

provincie limburg



Financieel perspectief

Maastricht, oktober '22

Financiële positie

Een gezonde financiële positie komt tot uitdrukking in een sluitende begroting met een structureel evenwicht en voldoende weerstandsvermogen. Op deze begroting is het volgende van toepassing:

- De Programmabegroting 2023 en bijhorende meerjarenraming 2024-2026 zijn structureel sluitend;
- De generieke taakstelling is bij de Jaarstukken 2021 volledig ingevuld;
- Er is voldoende weerstandsvermogen om de financiële risico's te dekken (surplus weerstandsvermogen € 968 mln.);
- De onbenutte belastingcapaciteit bedraagt bijna € 65 mln. per jaar;
- Solide eigen vermogenspositie van € 1.4671mln. per 1-1-2023 en dit beeld vertoont meerjarig een lichte daling, maar dat ligt in lijn met eerdere prognoses;
- Een solide financieringspositie, waardoor de behoefte aan Vreemd Vermogen beperkt is;
- De financiële kengetallen (zie paragraaf Weerstandsvermogen) vertonen een zelfde beeld.

Daarmee concluderen wij dat puur vanuit financieel perspectief de financiële positie gezond is.

Tegelijkertijd staat de financiële positie onder druk als gevolg van zowel eigen ambities als externe ontwikkelingen, waarbij een nieuwe financiële werkelijkheid zich aandient. Deze vertaalt zich in minder begrotingsruimte (begrotingsresultaat) voor de aankomende Statenperiode. In de Voorjaarsnota 2022 is hier uitvoerig bij stilgestaan. De effecten uit de Voorjaarsnota zijn financieel vertaald in de Programmabegroting 2023, met daarbij nog 3 posten die in afwachting van verdere uitwerking nog niet vertaald zijn. Dit betreft de structurele lasten van MAA, de aankomende Nota Kapitaalgoederen en Nota Waterveiligheid die nog wezenlijke impact kunnen hebben op deze ruimte.

Een aantal strategische ontwikkelingen dat de komende jaren verder hun beslag krijgt in de begroting zijn naar verwachting de herijking van het Provinciefonds, Betalen naar Gebruik (en de relatie met de opcenten motorrijtuigenbelasting) en de koers van het kabinet Rutte IV. Deze laatste geeft vooral vanaf 2026 onduidelijkheid, omdat een streep wordt gezet door de huidige manier van financieren van decentrale overheden. De recente contourennota van het kabinet over deze onderwerpen geeft op dit moment weinig houvast.

Een andere relevante factor is de loon- en prijsontwikkeling. Alhoewel de meicirculaire uitgaat van 4% in 2023 en 3,15% in 2024 is dat lager dan de prijsontwikkelingen die er op dit moment spelen en die door burgers en organisaties worden gevoeld. Naweeën van de coronacrisis en tegelijkertijd geopolitieke ontwikkelingen rondom de Oekraïne en Taiwan kunnen van grote invloed zijn op deze prognoses. De lijn is dat de circulaires van het provinciefonds, die ook specifiek zijn voor overheidsuitgaven, het uitgangspunt blijven. Daarmee zijn de budgetten die in de begroting zijn opgenomen taakstellend en wordt er geen extra begrotingsruimte gereserveerd.

Bovengeschetste ontwikkelingen vragen om een transparante begroting, om financieel te kunnen bijsturen. In de grondslagen zijn daarom enkele nieuwe maatregelen vertaald, volgend uit de Voorjaarsnota, zoals de wijziging van dekking van mobiliteit en het structureel opnemen van lasten als daar langlopende verplichtingen onderliggen. Deze zijn eveneens voorzien van structurele dekking. Zodoende creëren we een zuiver beeld van de werkelijke financiële mogelijkheden. In het kader van duurzaam financieel evenwicht is ook gekeken naar heroverwegingsmogelijkheden richting de nieuwe Statenperiode. De resultaten van deze analyse treft u ook aan in deze uiteenzetting van de financiële positie.

Ontwikkeling van het begrotingsresultaat

Onderstaand het verloopoverzicht van de ontwikkeling van het begrotingsresultaat 2022-2026 vanaf de 1e Afwijkingenrapportage 2022 (Zie A). Het meerjarenperspectief is sluitend. Echter zowel de impact van een aantal majeure besluiten als de impact van de nieuwe financieringsystematiek voor decentrale

overheden is heel scherp zichtbaar. De begrotingsruimte in 2023 is krap, zeker voor een verkiezingsjaar waar normaliter het beleid van de huidige collegeperiode een scherpere terugloop kent. De meicirculaire biedt een sterk gunstig effect in 2023 t/m 2025, maar dit valt sterk terug door bevrozing van het accres per 2026. De ontwikkelingen worden op hoofdlijnen toegelicht:

x € 1.000

	B2022	B2023	B2024	B2025	B2026
A. Begrotingsresultaat 1e Afwijkingenrapportage 2022	7.659	12.692	40.979	41.700	44.363
Meicirculaire	13.948	23.848	31.163	32.557	13.887
Majeure projecten, in 2e AWR	7.408	8.733	8.107	8.095	5.693
Overige mutaties, zie 2e AWR	4.032	6.383	4.471	5.603	7.071
B. Effecten 2e Afwijkingenrapportage 2022	10.572	21.498	27.527	30.064	15.265
C: Voorjaarsnota 2022					
PS 3-6-2022 Amendement 145 Heldens c.s. inzake MAA	3.066	2.790	2.630	2.414	0
PS 24-6-2022 Brightlands - visie en rol provincie Limburg (inclusief BCGV)	0	6.350	6.650	6.950	6.950
Mobiliteit systematiekwijziging - IPML	4.342	5.855	4.451	2.579	1.504
Wettelijke natuuropgaven	0	5.946	6.729	7.322	11.053
Cofinanciering GLB/NSP	0	3.773	3.773	3.773	3.773
Structurele lasten structureel ramen	0	120	725	1.745	1.745
Totaal effecten Voorjaarsnota	7.408	13.124	16.056	19.625	22.017
Waarvan reeds verwerkt in 2e afwijkingenrapportage	7.408	8.733	8.107	8.095	5.693
Begrotingseffect voorjaarsnota	0	4.391	7.949	11.529	16.324
D: autonome ontwikkelingen en overige bijstellingen					
Indexering	0	4.761	6.805	8.685	10.704
Personeelsbegroting 2023	0	4.969	6.130	8.142	10.281
Bijstelling dividend Enexis 2023-2026	0	6.620	4.420	2.520	3.320
Effecten septembercirculaire 2022 provinciefonds	0	1.999	3.857	3.954	8.150
Overige bijstellingen	0	2.146	3.346	3.346	3.346
Effecten autonome ontwikkelingen en overige bijstellingen	0	16.497	16.844	18.740	19.501
E: nieuwe budgetvragende voorstellen					
Intensivering ICT-uitgaven	0	1.083	1.272	1.425	1.425
Risicoreservering - IPML	0	2.410	2.410	2.410	2.410
Effecten nieuwe budgetvragende voorstellen	0	3.493	3.682	3.835	3.835
Begrotingsresultaat	18.231	9.809	40.030	37.658	19.968
Overige nog niet verwerkte posten uit de Voorjaarsnota 2022					
Maastricht Aachen Airport		PM			
Waterveiligheid		PM			
Nota kapitaalgoederen 2022		PM			

Specificatie effecten 2e Afwijkingenrapportage 2022

In de ontwikkeling van het begrotingsresultaat speelt de 2e Afwijkingenrapportage een belangrijke rol.

Voor 2023-2026 is hiervan het volgende van belang:

- de vergoeding van Statenlidmaatschap betreft een structurele wijziging. Vanaf 2023 zit deze integraal verwerkt in de personele begroting;
- de voordelige effecten van de meicirculaire 2022 zijn verwerkt. Meerjarig € 101,5 mln.
- de voordelige bijstelling opcenten MRB 1,9% en areaalontwikkeling, Meerjarig 12,5 mln.
- de voordelige effecten uitzettingen publiek taak. Meerjarig € 10,7 mln.
- ter uitvoering van Amendement 145 inzake MAA zijn is de eerder ingezette rente-egalitatie (ten gunste van het resultaat) nu ingezet ten behoeven van uitvoering van het Amendement (NEDAB). Nadelig effect meerjarig € 7,8 mln.
- Bijstelling kapitaallasten, als gevolg van niet langer dekken van kapitaallasten (structureel) met incidentele dekkingsmiddelen (reserve bereikbaarheid). Onder de tabel wordt de financiële vertaalslag rondom de bereikbaarheidsmiddelen, ne als bij de 2e Afwijkingenrapportage 2022, nader toegelicht.

x € 1.000

Specificatie resultaat-effecten 2e Afwijkingenrapportage 2022	Begroting	Meerjarenraming			
	2022	2023	2024	2025	2026
Vergoeding Statenlidmaatschap	-67				
Scholingsplan Limburg Positief Gezond	108				
Dekking 3 fte projectmanagers		300			
Meicirculaire Provinciefonds 2022	13.948	23.848	31.163	32.556	13.887
Bijstelling opbrengsten MRB (opgave belastingdienst peil 1-7-2022)	2.981	3.038	3.095	3.154	3.214
Bijstelling kapitaallasten 2022	-4.342	-5.943	-5.477	-5.681	-5.693
Bijstelling rentebaten uitzettingen publieke taak	1.010	3.045	1.376	2.449	3.857
Dekking uit de rente-egalitatie ter uitvoering van Amendement 145 inzake MAA	-3.066	-2.790	-2.630	-2.414	
	10.572	21.498	27.527	30.064	15.265

Financiële vertaalslag rondom de bereikbaarheidsmiddelen

Zoals aangekondigd in de voorjaarsnota en nader toegelicht in de 2e Afwijkingenrapportage 2022 is er vanuit financieel/verslaggevingsperspectief een dringende noodzaak tot wijzigen van verantwoording van de bereikbaarheidsmiddelen. In de kern komt deze noodzaak voort uit het feit dat structurele lasten gedekt worden met incidenteel geld. Dit leidt op enig moment tot een negatieve reserve. Anderzijds heeft de reserve bereikbaarheidsmiddelen (en risicoreserve) een aparte politieke status. Daarom is het van bijzonder belang deze wijzigingen door te voeren zónder de beleidsmatige keuzes vanuit de heroverweging aan te tasten, maar wel weer een transparant financieel beeld te schetsen. Dit vroeg om een drietal wijzigingen, waarbij het gecombineerde effect zichtbaar is in bovenstaande tabel. We lichten deze wijzigingen hieronder toe, maar gelet op het erg technisch karakter is er ook een separate technische toelichting gepland:

1) *Dekking voor kapitaallasten uit het resultaat*: De kapitaallasten op de projecten uit de heroverweging lopen ver door voorbij het 15 jarig perspectief van IPML en de reserve bereikbaarheidsmiddelen. Nu deze reserve richting 0 loopt betekent dit op enig moment een tekort vanuit enkel de projecten uit de heroverweging. Dit wringt met de verslaggevingsregels en bijzonder het financieel inzicht. Daarom laten wij met ingang van begroting '23 de kapitaallasten op de begrotingsruimte drukken. Dit heeft een negatief resultaat effect.

2) *De risicoreserve*: Zoals gerapporteerd in IPML 4 is de ingestelde risicoreserve (amendement Berghorst) op dit moment toereikend voor de gelopen risico's. Instandhouding van deze ruimte is daarmee van belang. De huidige vorm sluit echter niet aan bij de feitelijke lasten, die optreden in de vorm van extra kapitaallasten. Bovendien betekent de voedingswijze van de reserve, dat deze zich pas langzaam vult. Daarom is nu gekeken naar de werkelijke financiële impact van de geïdentificeerde risico's en is één op één vertaald in een stelpost risico kapitaallasten. Omdat de afschrijvingstermijn langer is dan het 15 jarig IPML perspectief betekent dit netto een vrijval van resultaat. Desalniettemin, is er dekking op het moment dat de risico's optreden.

3) *De exploitatielasten en intensivering*: Naast de infrastructurele projecten worden ook incidentele lasten uit de reserve gedekt. Dit is logisch en in lijn met verslaggevingsregels. Daarom blijft de dekking uit de reserve bereikbaarheidsmiddelen in stand voor deze projecten. De overige lasten, zoals bijvoorbeeld de concessie zijn als structurele last in de begroting opgenomen.

Deze wijzigingen leiden tot financiële mutaties, maar houden alle uitgangspunten van de heroverweging in stand. Bij de jaarrekening volgt ook het effect op de restant reserve bereikbaarheidsmiddelen. Uw sturingsmogelijkheid en inzicht wordt ook geborgd, met ingang van de volgende rapportages met een nieuwe eenduidige set aan indicatoren om te bewaken of alles nog binnen de afspraken van de heroverweging valt.

Specificatie effecten Voorjaarsnota 2022

De aangekondigde wijzigingen rondom het financiële beleid uit de Voorjaarsnota 2022 zijn financieel vertaald en vermeld onder **C**. Daar waar separate besluitvorming nog moet volgen, is ten behoeve van het financieel beeld wél reeds een stelpost opgenomen. Uw separate besluitvorming is uiteraard wel nodig, voordat tot besteding overgegaan kan worden.

- Er worden geen middelen meer gereserveerd voor de risicoreserve mobiliteit en de effecten van het nieuwe financiële beleid zijn doorgerekend op de reserve bereikbaarheidsmiddelen. Tegelijkertijd worden geen personele lasten meer geactiveerd (toerekening aan infraprojecten). Dit najaar (2022) wordt de actualisatie van de Nota Kapitaal Goederen 2024-2027 voorbereid, waarbij ook kritisch gekeken zal worden naar de reeds geprogrammeerde en gereserveerde middelen van 2023. De impact hiervan is nog onzeker, maar wel substantieel. Daarom is deze zichtbaar gemaakt als PM post.
- Bij Brightlands zijn de aanvullende lasten voor Greenport, die bij behandeling zijn losgeknipt, voorlopig gereserveerd als stelpost vooruitlopend op het hierover separaat te nemen besluit. Dit Statenvoorstel is uiteraard nodig om de middelen vrij te maken.
- De middelen voor wettelijke taken op natuurgebied zijn structureel vertaald in de begroting.
- Er is een stelpost opgenomen voor de in het najaar verwachte nota Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, in lijn met de voorjaarsnota.
- MAA is verwerkt conform amendement. Omdat het amendement nieuwe kaders stelt, is nog geen redelijke inschatting te maken van de structurele last. Daarom is hier geen stelpost voor opgenomen en wachten wij besluitvorming in het najaar af.

- Het programma hoogwater veiligheid leidt bij besluitvorming tot een aangelegane verplichting. Echter financiële verwerking is afhankelijk van het programmaplan en vindt plaats zodra de eerste 4-jaarsprogrammering wordt opgeleverd door het programmabureau.
- Lasten met een terugkerend, structureel en onvermijdelijk karakter hebben wij ook zo verwerkt. Dit betreft een set van kleinere posten, die eerst incidenteel gedekt werden en daardoor niet in het meerjarig perspectief zichtbaar waren. In ons streven naar een zuiver financieel beeld zijn deze nu wel verwerkt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de culturele subinfrastructuur, wettelijke taken rondom beheer exoten, en de MIT-regeling. Daarmee ontstaat een beter beeld van de werkelijke ruimte om te intensiveren in de volgende statenperiode op bijvoorbeeld de sociale agenda of rondom wonen. De inzet van deze intensiveringsruimte is een afwegingen voor de nieuwe staten.

Specificatie autonome ontwikkelingen en overige bijstellingen

D. Autonome ontwikkelingen

- Als gevolg van de nieuwe CAO en indexatie conform de meicirculaire provinciefonds stijgen de lasten in de begroting en meerjarenraming.
- Daarnaast zijn de verwachte dalende dividenden van ENEXIS ingecalculeerd. Uw Staten zijn via mededeling portefeuillehouder hierover geïnformeerd.
- De Septemercirculaire Provinciefonds 2022 is verwerkt.

E: Overige bijstellingen

- Een voordelig effect treedt op als gevolg van de herberekening van de voorziening APPA.

Financiële restantruimte intensiveringsmiddelen

De resterende financiële ruimte voor uitvoering van de beleidskaders ad € 19,15 mln. is bepaald door het restant aan beleidsintensiveringsmiddelen. Dit zijn stelposten, oftewel begrotingsposten die nog geconcretiseerd moeten worden., conform onderstaande tabel.

€ x 1.000

	2022	2023
3 Cofinanciering duurzame energie 2016-2019	28	
4 Intensivering procesmiddelen onvoorzien etc.	36	844
7 Intensivering natuur, Landschap, Water etc.		594
8 Intensivering Landbouw		1.336
10 Intensivering Toerisme en Recreatie	100	
14 Intensivering Bestuurlijke vernieuwing*	750	80
15 Intensivering Veiligheid en Groene Brigade		116
16 Intensivering Economie, Onderwijs en Arbeid		3.648
18 Intensivering Kwaliteit Limburgse Centra	5.605	5.515
	6.519	12.634

Toelichting op de inzet van intensiveringsmiddelen

Van het totaal aan restant intensiveringsmiddelen ad € 19,15 mln. is de status per post:

- Procesmiddelen onvoorzien: er resteert € 0,88 mln. Deze middelen zijn voorzien voor het Amendement 128 inzake Maastricht working on Europe;
- Natuur, landschap, water: er resteert bijna € 0,6 mln. Deze worden ingezet voor een subsidieregeling die het aanleggen van (groenblauwe) landschapselementen (waaronder graften) mogelijk maken. De zgn. Stimuleringsregeling landschapselementen. De regeling wordt nog dit jaar – streefdatum 1 oktober 2022 - opengesteld;
- Landbouw: er resteert € 1,34 mln. Inzet volgt voor de rollende uitvoeringsagenda. Deze worden in het najaar afgeroepen. Verwerking vindt naar verwachting plaats in de Eindejaarsbijstelling 2022;
- Monumenten: er resteert € 0,5 mln. Deze zijn bestemd voor uitvoering van de samenwerkingsagenda's en regiodeals. Dit zal verwerkt worden in de Eindejaarsbijstelling 2022;
- Toerisme en recreatie: Er resteert € 0,1 mln. We zoeken voor uitwerking van toeristisch beleid ook de samenwerking met partijen aan de andere kant van de grens. Momenteel kijken we met partners naar mogelijkheden om beide Limburgen (gezamenlijk) toeristisch te vermarkten. Overleg daarover loopt nog. Eind 2022 is duidelijk of de intensiveringsmiddelen hiervoor zullen worden ingezet;
- Bestuurlijke vernieuwing: er resteert bijna € 0,83 mln., waarvan € 0,25 mln. beoogd voor amendement 128 inzake Maastricht working on Europe. Voor de resterende € 0,58 mln. is geen inzet voorzien en de vrijval zal plaatsvinden bij de Jaarstukken 2022;
- Veiligheid en groene brigade: er resteert € 0,11 mln. GS heeft het voornemen uitgesproken om Veiligheid projecten op te nemen in de 4e enveloppe van de investeringsagenda Noord-Limburg. Naar verwachting zullen deze projectvoorstellen eind 2022 bestuurlijk worden getoetst door zowel GS als de regio;
- Economie, onderwijs en arbeid: er resteert € 3,65 mln. Inzet voor kennis-as projecten Healthy Eating and Food Innovation / Foodclaims Center Venlo en University College Venlo. Er volgt een separaat Statenvoorstel Greenport Campus Venlo ultimo 2022;
- Kwaliteit Limburgse Centra: er resteert € 11,12 mln. Inzet voor de samenwerkingsagenda's en regiodeals. Na aftrek van de claims resteert € 0,81 mln.

Daarmee is de restantruimte op dit moment beperkt tot € 1,41 mln. Naar verwachting vallen deze middelen vrij bij de Jaarstukken 2022.

Mogelijkheden tot heroverweging nieuwe Statenperiode

Het geschetste financiële beeld roept de vraag op in hoeverre de Provinciale begroting wendbaar is. In de voorjaarsnota schetsten wij reeds dat deze wendbaarheid gevonden kan worden in drie vormen: uitgaven herzien, belastingcapaciteit en inzet van reserves.

Belastingcapaciteit

De provincie beschikt in haar overheidsrol niet over mogelijkheden tot commerciële verdienmodellen. Mogelijkheden die er in dit kader wel zijn:

- verhogen van de opcenten Motorrijtuigenbelasting. Er is op dit moment een onbenutte belastingcapaciteit van bijna € 65 mln. per jaar. Het betreft een structureel algemeen dekkingsmiddel;

- verhogen tarieven tot kostendekkendheid. Uit de Programmabegroting 2022 is gebleken dat de kostendekkendheid gemiddeld 47% bedraagt. Op dit moment loopt nog een onderzoek naar deze kostendekkendheid, ook in relatie tot de nieuwe omgevingswet.

Inzet van reserves

In traditioneel financiële termen zijn wij een gezonde Provincie. Dit vloeit in belangrijke mate voort uit ons vermogen, dat ons de voorbije jaren in staat heeft gesteld tot stevige beleidsintensivering. Nu de reguliere begrotingsruimte onder druk staat, is de vraag in hoeverre wij deze willen versterken door inzet van de reserves. Onze huidige vermogenspositie staat dit toe, maar deze mogelijkheid is per definitie eindig. Het is immers geen structureel dekkingsmiddel. Daarom is instandhouding van de reserves en de mogelijkheid om rendement te behalen op het vermogen eveneens een verdedigbaar standpunt, zoals dat ook in deze periode is gehanteerd middels de ondergrens van € 900 mln.. Het is aan de volgende Staten om bij vaststelling van het collegeprogramma of coalitieakkoord de mate van inzet van reserves te bepalen.

Uitgaven herzien

De hierna volgende grafiek geeft weer in hoeverre onze begrotingslasten meerjarig te herprioriteren zijn, als aanvulling danwel alternatief op de voorgaande twee opties. Daartoe zijn ze geschoond voor niet beïnvloedbare lasten, zoals kapitaal- en personeelslasten, aangezien deze volgend zijn op ambitieniveau en beleid. Dan overzien wij lasten van ca. € 245 mln.. Vervolgens zijn ze gecategoriseerd op de mate van invloed die wij hebben en de termijn waarop ombuiging mogelijk is. Zo zijn enerzijds wettelijke taken, of privaatrechtelijke afspraken niet beïnvloedbaar maar anderszijds autonoom beleid wel, waarbij vooral een realistische afbouwtermijn in acht moet worden genomen. Dit geeft een beeld van de wendbaarheid van de begroting, en laat zien dat ca. € 166 mln. niet herprioriteerbaar is aan de ene kant van het spectrum en slechts een beperkt deel van het autonoom beleid € 15 mln. op korte termijn kan worden afgebouwd. Tezamen met de lange termijn opties binnen autonoom beleid zien wij de ca. € 40 mln. bandbreedte terug, gelijk aan de analyse bij de voorjaarsnota. Deze autonome component zit in belangrijke mate in de programma's Cultuur en Maatschappij en Regionale Economie omdat daar ook logischerwijs meer beleidsvrijheid zit. Om hier een vervolg aan te geven is een veel breder proces nodig, waarbij ook de stakeholders meer betrokken en geconsulteerd worden en vraagt politieke weging. Dit is daarmee enkel een financiële analyse, die weliswaar richting geeft, maar ook verdieping vraagt. Deze analyse biedt een eerste grondslag voor de volgende Staten om bij start concrete herprioriteringskeuzes te onderzoeken. Dit ook als alternatief voor een ongerichte taakstelling. Deze afweging kan alsdan gemaakt worden in samenhang met de andere knoppen zoals beschreven.

In de bijlage is een gespecificeerd overzicht opgenomen met beïnvloedbare beleidsmiddelen.

Wendbaarheid in beeld

