt. Duidelijkheid voor Provincies en Gemeenten is namelijk nodig vanwege de grote opgaven die op de Provincies afkomen.

Termijn duidelijkheid

Het nieuwe kabinet heeft in het coalitieakkoord opgenomen dat het streeft naar een nieuwe financieringssysteem voor de Provincies en Gemeenten met ingang van 2026.

Ontwikkeling/status

In 2023 was sprake van een groei van het wagenpark met 1,88% ten opzichte van het jaar daarvoor.

Acties/beheersing

De mogelijke (budgettaire) gevolgen van de afspraken tussen het Rijk en de provincies met betrekking tot bovengenoemde worden direct vertaald naar de provinciale begroting.

Kengetallen BBV inzake financiële positie

Met ingang van de begroting 2016 is in het BBV voorgeschreven dat in deze paragraaf een set van zes verplichte kengetallen wordt opgenomen. Naast de set van kengetallen wordt een beoordeling van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie opgenomen. De kengetallen en de beoordeling geven gezamenlijk inzicht over de financiële positie van de Provincie. Met ingang van de begroting 2017 dienen eveneens de geprognoseerde balansen te worden opgenomen in de begroting en de meerjarenraming. Hierdoor krijgen Provinciale Staten meer inzicht in de ontwikkeling van onder andere de investeringen, het aanwenden van reserves en voorzieningen en de financieringsbehoefte. Op

basis van de (geprognoseerde) balansen kunnen de voorgeschreven kengetallen worden berekend voor 2021-2026. Wij merken op dat er (landelijk) geen normen voor kengetallen zijn benoemd.

De voorgeschreven kengetallen zullen achtereenvolgens worden beschreven en toegelicht.

De kengetallen netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte geldleningen, de solvabiliteitsratio en het kengetal grondexploitatie hebben betrekking op de balans. Uit onderstaande toelichting blijkt dat de overschotten aan middelen afnemen. De solvabiliteitsratio geeft aan dat er een goede mate van weerbaarheid bestaat en het financieel risico met betrekking tot de grondexploitatie is minimaal te noemen.

De kengetallen structurele exploitatieruimte en de belastingcapaciteit hebben betrekking op de exploitatie. Uit de berekening van de kengetallen blijkt dat de structurele baten voldoende zijn en dat er nog ruimte is om de structurele baten te verhogen. De onbenutte belastingcapaciteit 2023 was € 65 mln. Bij de programmabegroting 2024 is dit € 79 mln.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de financiële positie van de Provincie Limburg als voldoende kan worden bestempeld.

Netto schuldquote

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de Provincie ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van rentelasten en aflossingen op de exploitatie. Het wordt berekend als het verschil tussen de eigen middelen en de schulden gerelateerd aan de baten exclusief de mutaties in de reserves.

Om inzicht te verkrijgen in hoeverre er ook sprake is van doorlenen, wordt de netto schuldquote zowel in- als exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Op die manier wordt duidelijk aangegeven wat het aandeel is van de verstrekte leningen en de betekenis daarvan voor de schuldenlast.

Een negatieve schuldquote betekent dat er sprake is van een overschot aan middelen. Het overschot neemt van 2019 tot en met 2023 af door de investeringen in projecten. Vanaf 2025 is er sprake van een verwacht tekort. Indien nodig zal aanvullende financiering nodig zijn.

Door de netto schuldquote weer te geven inclusief de doorgeleende gelden verkrijgen we inzicht in hoeverre er sprake is van doorlenen. Zo blijkt wat het aandeel is van de verstrekte leningen en wat dit betekent voor de schuldenlast. Logisch gevolg is dat de overschotten stijgen. Als beide schuldquoten worden vergeleken kan worden geconcludeerd dat er een substantieel bedrag wordt doorgeleend.

Schuldquote	R2022	R2023	B2024	B2025	B2026	B2027
Netto schuldquote	5%	18%	-1%	13%	12%	11%
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	-207%	-181%	-192%	-170%	-162%	-169%

Solvabiliteit

Deze ratio geeft inzicht in de mate waarin de Provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het geeft het eigen vermogen weer als percentage van het balanstotaal. Het eigen vermogen bestaat uit de reserves en het resultaat uit het overzicht van baten en lasten.

De solvabiliteitsratio is een maat voor de weerbaarheid van de Provincie. De mate van weerbaarheid in combinatie met de andere kengetallen geeft een indicatie over de financiële positie van de Provincie. Als we het vreemd vermogen beschouwen, zien we dat dit met name bestaat uit overlopende passiva. Dit betreft voor een substantieel deel beschikte subsidies. Gezien de hoogte van het vreemd vermogen kunnen we concluderen dat de berekende ratio ruim voldoende is om aan de financiële verplichtingen te voldoen. Er is sprake van een zeer gezonde vermogenspositie.

	R2022	R2023	B2024	B2025	B2026	B2027
Solvabiliteitsratio	76%	76%	78%	78%	79%	80%

Grondexploitatie

Uit het verleden is gebleken dat de grondexploitaties een forse impact kunnen hebben op de financiële positie van Provincies. De boekwaarde van de grondposities zijn van belang. Deze moeten worden terugverdiend bij verkoop. De omvang van de boekwaarde van de gronden wordt gerelateerd aan de baten exclusief de mutaties in de reserves. De waarde staat nu negatief, als gevolg van vooruitontvangen inkomsten op onze projecten. De vraag is uiteindelijk wat de projecten opleveren in financiële zin. De paragraaf grondbeleid geeft hier inzicht in.

De omvang van de grondexploitatie is bij de Provincie gering. Er is dan ook geen sprake van een materieel risico.

	R2022	R2023	B2024	B2025	B2026	B2027
Kengetal grondexploitatie	-3%	-2%	-1%	-1%	-1%	-1%

Structureel exploitatiesaldo

Voor de beoordeling van het structurele en reële evenwicht van de begroting is het onderscheid tussen structurele en incidentele baten/lasten van belang. We spreken van incidentele baten/lasten als het gaat om eenmalige zaken die zich gedurende maximaal 3 jaar voordoen. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel is vastgelegd in een notitie van commissie BBV. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves gedeeld door de totale baten exclusief mutatie reserves.

Een positief kengetal betekent dat we een positief saldo hebben tussen de structurele baten/lasten en de onttrekking/toevoegingen aan de reserves. Het betekent dat er flexibiliteit zit in de begroting.

Als gevolg van nadelige effecten van structurele baten uit o.a. provinciefonds, beleggingen en leges enerzijds en o.a. hogere structurele lasten bij de RUD-zuid anderzijds, daalt de structurele exploitatieruimte. De verwachting is dat na afronding van het proces van herijking provinciefonds het kengetal zal dalen bij ongewijzigd beleid.

	R2022	R2023	B2024	B2025	B2026	B2027
Structurele exploitatieruimte	21%	29%	9%	9%	10%	6%

Opcenten motorrijtuigenbelasting

Een Provincie heeft de mogelijkheid het aantal opcenten te verhogen tot het maximaal te heffen aantal opcenten zoals dat door het Rijk wordt bepaald. De belastingcapaciteit van Provincies wordt berekend door het aantal opcenten in jaar t (het begrotingsjaar) te relateren aan het gemiddelde van het aantal opcenten van alle Provincies in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.

Uit onderstaand overzicht blijkt dat de Provincie Limburg onder het landelijk gemiddelde zit qua heffen van provinciale opcenten.

Belastingcapaciteit	R2022	R2023	B2024	B2025	B2026	B2027
Aantal opcenten t.o.v. landelijke gemiddelde	95%	93%	95%	95%	95%	95%
Landelijk gemiddelde jaar t-1	100%	100%	100%	100%	100%	100%