

provincie limburg



Financiële grondslagen

Maastricht, oktober '22

Algemene uitgangspunten

Ten behoeve van het inzicht in de financiële positie zijn de grondslagen en motivering van uitgangspunten van belang:

Bestaand beleid

Onze begroting is opgebouwd op basis van bestaand beleid, uitwerking van door Provinciale Staten vastgestelde beleidskaders, autonome ontwikkelingen, overige ontwikkelingen, methodieken en regelgeving. Bestaand beleid vormt de belangrijkste basis voor deze programmabegroting. Met 'bestaand beleid' in financiële zin bedoelen wij de budgetten en investeringskredieten, die reeds door Provinciale Staten zijn geautoriseerd. Dat betekent dat alle PS-besluitvorming tot en met de 1e Afwijkingenrapportage 2022 is verwerkt, aangevuld met de structurele doorwerking van de voorstellen uit de Voorjaarsnota 2022, 2e Afwijkingenrapportage 2022 en de Programmabegroting 2023. In de financiële begroting staan de wijzigingen ten opzichte van de 1e afwijkingenrapportage toegelicht.

Wijzigingen ten opzichte van de Programmabegroting 2022

In het kader van duurzaam, robuust en transparant financieel beleid en evenwicht zijn er ten opzichte van de programmabegroting, in lijn met de Voorjaarsnota 2022, een aantal maatregelen genomen:

- Een aantal begrotingsposten, welke een structureel karakter hebben, maar incidenteel geraamd werden per statenperiode incl. incidentele dekking zijn vanaf 2023 structureel meerjarig opgenomen in de begroting en zijn gedekt uit het begrotingsresultaat. Voorbeelden zijn de MIT-regeling, BIBOB, en Subinfrastructuur;
- De functionele verdeling van de algemene uitkering is niet langer van toepassing. De algemene uitkering is een algemeen dekkingsmiddel en staat centraal verantwoord in programma 8. Financiën en Overhead. Dit heeft tot gevolg dat de baten uit de algemene uitkering bij mobiliteit en natuur zijn vervallen. Het voordeel hierbij is dat er eenduidige aansluiting met de provinciefondscirculaires is;
- De exploitatiebudgetten worden meerjarig geraamd via constante prijzen en de indexering wordt via een centrale lastenpost geraamd. Dit heeft als voordeel dat wijzigingen in exploitatiebudgetten meerjarig sneller opvallen, omdat deze niet het gevolg zijn van indexering;
- De systematiek rondom de bereikbaarheidsmiddelen waarbij inzet van de reserve bereikbaarheidsmiddelen en bijhorende risicoreserve werd gebruikt om structurele lasten te dekken is stopgezet met ingang van 2023. Ditzelfde geldt voor mengdekkingen waarbij deels inzet van bruteringsreserves en begrotingsresultaat plaatsvond. Zo is de bruteringsreserve VDL in de 2e Afwijkingenrapportage 2022 volgestort en daarmee afgestemd op de volledige toekomstige afschrijvingslasten. Structurele lasten moeten met structurele dekkingsmiddelen worden gedekt. Dit in lijn met het Besluit Begroting en Verantwoording en voor behoud van duurzaam financieel evenwicht. Ultimo 2022 zal de balans van deze bereikbaarheidsreserves worden opgemaakt en getoetst worden op nut en noodzaak;
- Om de structurele risico's van de infra-investeringen af te dekken is een jaarlijkse stelpost opgenomen van € 2,41 mln.;
- Er wordt geen rekening meer gehouden met jaarlijkse onderuitputting (was € 1,4 mln.) vanaf 2024. Er wordt daarmee niet meer voorgesorteerd op voordelige resultaten om extra begrotingsruimte te creëren;
- Zoals vermeld in de inleiding is er gekozen voor een ruimere post onvoorzien van € 2,5 mln. structureel. De stelregel voor een passende post onvoorzien is 0,6% van de provinciefondsuitkering en de belastingcapaciteit, dit betekent voor Limburg ca € 2,5 mln. Deze voeren wij op samen met het afbouwen van de geraamde opbrengst "resultaten voorgaande dienstjaren" vanaf 2024. Deze voordelige ruimte is vanaf 2023 niet meer op voorhand beschikbaar als beleidsruimte. Hiermee wordt een extra buffer gecreëerd om tegenvallers op te

vangen in het begrotingsjaar. Het structureel evenwicht in de begroting blijft daarmee in tact en bij tegenvallers hoeft er niet ad hoc bezuinigd te worden om de begroting sluitend te krijgen.

Methodieken en regelgeving

Het “Besluit Begroting en Verantwoording” vormt de grondslag voor de ramingen in onze begroting. Baten en lasten worden toegerekend aan het jaar waar ze betrekking op hebben. Daarnaast geven wij inzicht in hoe overige ramingen tot stand zijn gekomen c.q. wat de uitgangspunten zijn.

Begrotingsresultaat

Het begrotingsresultaat wordt bepaald met inachtneming van de vermelde waarderingsgrondslagen. Baten worden verantwoord in het jaar dat zij gerealiseerd zijn. Lasten worden verantwoord in het jaar, waarin deze voorzienbaar zijn. Volgens de voorschriften van het BBV dient eerst een saldo van baten en lasten te worden bepaald. Vervolgens vinden toevoegingen en onttrekkingen aan reserves plaats, waarna het resultaat ontstaat.

Risico's

De risico's worden periodiek (via de planning- en control cyclus) doorlopen en daarmee geeft het risicoprofiel bij de begroting de laatste stand van zaken aan. Gelet op ons weerstandsvermogen zijn er op dit moment geen stortingen nodig om de bufferfunctie van het eigen vermogen op peil te houden. Voor meer informatie verwijzen wij naar de verplichte paragraaf ‘Weerstandsvermogen en risicobeheersing’.

Exploitatiegrondslagen

Autonome ontwikkelingen

Ieder jaar doen zich (financiële) ontwikkelingen voor die zich buiten de invloedssfeer van de Provincie bevinden, maar die wel van invloed zijn op onze begroting. Wij noemen de volgende:

Provinciefonds septembercirculaire 2022

In onze ramingen van het Provinciefonds gaan wij uit van de septembercirculaire 2022. In de ramingen maken wij onderscheid tussen het Provinciefonds en decentralisatie-uitkeringen. Het Provinciefonds is ondergebracht onder Hoofdstuk 8. ‘Algemene dekkingsmiddelen en overige financiën’. Decentralisatie-uitkeringen zijn functioneel toebedeeld.

Personele begroting en de nieuwe concept CAO

De doorberekende personele kosten zijn tegen constante lonen (peildatum formatie 1-5-2022, peildatum salarisspeil 1-1-2023) opgenomen in de begroting. In de begroting en meerjarenraming is een stelpost opgenomen voor toekomstige loonontwikkelingen (nieuwe CAO-provincies en premiestijgingen). Deze stelpost is vanaf 2024 met € 3,4 mln. structureel verhoogd en volgt daarmee de indexatie uit de meicirculaire 2022 provinciefonds.

Ontwikkelingen groei aantal motorrijtuigen

De berekening van de zogenaamde theoretische opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting is gebaseerd op het product van het aantal opcenten (autonoom beleid van Provinciale Staten) en opbrengst per opcent als exogeen gegeven (betreft samenstelling van het wagenpark in de provincie verdeeld naar gewichtsklassen en soort brandstof). Zoals vermeld in het collegeprogramma is het aantal opcenten in de periode 2020-2021 “bevroren” op 77,9. Vanaf 2022 is wel geïndexeerd, conform de verwachte loon- en prijsontwikkeling van het CPB (1,9%). Jaarlijks stelt de belastingdienst een geactualiseerd overzicht ter beschikking van de ontwikkeling van het wagenpark. Voor meer toelichting verwijzen wij naar de paragraaf Lokale heffingen.

Overige indexeringen

De verwachte effecten van algemene prijsinflatie zijn gebaseerd op de meicirculaire 2022 en het centraal planbureau en bedragen:

2023: 4,00 %
2024: 3,15 %
2025: 3,10 %
2026: 2,75%

De budgetten in de programma's zijn in de meerjarenraming gebaseerd op constante prijzen. Voor verwachte loon- en prijsstijgingen is een stelpost opgenomen. De OV-concessie heeft hierbij een licht afwijkend percentage, volgens de contractbepalingen van de concessie. Gesubsidieerde instellingen volgen de provinciale indexatie.

Dankzij de gunstige financieringspositie bedraagt de interne rentevoet 0%. De Provincie hoeft op dit moment geen vreemd vermogen aan te trekken om uitgaven te dekken. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de paragraaf Financiering.

Kapitaallasten

De kapitaallasten volgen uit de investeringen en bestaan in principe uit afschrijvingen en rente. Omdat de interne rentevoet 0% bedraagt, zijn alleen de afschrijvingen opgenomen. Deze zijn functioneel toebedeeld in de begroting. De afschrijvingstermijnen liggen vast in de vigerende financiële verordening. In principe worden investeringen zoveel mogelijk afgedekt, zodat zij de toekomstige begrotingsruimte zo min mogelijk belasten. Daartoe worden (bruterings)reserves gevormd om de toekomstige afschrijvingen te kunnen dekken.

Toerekening van personele lasten

De toerekening van de personele lasten vindt plaats op basis van de voorschriften van het BBV, waarbij overhead apart inzichtelijk is gemaakt in de begroting. De loonkosten van medewerkers die voor meerdere taakvelden werken, zijn over deze meerdere taakvelden verdeeld. We hanteren een maximum aantal taakvelden van 5 waar de loonkosten van 1 medewerker aan toe worden bedeeld. Ook taakvelden waar slechts een klein percentage (<10%) van de tijd aan wordt besteed, worden buiten beschouwing gelaten. De berekening van de toe te rekenen loonkosten is gebaseerd op de gemiddelde lasten per fte.

Subsidies

Lasten met betrekking tot subsidies werden in de begroting genomen op het moment van beschikken. N.a.v. een handreiking Financiële verantwoording subsidies moeten subsidies worden toegerekend aan het jaar waarin de prestatie is geleverd. Vanwege de praktische complicaties wordt dit nog nader bekeken en zal er een wijziging volgen van de Financiële Verordening. Dit heeft geen gevolgen voor de huidige ramingen en het begrotingsresultaat.

Dividenden

Dividenden in de begroting zijn verwerkt in het jaar, waarop wij verwachten dat de Algemene vergadering van Aandeelhouders een besluit neemt tot uitkering van het (interim-)dividend.

Renteopbrengsten

In de begroting is uitgegaan van actuele inzichten in onze portefeuille volgens meerjarige prognoses. Daarbij is rekening gehouden met de effecten van Schatkistbankieren. In de paragraaf Financiering wordt e.e.a. nader toegelicht.

Interne rente

Vanwege de gunstige financieringspositie is de interne rentevoet 0%.

Stelposten

In de begroting is rekening gehouden met stelposten voor:

- loon- en prijsontwikkeling incl. CAO;
- structurele risico's infra;
- intensiveringsmiddelen. Deze zijn in deze begroting verwerkt op basis van de door PS vastgestelde beleidskaders. Dit betekent dat de middelen volgens de kaders in de begroting zijn opgenomen als budget bij het betreffende programma. De nog resterende intensiveringsmiddelen zijn opgenomen onder programma 8 Financiën en overhead en eerder toelicht in het financieel perspectief;
- reserveringen voor Brightlands, GLB/NSP in lijn met de Voorjaarsnota.

Onvoorzien

In de begroting wordt rekening gehouden met een post onvoorzien. Voor inzet van deze post gelden de drie O's: Onvoorzien, Onvermijdbaar en Onuitstelbaar. Deze bedraagt vanaf 2023 € 2.500.000 per jaar.

Vennootschapsbelasting

Op dit moment verwachten wij geen afdracht van vennootschapsbelasting.

Balansgrondslagen

Balans (activa)

Investerings in Immateriële vaste activa

Immateriële vaste activa worden gewaardeerd tegen aanschafwaarde, en indien van toepassing verminderd met investeringssubsidies of bijdragen van derden. De afschrijvingen worden bepaald op basis van de verwachte economische levensduur en worden berekend volgens de lineaire methode. De afschrijvingstermijn van de immateriële vaste activa mag volgens de voorschriften maximaal 5 jaar bedragen.

Bij het activeren van kosten van onderzoek en ontwikkeling geldt als randvoorwaarde dat de kosten alleen dan worden geactiveerd als de plannen uitvoerbaar zijn en de kosten al redelijk omljnd en in te schatten zijn. Daarbij is het ook van belang dat het daadwerkelijk om kosten ter voorbereiding van een nog te realiseren investering gaat.

Bijdragen aan activa van derden worden geactiveerd conform PS-besluit. Dergelijke geactiveerde bijdragen zijn gewaardeerd tegen het bedrag van de verstrekte bijdragen, verminderd met afschrijvingen. De verleende bijdragen worden afgeschreven in de periode, waarin het betrokken actief van de derde bijdraagt aan de publieke taak.

Investerings in Materiële vaste activa

Materiële vaste activa worden gewaardeerd tegen aanschafwaarde, verminderd met (extra) afschrijvingen. Bijdragen van derden, die in directe relatie staan met een actief, worden in de regel hierop in mindering gebracht. De afschrijvingen worden berekend volgens de lineaire methode op basis van de verwachte economische levensduur. Het BBV schrijft voor dat de materiële vaste activa worden onderscheiden in de categorie economisch nut of maatschappelijk nut:

- Maatschappelijk nut: Materiële vaste activa met een maatschappelijk nut worden gewaardeerd voor het bedrag van de investering. Bijdragen uit reserves worden niet in mindering op een actief

- gebracht. Bijdragen van derden, voor zover deze een directe relatie met het actief hebben, worden op de waardering in mindering gebracht.
- Economisch nut: Materiële vaste activa met een economisch nut worden bruto geactiveerd. Het verschil met investeringen met maatschappelijk nut is dat bestemmingsreserves gelijkmatig, gedurende de afschrijvingsperiode, in het resultaatbestemmende gedeelte ten gunste van de exploitatie worden gebracht.

Investeringsplanningen

De bestaande investeringsplanningen in vaste activa zijn geactualiseerd. De grondslag voor de bestaande investeringen zijn gebaseerd op door Provinciale Staten vastgestelde kredietbesluiten. Wij merken op dat wij voor uitvoering van investeringsprogramma's afhankelijk kunnen zijn van partners, zoals gemeenten, maar ook van juridische procedures. Dit heeft tot gevolg dat er sprake kan zijn van verschuivingen van kapitaallasten in de tijd. In de reguliere planning- en controlcyclus wordt dit jaarlijks herijkt. Daarnaast zijn er nieuwe (vervangings)investeringen opgenomen in de begroting 2023 tot en met 2026. Deze zijn opgenomen onder de balansinformatie. In de toekomstige vervangingsinvesteringen (€ 20 mln. per jaar, gebaseerd op de nota kapitaalgoederen) is rekening gehouden met de indexering uit de meicirculaire 2022.

Erfpacht

De in erfpacht uitgegeven gronden zijn gewaardeerd tegen de eerste uitgifteprijs (i.c. de waarde die bij de eerste uitgifte als basis voor de canonberekening in aanmerking is genomen).

Financiële vaste activa

Kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen, (overige) leningen u/g en (overige) uitzettingen zijn opgenomen tegen nominale waarde. Zo nodig is een voorziening voor verwachte oninbaarheid in mindering gebracht. Participaties in het aandelenkapitaal van N.V.'s en B.V.'s (kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen) zijn gewaardeerd tegen de verkrijgingprijs van de aandelen. Indien de waarde van de aandelen onverhoopt structureel mocht dalen tot onder de verkrijgingprijs zal afwaardering plaatsvinden. De obligatieportefeuille is gewaardeerd tegen de verwachte aflossingswaarde.

Vlottende activa

Vorraden

De nog niet in exploitatie genomen bouwgronden zijn gewaardeerd tegen verkrijgingprijs, dan wel lagere marktwaarde.

De overige grond- en hulpstoffen (magazijnvoorraden) worden gewaardeerd tegen de betaalde inkoopprijs.

De als onderhanden werk opgenomen bouwgronden zijn gewaardeerd tegen de vervaardigingsprijs dan wel de lagere marktwaarde. De vervaardigingsprijs omvat die kosten die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Winsten uit grondexploitatie worden slechts genomen indien en voor zover die met voldoende mate van betrouwbaarheid als gerealiseerd aangemerkt kunnen worden. Gereede producten worden gewaardeerd tegen de kostprijs of tegen de marktwaarde indien de marktwaarde lager is dan de kostprijs.

Vorderingen en overlopende activa

De vorderingen worden gewaardeerd tegen de nominale waarde. Voor verwachte oninbaarheid is een voorziening in mindering gebracht. De voorziening wordt statisch bepaald op basis van geschatte inningskansen.

Liquide middelen en overlopende posten

Deze activa worden tegen nominale waarde opgenomen.

Balans (Passiva)

Eigen vermogen

Wij maken bij onze reserves (eigen vermogen) onderscheid in:

- Algemene reserve: dit is in principe een vrije reserve die kan worden ingezet als algemeen dekkingsmiddel. Met ingang van het vigerende coalitieakkoord is alle vrije ruimte toegevoegd aan de Immunisatiereserve. De functie van de Algemene Reserve is daarmee beperkt tot een egaliserende, om faseringen over jaarschijven mogelijk te maken;
- Bestemmingsreserves: middelen zijn geoormerkt voor het realiseren van een doelstelling. Daarbij maken we onderscheid tussen vrij aanwendbare reserves en gebonden bestemmingsreserves, op grond van de mate van beleidsvrijheid om de bestemming te wijzigen.

Voorzieningen

Voorzieningen worden tegen nominale waarde of contante waarde gewaardeerd.

Risicovoorzieningen en Voorzieningen voor toekomstige verplichtingen.

Deze voorzieningen worden gevormd voor concrete of specifieke risico's c.q. verplichtingen die op de balansdatum bestaan en waarvan de omvang onzeker is doch redelijkerwijs in te schatten.

Lastenegaliserende voorzieningen

Deze voorzieningen worden gevormd voor kosten die in volgende begrotingsjaren worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong vindt in het (voorafgaande) begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van de lasten over een aantal begrotingsjaren. In de begroting 2023 wordt, net als bij voorgaande jaren uitgegaan van bestaande reeksen. Voor wat betreft onze onderhoudsvoorzieningen ligt er planvorming aan ten grondslag. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt nader inzicht hierin gegeven. Ook is een storting in de voorziening APPA ten behoeve van verplichte pensioenverplichtingen rondom (voormalige) GS-leden meerjarig opgenomen. Uitgangspunt is een gemiddelde van de stortingen van de afgelopen 5 jaar.

Gebeurtenissen na balansdatum 31-12-2021

In het besluit van de Jaarstukken 2021 is het addendum rondom de Tram Hasselt Maastricht betrokken. Er is op dit moment nog geen nieuwe informatie danwel besluitvorming die heeft geleid tot aanpassing van boekwaardes en afschrijvingsreeksen.