

De provinciale financiën 2005

Een interprovinciale vergelijking

Inhoud

	<i>Inhoud rapportage en leeswijzer</i>	5
	<i>Samenvatting</i>	7
1	<i>Inleiding</i>	9
2	<i>Omvang van de begroting</i>	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Meerjarig overzicht van de omvang van de begroting	11
2.3	Samenstelling van de lasten en baten	12
2.4	De lasten en baten per hoofdfunctie	13
2.5	Conclusie	15
3	<i>De gecorrigeerde begrotingssaldi en het meerjarenperspectief</i>	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Gecorrigeerd saldo voor de begroting 2005	17
3.3	Meerjarenramingen	18
3.4	Conclusie	19
4	<i>De potentiële financiële ruimte</i>	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Potentiële financiële ruimte	21
4.3	Heffing aantal opcenten motorrijtuigenbelasting	23
4.4	Conclusie	24
5	<i>De financiële positie</i>	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Investerings en financiering	25
5.3	Vermogenspositie (op basis van begroting 2005)	27
5.4	Conclusie	28
6	<i>De balans</i>	31
6.1	Inleiding	31
6.2	Balanstotalen	31
6.3	Specificatie van de activa	32
6.4	Specificatie van de passiva	33
6.5	Vermogenspositie (op rekeningbasis)	34
6.6	Conclusie	35

7	<i>Het financiële weerstandsvermogen</i>	37
7.1	Inleiding	37
7.2	Weerstandscapaciteit	37
7.2.1	Incidentele weerstandscapaciteit	37
7.2.2	Structurele weerstandscapaciteit	40
7.3	Risico's	41
7.4	Weerstandsvermogen	43
7.5	Conclusie	43

<i>Bijlage 1</i>	45
-------------------------	-----------

Enkele fysieke gegevens en begrotingsgegevens 2005

<i>Bijlage 2</i>	47
-------------------------	-----------

(Netto)lasten en baten op basis van begroting 2005

Inhoud rapportage en leeswijzer

Het doel van deze rapportage is het vergelijken van een aantal feitelijke gegevens dat inzicht geeft in de financiële positie van de provincies. De financiële gegevens zijn ontleend aan de begrotingen 2005 en de jaarrekeningen 2003.

Bij die vergelijking is het van belang enig zicht te hebben op de verschillen tussen de provincies. In bijlage 1 zijn daarom enkele kerngegevens van de provincies opgenomen. Naast enkele fysieke verschillen (over oppervlaktegrootte en aantallen inwoners), geeft die bijlage inzicht in de nominale verschillen in de omvang van de begroting en twee belangrijke algemene middelenstromen (uitkering provinciefonds en opbrengst motorrijtuigenbelasting) van de verschillende provincies. Met name de begrotingsomvang is in het vervolg van dit rapport gebruikt als grootheid om relatieve vergelijkingen tussen provincies mogelijk te maken.¹

Volgend op de samenvatting van deze rapportage en een inleiding in hoofdstuk 1, worden in de hoofdstukken 2 tot en met 7 diverse onderwerpen die bij het begrotingstoezicht een rol (kunnen) spelen onder de loep genomen. In hoofdstuk 2 wordt inzicht gegeven in de omvang van de begrotingen van de provincies. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de begrotingssaldi en het meerjarenperspectief. Daarna wordt ingegaan op andere onderwerpen die relevant zijn in het kader van de financiële positie van de provincies. Het betreft in de hoofdstukken 4 en 5 respectievelijk de potentiële financiële ruimte en de financiële positie op basis van de provinciale begrotingen voor het jaar 2005. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt ingegaan op de balans als onderdeel van de provinciale rekeningen 2003 en op (de ontwikkelingen in) het financiële weerstandsvermogen.

Jaarlijks wordt door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer verslag gedaan van het op grond van de Provinciewet (Stb. 276, 1998) uitgevoerde financieel toezicht. Het in mei 2005 aan de Tweede Kamer toe te zenden Toezichtverslag 2005 geeft een overzicht van de bevindingen van het uitgeoefende toezicht op de provinciale begrotingen 2005 en de rekeningen 2003.

¹ Zowel bij de kerngegevens als elders in dit rapport wordt uitgegaan van de oorspronkelijke begrotingen. Onder de omvang van de oorspronkelijke begroting wordt verstaan het totaal van de geraamde baten, vermeerderd met de totalen van de gelijktijdig vastgestelde begrotingswijzigingen en amendementen.

Samenvatting

In tabel 1 zijn enkele belangrijke aspecten betreffende de financiële positie van de provincies naast elkaar gezet. Hieruit blijkt dat de financiële positie van alle provincies als goed kan worden gekenschetst. Alle provincies (behalve Noord-Holland) hebben een positief gecorrigeerd begrotingssaldo, een positief of sluitend meerjarenperspectief en een potentiële financiële ruimte die gemiddeld 12,7% van de omvang van de begroting bedraagt.

Tabel 1: Enkele belangrijke aspecten van de financiële positie op basis van de begrotingen 2005

provincie	gecorrigeerd saldo (x € 1.000)	saldo meer- jarenraming 2008 (x € 1.000)	potentiële financiële ruimte (x € 1.000)	idem in procenten begrotings- omvang	algemene reserve per 31-12-05 (x € 1.000)	idem in procenten begrotings- omvang	garant- stellingen (x € 1.000)
Drenthe	2.981	0	11.405	7,0%	30.979	19,0%	25.600
Flevoland	170	2.204	14.357	10,5%	8.008	5,8%	6.445
Friesland	10.718	1.921	24.775	9,8%	15.662	6,2%	7.490
Gelderland	6.353	1.073	44.392	7,4%	33.205	5,5%	35.000
Groningen	1.416	722	9.682	4,0%	22.761	9,5%	27.528
Limburg	20.983	19.498	45.798	13,3%	30.000	8,7%	42.089
Noord-Brabant	57.059	0	115.324	19,3%	39.466	6,6%	86.303
Noord-Holland	-5.123	13.915	69.802	12,8%	132.513	24,4%	62.958
Overijssel	37.981	12.898	63.355	20,6%	10.581	3,4%	51.960
Utrecht	17.945	32.439	49.653	15,3%	20.911	6,4%	53.220
Zeeland	3.389	11.669	9.335	5,3%	7.042	4,0%	20.300
Zuid-Holland	35.730	7.193	97.836	14,4%	31.346	4,6%	66.678
totaal	189.582	103.530	555.711	12,7%	382.474	8,8%	485.551

De goede financiële positie van de provincies blijkt ook uit de belangrijkste conclusies uit dit rapport. Deze conclusies luiden als volgt.

De begrotingen voor het jaar 2005 van alle provincies (behalve Noord-Holland) zijn materieel in evenwicht. Dat betekent dat de structurele lasten van de provincies worden gedekt door structurele baten. Bij de provincie van Noord-Holland is wel sprake van een sluitende meerjarenraming (op termijn is wel sprake van materieel evenwicht). Daarom staat in 2005 geen enkele provincie van rechtswege onder preventief toezicht.

De rekeningen over 2003 van alle provincies hebben een positief saldo. De wettelijke termijnen van vaststelling en inzending van begroting en rekening worden goed nageleefd.

Om deze redenen is ook geen gebruik gemaakt van de facultatieve mogelijkheid tot instelling van preventief toezicht op de begrotingen voor 2005 wegens rekeningstekorten en/of termijnoverschrijdingen.

De begrotingsomvang voor de gezamenlijke provincies op basis van de begrotingen voor 2004 en 2005 is vrijwel onveranderd gebleven op een bedrag van nu iets meer dan € 4,3 miljard. In 2004 was ten opzichte van 2003 nog sprake van een stijging van 13,7% (mede veroorzaakt door toenmalige sterke stijgingen bij de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant).

Bij de lasten van de provincies wordt evenals in voorgaande jaren meer dan de helft van de

begroting besteed aan uitgaven voor de hoofdfuncties Verkeer en vervoer en Welzijn. Bij de baten wordt evenals in voorgaande jaren meer dan de helft van de begrotingsomvang van de provincies gevormd door Financiering en algemene dekkingsmiddelen (met als belangrijkste onderdelen provinciefondsuitkering en opbrengsten opcenten motorrijtuigenbelasting).

Ten opzichte van 2004 is de potentiële financiële ruimte voor de gezamenlijke provincies op basis van de begrotingen voor 2005 nominaal toegenomen met ongeveer 14% tot een totaal van ruim € 555 miljoen. De omvang van dit bedrag wordt voor ongeveer 80% bepaald door de hoogte van de onbenutte belastingcapaciteit.

De gezamenlijke provincies ramen bij de begrotingen voor het jaar 2005 investeringen tot een bedrag van bijna € 357 mln (dit is ruim 18% van de budgetomvang). Dit is een toename ten opzichte van 2004 toen door de gezamenlijke provincies voor in totaal € 250 mln aan investeringen werd geraamd.

Op basis van de provinciale begrotingen is per ultimo 2005 voor de gezamenlijke provincies het totaalbedrag aan opgenomen geldleningen (vreemd vermogen) lager dan het totaalbedrag aan uitgezette geldleningen (ruim € 0,6 miljard respectievelijk bijna € 0,7 miljard). In 2004 was het opgenomen bedrag nog hoger dan het bedrag aan uitgezette geldleningen (ruim € 0,6 miljard respectievelijk € 0,5 miljard).

Vijf provincies ramen over 2005 een financieringsoverschot voor in totaal bijna € 89 miljoen; de zeven overige provincies gaan uit van een financieringstekort voor in totaal bijna € 563 mln. Dit is een teruggang van de financieringspositie ten opzichte van de ramingen voor 2004, toen zes provincies tezamen een financieringsoverschot raamden van bijna € 460 mln tegenover een financieringstekort van de zes andere provincies van ruim € 300 mln.

Op basis van de begroting 2005 verwachten de provincies dat in de loop van het begrotingsjaar zowel de reserves als de voorzieningen landelijk gezien in omvang zullen afnemen: de reserves van ongeveer € 2,5 miljard naar € 2,3 miljard; de voorzieningen van € 0,9 miljard naar € 0,8 miljard.

Op rekeningbasis is het balanstotaal van de gezamenlijke provincies van 2002 op 2003 met ruim 9% toegenomen tot € 5,7 miljard. Van dit bedrag bestaat ruim € 2 miljard (dit is bijna 40% van het balanstotaal) uit vlottende middelen.

Het eigen vermogen (totaal van algemene reserve en bestemmingsreserves) is in 2003 voor alle provincies tezamen toegenomen met € 200 mln (dit is een stijging van 8%).

Het beroep op lang vreemd vermogen is in 2003 met € 84 mln afgenomen (dit is een daling van 13,7%).

In het geheel bezien kan geconcludeerd worden dat de vermogenspositie van de provincies onveranderd goed is.

Als onderdeel van het financiële weerstandsvermogen (gebaseerd op daadwerkelijke realisaties volgens de jaarrekeningen), neemt landelijk gezien de incidentele weerstandscapaciteit² (in 2003 ten opzichte van 2002) met € 500 mln toe (een stijging van 29%).

De structurele weerstandscapaciteit³ neemt in 2003 met € 52 mln toe (een stijging van 10,5%).

Bij de begroting voor 2005 hebben acht provincies hun risico's zo veel mogelijk gekwantificeerd (bij de begroting voor 2004 had het merendeel van de provincies daar nog niet voor gekozen). Daarbij zetten de meeste provincies dit echter nog niet af tegen de weerstandscapaciteit. De provincies moeten hun (in de paragraaf weerstandsvermogen geïnventariseerde) risico's relateren aan de weergegeven omvang van de (incidentele en structurele) weerstandscapaciteit. Acht provincies spreken daarover (veelal impliciet) een oordeel uit en achten hun capaciteit toereikend.

² De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit eenmalig in te zetten middelen, zoals vrij aanwendbare delen van reserves

³ De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit structureel in te zetten middelen, zoals de onbenutte belastingcapaciteit bij de opcenten motorrijtuigenbelasting

1 Inleiding

De interprovinciale vergelijking (IPV) van de provinciale financiën bevat enkele resultaten van het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgeoefende financiële toezicht. Hierdoor is het mogelijk de provincies aan de hand van een aantal financiële kenmerken onderling te vergelijken. De interprovinciale vergelijking is daardoor niet alleen een verantwoordingsdocument van een toezichthouder, maar ook (en vooral) een naslagwerk voor elke geïnteresseerde op het terrein van de provinciale financiën. Op deze wijze kan worden nagegaan hoe de eigen provincie 'scoort' ten opzichte van de andere provincies.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties oefent op grond van artikel 207 van de Provinciewet het financiële toezicht uit op de provinciale financiën. Een vast onderdeel van het financiële toezicht is het beoordelen van de begroting en de meerjarenramingen op de aanwezigheid van materieel (meerjarig) evenwicht. Die beoordeling is de belangrijkste basis voor de beslissing of het toezicht repressief kan zijn dan wel preventief moet worden. In 2005 vallen alle provincies onder repressief toezicht. De bevindingen van het toezicht in het afgelopen jaar zijn te vinden in het 'Toezichtverslag 2005', dat in mei 2005 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Voor de beoordeling van de financiële positie van de provincies is een aantal cijfermatige bewerkingen van de begrotingen (en rekeningen) uitgevoerd. Dit maakt een voor alle provincies uniforme beoordeling mogelijk. Het cijfermateriaal vormt de basis van de interprovinciale vergelijkingen in deze rapportage. Uitgegaan is van het begrotingsjaar 2005 en het rekeningsjaar 2003.

Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) hebben de provincies met ingang van het jaar 2004 zogenaamde programmabegrotingen ingediend, die zijn toegesneden op het dualisme. Deze programmabegrotingen zijn echter door de diversiteit van de beleidsprogramma's van de verschillende provincies niet direct vergelijkbaar. Daarom is in deze rapportage gebruik gemaakt van door de provincies apart verstrekte gegevens.

In dit rapport is gekozen voor een presentatie van de aspecten die van belang zijn voor de beoordeling van het materiële evenwicht van de begroting en de meerjarenramingen, zoals het gecorrigeerde saldo en het meerjarenperspectief. Daarnaast wordt aandacht besteed aan andere aspecten die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de financiële positie van de provincies of aan aspecten die interessant zijn voor onderlinge vergelijking tussen de provincies. Waar dit relevant is, wordt ook een vergelijking tussen begrotingsjaren gepresenteerd of wordt nader ingegaan op de gesignaleerde ontwikkelingen in de tijd. Niet alle cijfers zijn gebaseerd op de begrotingen: in de hoofdstukken 6 'De balans' en 7 'Het financiële weerstandsvermogen' is gebruik gemaakt van de daadwerkelijke realisatiecijfers (op basis van jaarrekeningen).

2 De omvang van de begroting

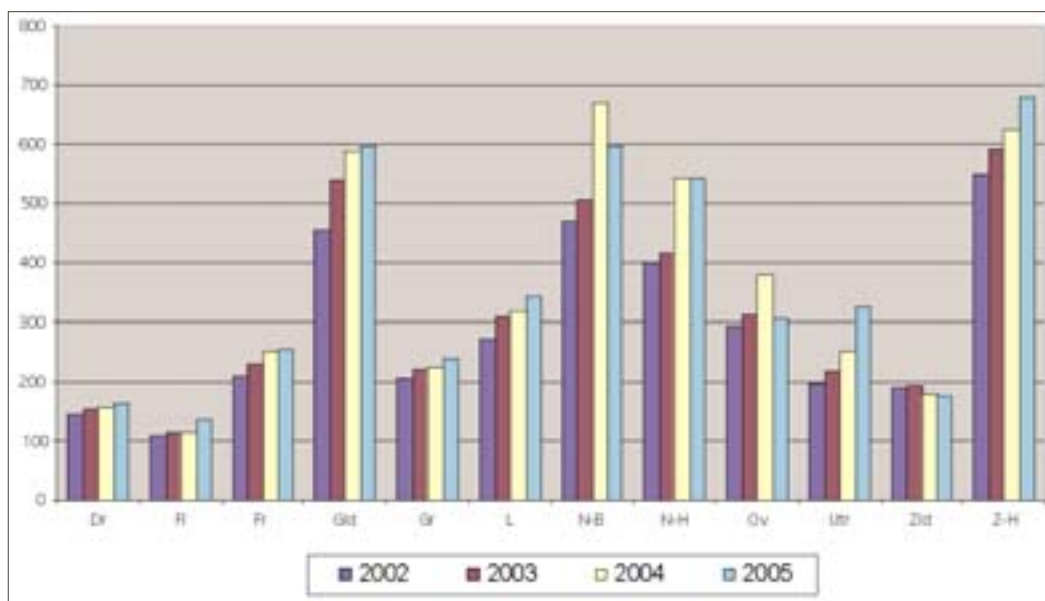
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de ontwikkeling van de omvang van de begrotingen van de provincies over de laatste vier jaren gepresenteerd. Daarna wordt voor het begrotingsjaar 2005 een overzicht gegeven van de belangrijkste lasten en baten van de provincies in procenten van de begrotingsomvang. Vervolgens wordt voor de gezamenlijke provincies een beeld gegeven hoe de beschikbare begrotingsmiddelen worden besteed, verdeeld over de hoofdfuncties.

2.2 Meerjarig overzicht van de omvang van de begroting

In bijlage 1 van dit rapport is een overzicht opgenomen van de begrotingsgegevens van de provincies voor het jaar 2005. Daaruit blijkt dat voor dat jaar de totale begrotingsomvang voor de provincies ruim € 4,3 miljard bedraagt. Dit is een zeer geringe toename ten opzichte van 2004, toen de omvang van de provinciale begrotingen vrijwel precies € 4,3 miljard bedroeg. Om te zien hoe deze begrotingsomvang zich verhoudt tot het beeld in voorgaande jaren is in grafiek 1 per provincie een beeld gegeven van de ontwikkeling van de omvang van de begrotingen voor de jaren vanaf 2002 tot en met 2005. De grafiek laat bij de meeste provincies door de jaren heen een geleidelijke toename van de begrotingsomvang zien, behalve bij de provincie Zeeland. De in 2004 ingezette afname bij deze provincie wordt veroorzaakt door het beëindigen van de bedrijfsmatige activiteiten bij de provinciale veerdiensten (na het in gebruik nemen van de Westerscheldetunnel). In 2005 is bij de andere provincies de begrotingsomvang (licht) toegenomen, behalve bij Noord-Brabant en Overijssel waar een daling is te zien en bij Noord-Holland waarbij de begrotingsomvang vrijwel gelijk is gebleven. Bij Noord-Brabant volgt de daling in 2005 op een stijging bij de begroting 2004 (toen er sprake was van een vorm van dubbelbetaling - zowel hogere lasten als hogere baten - op het terrein van de jeugdhulpverlening). Bij Overijssel wordt de daling van de begrotingsomvang hoofdzakelijk veroorzaakt door een sterk verminderde geraamde onttrekking aan reserves en voorzieningen (ruim € 21 mln in 2005 tegenover bijna € 58 mln in 2004).

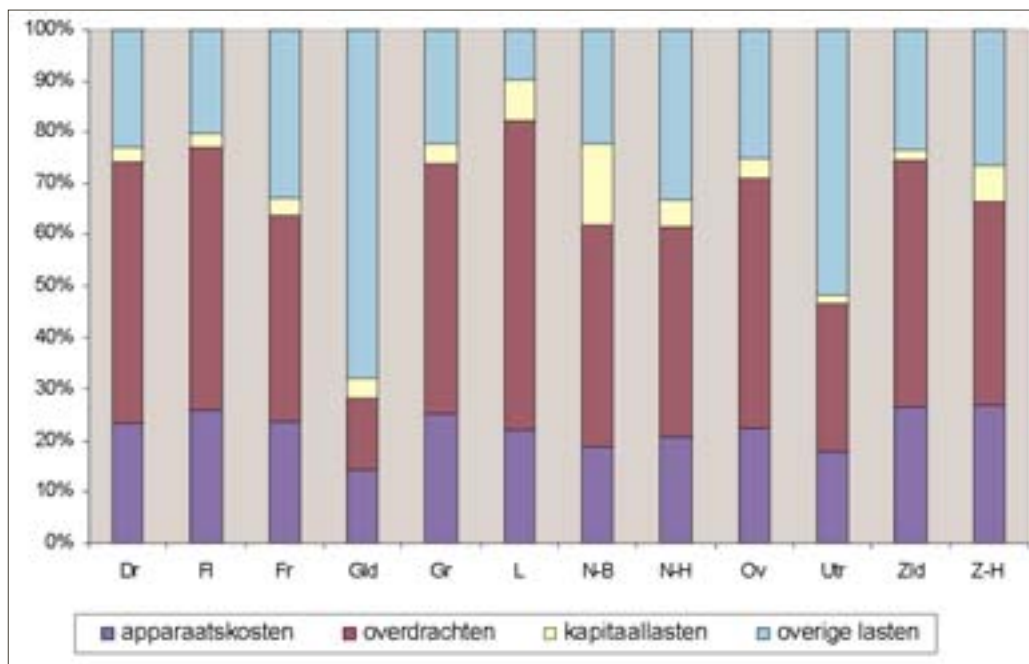
Grafiek 1: Omvang van de begrotingen (x € 1 mln)



2.3 Samenstelling van de lasten en baten

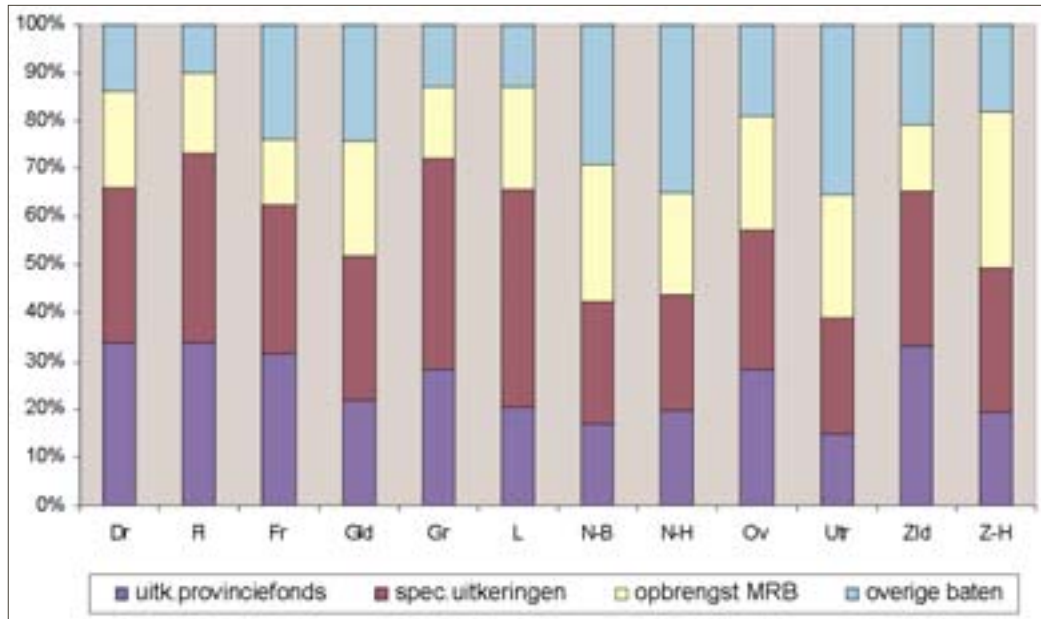
In de grafieken 2 en 3 wordt (op basis van de provinciale begrotingen 2005) een overzicht gegeven van de belangrijkste lasten en baten van de provincies in procenten van de begrotingsomvang. Deze grafieken geven dus in grote lijnen weer hoe de provincies (in onderlinge vergelijking) voornemens zijn hun beschikbare middelen te besteden en hoe de begrotingsomvang is opgebouwd.

Grafiek 2: Lasten in procenten van de begrotingsomvang



De provincie Utrecht heeft nauwelijks kapitaallasten, omdat op de balans bij de materiële activa geen wegen worden meegenomen. De lasten van de wegen worden volledig in de exploitatie verwerkt (volgens het zogenaamd 'ideaalcomplex'). Noord-Brabant heeft in het verleden een bewuste politieke keuze gemaakt voor een hoog investeringsvolume met hoge afgeleide kapitaallasten. Bij de provincie Gelderland is het percentage 'overige lasten' zeer hoog, omdat deze provincie een bedrag van ongeveer € 300 mln aan verschillende reserves en voorzieningen toevoegt. Dit zeer hoge percentage heeft tevens een drukkend effect op de percentages van de andere categorieën (waardoor bijvoorbeeld het lage percentage voor apparaatskosten bij Gelderland wordt verklaard). Het merendeel van het genoemde bedrag aan toevoegingen is bestemd voor reserves en voorzieningen in het kader van provinciale wegen en vervoer (tezamen meer dan € 110 mln), economische structuurversterking (bijna € 60 mln) en jeugdhulpverlening (ongeveer € 86 mln). De 'overige lasten' bij de provincie Utrecht zijn hoog wegens het geraamde aandeel van ruim € 143 mln (dit is ruim 44% van het budget) voor de categorie 'goederen en diensten'.

Grafiek 3: Baten in procenten van de begrotingsomvang



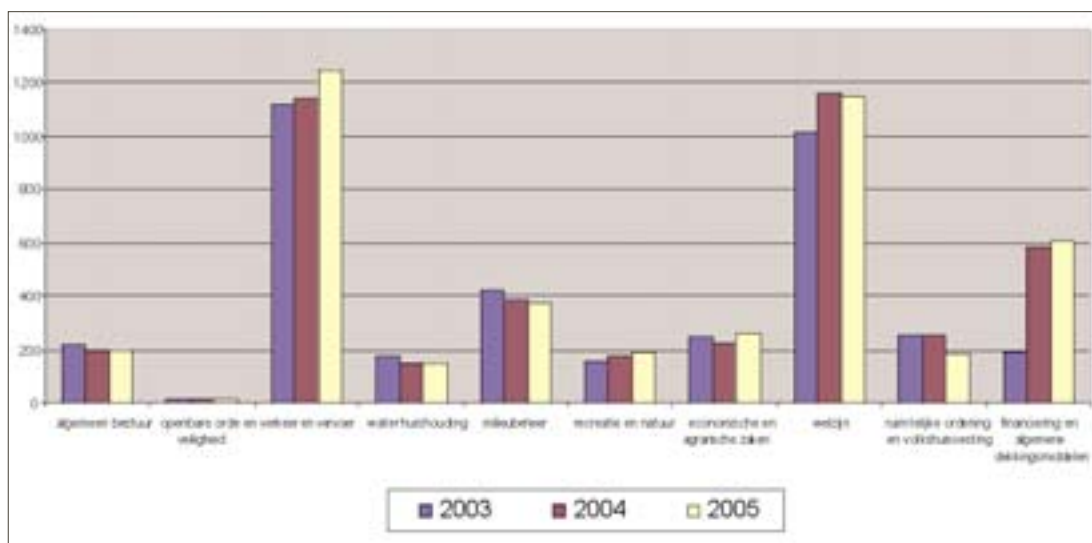
De provinciefondsuitkering bij de provincies Flevoland, Zeeland en Drenthe is relatief hoog, voornamelijk door het vaste basisbedrag (per provincie) in de algemene uitkering en de uitkeringseenheid per inwoner (waarbij met een minimum van 640.000 inwoners wordt gerekend). Het aandeel van de specifieke uitkeringen is het grootst bij de provincies Groningen en Limburg. Bij de provincie Groningen komt dit onder meer door de relatief hoge rijksbijdragen voor vervoer, en bij de provincie Limburg voor de jeugdhulpverlening. Het relatief lage aandeel van de opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting bij de provincies Zeeland en Friesland (en ook Groningen) komt door de relatief lage bevolkingsdichtheid en daardoor ook lage 'voertuigdichtheid' in deze provincies.

Bij de 'overige baten' worden ook dividend- en winstuitkeringen meegerekend. Omdat de provincie Flevoland nauwelijks beschikt over aandelen in energiebedrijven, is het aandeel van deze provincie in deze ontvangstencategorie relatief laag.

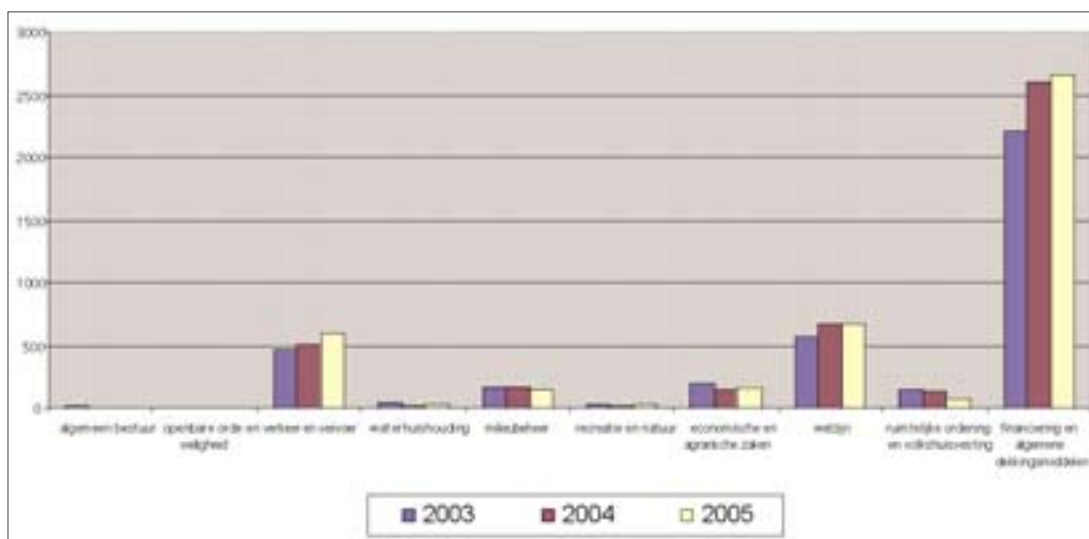
2.4 De lasten en baten per hoofdfunctie

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de lasten en baten van alle provincies, onderverdeeld naar hoofdfunctie. Dit overzicht geeft per provincie een beeld van de brutolasten, de bijbehorende baten en de dan resterende nettolasten per hoofdfunctie van de begroting 2005. De grafieken 4 en 5 laten zien, hoe de totale lasten (respectievelijk de baten) van de gezamenlijke provincies over de verschillende hoofdfuncties zijn verdeeld.

Grafiek 4: De totale lasten per hoofdfunctie voor de gezamenlijke provincies (bedragen x € 1 miljoen)



Grafiek 5: De totale baten per hoofdfunctie voor de gezamenlijke provincies (bedragen x € 1 miljoen)



Deze grafieken laten zien, dat de provincies hun beschikbare middelen voor het merendeel besteden aan de hoofdfuncties Verkeer en vervoer en Welzijn. In percentages uitgedrukt besteden de provincies in 2005 bijna 29% van de begrotingsomvang aan Verkeer en vervoer en ruim 26% aan Welzijn. Deze twee hoofdfuncties maken tezamen dus ruim de helft van de lasten van de provincies uit. Vooral de lasten voor de hoofdfunctie Verkeer en vervoer laten in 2005 een flinke stijging zien. Deze verhoging wordt verklaard door toenemende investeringen ten behoeve van provinciale wegen.

De baten van de provincies vallen voor meer dan de helft (bijna 61%) onder de hoofdfunctie Financiering en algemene dekkingsmiddelen. Deze algemene dekkingsmiddelen bestaan vooral uit de uitkering uit het provinciefonds en de opcentenheffing op de motorrijtuigenbelasting (zie ook paragraaf 4.3).

2.5 Conclusie

De omvang van de begrotingen voor de gezamenlijke provincies is van 2004 op 2005 vrijwel onveranderd gebleven op € 4,3 miljard. De provincies besteden meer dan de helft van de beschikbare middelen aan de hoofdfuncties Verkeer en vervoer en Welzijn. Bij de baten behoort meer dan 60% van de begrotingsomvang van de provincies tot de hoofdfunctie Financiering en algemene dekkingsmiddelen (met als belangrijkste onderdelen provinciefondsuitkering en opbrengsten opcenten motorrijtuigbelasting).

3 De gecorrigeerde begrotingssaldi en het meerjarenperspectief

3.1 Inleiding

Om te kunnen beoordelen of bij een provincie sprake is van een materieel sluitende begroting, is vereist dat inzicht bestaat in de structurele baten en lasten. Dit betekent dat elementen met een incidenteel karakter die het begrotingssaldo beïnvloeden dienen te worden geëlimineerd. Voor de beoordeling van de financiële positie en het materieel evenwicht van de provinciale begrotingen op termijn, presenteren de provincies meerjarenramingen voor een periode van tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren. In dit hoofdstuk worden de meerjarenramingen van de provincies vergeleken en wordt een indruk gegeven van het financieel perspectief in de komende jaren.

3.2 Gecorrigeerd saldo voor de begroting 2005

In tabel 2 wordt aangegeven in welke mate elementen met een incidenteel karakter in de diverse provinciale begrotingen voor het jaar 2004 voorkomen en tot welke correctie dit leidt met betrekking tot het door de provincies gepresenteerde begrotingssaldo.

Tabel 2: Gepresenteerde begrotingssaldi gecorrigeerd voor invloeden met een incidenteel karakter (bedragen x € 1000)

provincie	gepresenteerd saldo voor resultaat- bestemming	saldo na resultaat- bestemming	incidentele mutatie algemene reserve	extra afschrijving t.i.v. begroting	(saldo van) incidentele lasten en baten	gecorrigeerd saldo 6=2+3+4+5	gecorrigeerd saldo als % van de begrotingsomvang
	1	2	3	4	5		7
Drenthe	7.531	0	2.508	0	475	2.981	1,8%
Flevoland	4.425	0	170	0	0	170	0,1%
Friesland	-19.066	429	-269	0	10.558	10.718	4,2%
Gelderland	58.235	687	1.109	0	4.577	6.353	1,1%
Groningen	8.767	738	-794	0	1.472	1.416	0,6%
Limburg	131	3	-107	0	21.087	20.983	6,1%
Noord-Brabant	-37.547	0	-26.340	28.535	54.863	57.059	9,6%
Noord-Holland	-107.487	2	-10.936	0	5.811	-5.123	-0,9%
Overijssel	-17.706	0	-9.254	0	47.234	37.981	12,4%
Utrecht	-14.936	1	-1.381	0	19.325	17.945	5,5%
Zeeland	-742	0	0	0	3.369	3.369	1,9%
Zuid-Holland	-3.544	3.164	194	0	32.372	35.730	5,3%
totaal	-121.939	5.004	-45.101	28.535	201.143	189.582	4,3%

Uit deze tabel blijkt dat zeven provincies een begrotingssaldo hebben gepresenteerd dat negatief is vóór resultaatbestemming. Deze provincies corrigeren dit saldo bij de resultaatbestemming met beschikbare middelen vanuit hun reserves. Bij de meeste provincies resteert daarna een vrijwel sluitende begroting, of wordt een positief saldo (na resultaatbestemming) gepresenteerd. Vervolgens wordt nog rekening gehouden met een aantal incidentele elementen: mutaties bij de algemene reserve, een eventuele extra afschrijving ten laste van de begroting en het door de provincies apart in de begroting aangeduide aandeel van (het saldo van) de geraamde incidentele lasten en baten. Bij de mutaties in de algemene reserve is er rekening mee gehouden dat - ingeval per saldo aan deze reserve middelen zijn onttrokken - maximaal 1/3ste deel van de algemene reserve mag worden aangewend als structureel dekkingsmiddel (zie ook paragraaf 4.2)

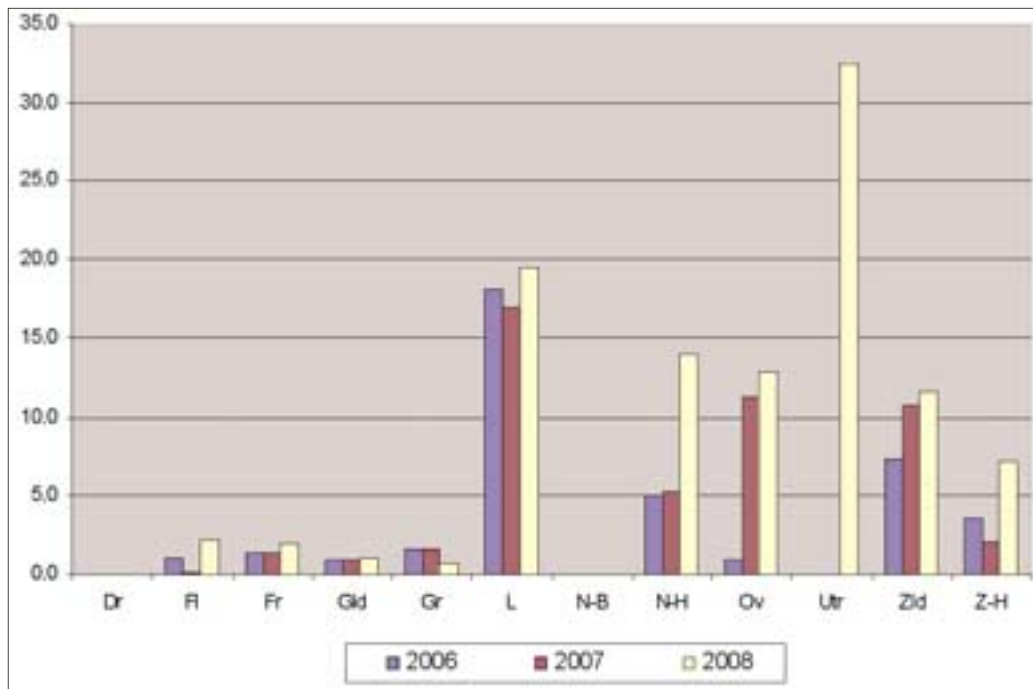
Uit de tabel blijkt dat na de aangebrachte correcties wegens elementen met een incidenteel karakter, bij alle provincies (behalve bij Noord-Holland) een positief gecorrigeerd saldo resteert. De provincie Noord-Holland laat nog een negatief saldo zien omdat hoge lasten verbonden zijn aan de geplande uitvoering van (nog over een reeks van jaren doorlopende) investeringsprogramma's, die worden gefinancierd vanuit reserves die in voorgaande jaren zijn opgebouwd uit opbrengsten van de verkoop van aandelen van energiebedrijven. Bij deze provincie is echter wel sprake van een sluitende meerjarenraming: op termijn zijn structurele lasten gedekt door structurele baten.

Als percentage van de begrotingsomvang variëren de positieve gecorrigeerde saldi bij de verschillende provincies van 0,1% (bij Flevoland) tot 12,4% (bij Overijssel). Voor de gezamenlijke provincies bedraagt het gecorrigeerde saldo 4,3% als percentage van de totale begrotingsomvang (bij de begrotingen voor 2004 was dit 2,8%). Deze stijging van de positieve saldi wordt voornamelijk veroorzaakt doordat een aantal provincies (soms aanzienlijk) hogere incidentele lasten heeft geraamd. Met name geldt dit voor de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland. Deze verhoging kan deels worden toegeschreven aan (ten opzichte van voorgaande jaren) verbeterde ramingen als gevolg van gewijzigde regelgeving: op grond van het BBV is vanaf 2004 het opnemen van een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten expliciet voorgeschreven.

3.3 Meerjarenramingen

In grafiek 6 wordt het meerjarenperspectief van de provincies voor de jaren 2005 tot en met 2007 nominaal weergegeven (zoals opgenomen in de provinciale meerjarenramingen). Dit perspectief is in het algemeen gebaseerd op het bestaande beleid volgens de begroting 2005 alsmede op het voor de komende jaren reeds vastgestelde structurele nieuw beleid. Daarbij is voor zover mogelijk ook rekening gehouden met eventueel vastgestelde bezuinigings- en ombuigingstaakstellingen.

Grafiek 6: Meerjarencijfers begrotingssaldi (bedragen x € 1 mln)



Geen enkele provincie laat bij de begroting 2005 voor de erna volgende jaren 2006 tot en met 2008 een negatief perspectief zien. Bij acht provincies zijn die meerjarencijfers overwegend oplopend positief. Eén provincie (Groningen) laat voor het laatste jaar een daling van het jaarcijfer zien, maar blijft nog wel positief. Twee provincies (Drenthe en Noord-Brabant) laten een exact (op nihil) sluitende meerjarenbegroting zien. Daarbij wordt echter aangetekend dat de provincie Noord-Brabant voor de jaren 2006 en 2007 incidentele lasten raamt voor per saldo bijna € 40 mln respectievelijk ruim € 27 mln, en voor 2008 een stelpost 'uitwerking bestuursaccord' van ruim € 65 mln heeft opgenomen. De provincie Drenthe raamt voor die jaren een 'saldo voor bestemming' van gemiddeld ruim € 5 mln per jaar. De provincie Utrecht laat voor de jaren 2006 en 2007 eveneens een exact (op nihil) sluitend meerjarencijfer zien, maar presenteert voor 2008 een fors positief saldo (het hoogste cijfer van alle provincies).

3.4 Conclusie

Zeven provincies presenteren een negatief begrotingssaldo vóór bestemming. Na resultaat-bestemming (mutaties in de reserves) en verwerking van elementen met een incidenteel karakter, resteert voor bijna alle provincies (op één na) een positief gecorrigeerd saldo. De provincies presenteren een (op termijn) positief of sluitend financieel meerjarenperspectief.

4 De potentiële financiële ruimte

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is aandacht besteed aan het saldo van de begroting en het meerjarenperspectief. Dit geeft een goed inzicht in de structureel aanwezige ruimte in het begrotingsjaar en de daaropvolgende drie jaren. Dit zegt echter niets over het structurele potentieel aan middelen dat nog gegenereerd kan worden om de begroting en het meerjarenperspectief sluitend te maken indien dit onverhoopt noodzakelijk zou zijn. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de potentiële financiële ruimte. Tevens wordt gekeken naar de heffing van het aantal opcenten motorrijtuigenbelasting, omdat dit een belangrijke component is van de potentiële financiële ruimte.

4.2 Potentiële financiële ruimte

Voor de berekening van de potentiële financiële ruimte wordt uitgegaan van het gecorrigeerde saldo van de begroting. Dit saldo kan, uiteraard behalve wanneer het negatief is, in principe en per definitie nog worden aangewend ter dekking van structurele lasten zonder dat dit consequenties heeft voor het materiële evenwicht van de begroting. Hetzelfde geldt in principe ook voor de raming van werkelijk onvoorziene uitgaven, zoals deze in de begroting is opgenomen. Daarnaast kan 1/30 deel van de algemene (vrije) reserve - voor zover nog niet meegerekend bij de bepaling van het gecorrigeerd saldo - worden aangewend als algemeen (en structureel) dekkingsmiddel.⁴ Voorts hebben alle provincies nog een onbenutte belastingcapaciteit. Deze capaciteit is structureel inzetbaar.

De som van de hiervoor opgesomde structureel aanwendbare middelen wordt vervolgens neerwaarts bijgesteld wegens de bespaarde rente over de reserves en voorzieningen, voorzover deze bespaarde rente wordt aangewend als algemeen (en structureel) dekkingsmiddel. Dit gebeurt omdat het (gedeeltelijk) tot bestemming komen van die reserves en voorzieningen een evenredige afname van de bespaarde rente daarover teweegbrengt en de structurele dekkingsmiddelen zal doen afnemen. Daarvoor dienen dan andere structurele dekkingsmiddelen te worden gevonden of structurele bezuinigingen te worden doorgevoerd.

In tabel 3 is de becijferde potentiële financiële ruimte voor 2005 per provincie nominaal weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de belangrijkste component van de potentiële financiële ruimte de onbenutte belastingcapaciteit is.

⁴ De zogenaamde 1/30ste-regel komt te vervallen op grond van het nieuwe door de gezamenlijke toezichthouders vastgestelde 'Gemeenschappelijk Toezichtskader' (GTK).

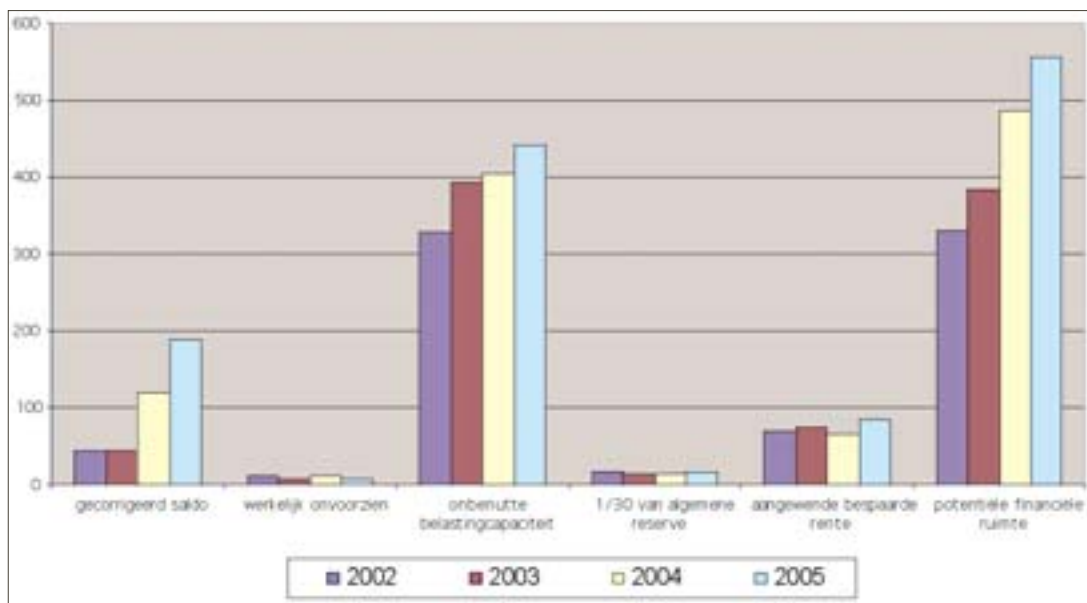
Tabel 3: Potentiële financiële ruimte 2004 (bedragen x € 1000)

provincie	gecorrigeerd saldo	werkelijk onvoorzien +	onbenutte belasting-capaciteit +	algemene reserve		aangewende bespaarde rente -	potentiële financiële ruimte
				1/30ste deel AR +	waarvan reeds benut * -		
Drenthe	2.981	431	10.444	1.069	0	3.520	11.405
Flevoland	170	730	13.196	261	0	0	14.357
Friesland	10.718	585	21.332	548	-548	7.860	24.775
Gelderland	6.353	204	36.762	1.072	0	0	44.392
Groningen	1.416	671	11.739	759	-759	4.144	9.682
Limburg	20.983	250	29.190	1.798	-1.798	4.627	45.796
Noord-Brabant	57.059	1.308	73.677	2.289	-2.289	16.721	115.324
Noord-Holland	-5.123	887	98.431	4.947	-4.947	24.392	69.802
Overijssel	37.981	250	25.124	674	-674	0	63.355
Utrecht	17.945	0	31.708	764	-764	0	49.653
Zeeland	3.369	250	10.083	239	-112	4.494	9.335
Zuid-Holland	35.730	500	79.850	1.038	0	19.283	97.836
Totaal	189.582	6.066	441.537	15.438	-11.871	85.041	555.711

*) bij berekening gecorrigeerd saldo

Grafiek 7 laat zien hoe de hiervoor genoemde onderdelen van de potentiële financiële ruimte zich op basis van de begrotingen voor de jaren 2002 tot en met 2005 (landelijk gezien) hebben ontwikkeld.

Grafiek 7: Ontwikkeling van de potentiële financiële ruimte voor de gezamenlijke provincies (bedragen x € 1 miljoen)



De potentiële financiële ruimte van de provincies neemt op begrotingsbasis in 2005 ten opzichte van 2004 in totaal met ongeveer 14% toe van € 485 miljoen tot € 555 miljoen (in 2004 was de stijging ten opzichte van 2003 ongeveer 27%).

De stijging wordt vooral veroorzaakt door de hogere gecorrigeerde saldi, maar ook door een verdere stijging van de onbenutte belastingcapaciteit. Dit laatste hangt samen met de verhoging van het maximaal aantal te heffen opcenten, welke verhoging door de provincies veelal niet volledig is gebruikt voor aanpassing van het aantal te heffen opcenten. Naast hogere aantallen motorrijtuigen, spelen ook verschuivingen van lichtere naar zwaardere

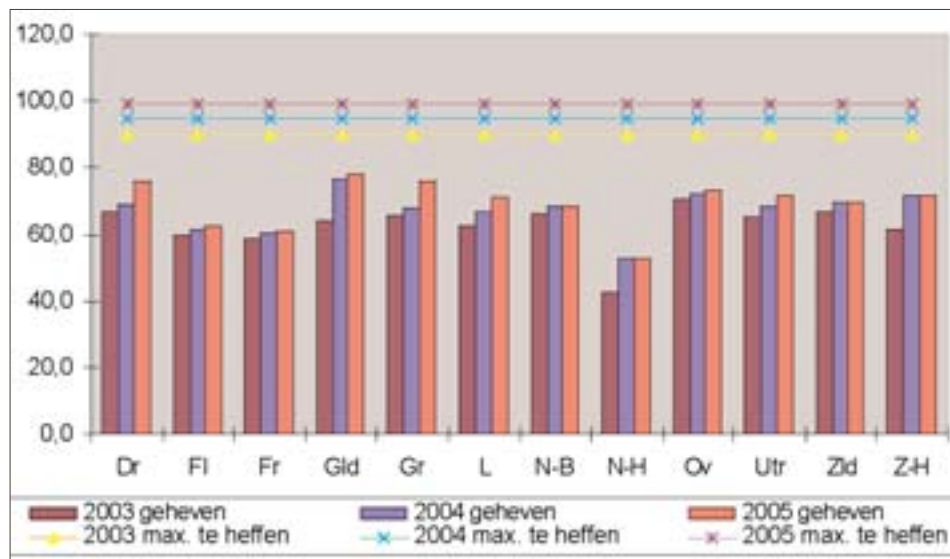
gewichtsklassen een rol in de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting en als afgeleide daarvan derhalve eveneens in de onbenutte belastingcapaciteit.

De omvang van de potentiële financiële ruimte wordt voor bijna 80% bepaald door de hoogte van de onbenutte belastingcapaciteit.

4.3 Heffing aantal opcenten motorrijtuigenbelasting

Omdat de heffing van het aantal opcenten motorrijtuigenbelasting de grootste bijdrage levert aan de potentiële financiële ruimte worden in grafiek 8 de per 1 april 2003, 2004 en 2005 door de provincies geheven aantallen opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting weergegeven.

Grafiek 8: Geheven en maximaal te heffen opcenten per 1-4 van het jaar



Uit de grafiek blijkt dat bij de provincies Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland in 2005 geen verhoging van de provinciale opcenten heeft plaatsgevonden (en bij Noord-Brabant slechts een zeer geringe verhoging). Bij de provincies Drenthe en Groningen is in 2005 een relatief flinke verhoging van het aantal te heffen opcenten doorgevoerd. Bij de overige provincies is er eveneens sprake van een verhoging, maar in een wat mindere mate. Ondanks de doorgevoerde verhogingen, blijft het aantal te heffen opcenten bij alle provincies flink lager dan het aantal opcenten dat maximaal geheven mag worden (2003: 89,9; 2004: 94,7; 2005: 99,0). Dit aantal maximaal te heffen opcenten wordt jaarlijks aangepast op basis van een vierjaarlijks voortschrijdend gemiddelde van de gerealiseerde nominale ontwikkeling van het nationaal inkomen.

Uit deze grafiek blijkt tevens dat Gelderland het hoogste aantal, en Noord-Holland het laagste aantal opcenten heft.

4.4 Conclusie

De potentiële financiële ruimte van de provincies neemt landelijk gezien in 2005 met ongeveer 14% toe tot in totaal € 555 mln. De hoogte daarvan wordt voor ongeveer 80% bepaald door de omvang van de onbenutte belastingcapaciteit. Bij alle provincies is er sprake van een flinke ruimte tussen de maximaal te heffen en de daadwerkelijk geheven aantallen opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting.

5 De financiële positie

5.1 Inleiding

In het BBV is er voor gekozen bij de begroting geen complete geraamde balans voor te schrijven, maar de te verstrekken gegevens over de financiële positie te beperken tot de belangrijkste onderwerpen. Daarbij is voorgeschreven tenminste inzicht te bieden in de (uitbreidings- en vervangings)investeringen, de financiering, alsmede de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze hoofdaspecten van de financiële positie.

5.2 Investerings en financiering

In tabel 4 is een overzicht opgenomen van de in de provinciale begrotingen voor 2005 opgenomen bedragen voor investeringen (zowel nominaal als in percentages ten opzichte van de budgetomvang), alsmede voor zowel door de provincies opgenomen als verstrekte langlopende geldleningen.

Tabel 4: Investerings en langlopende geldleningen op basis van begroting 2005 (bedragen x € 1000)

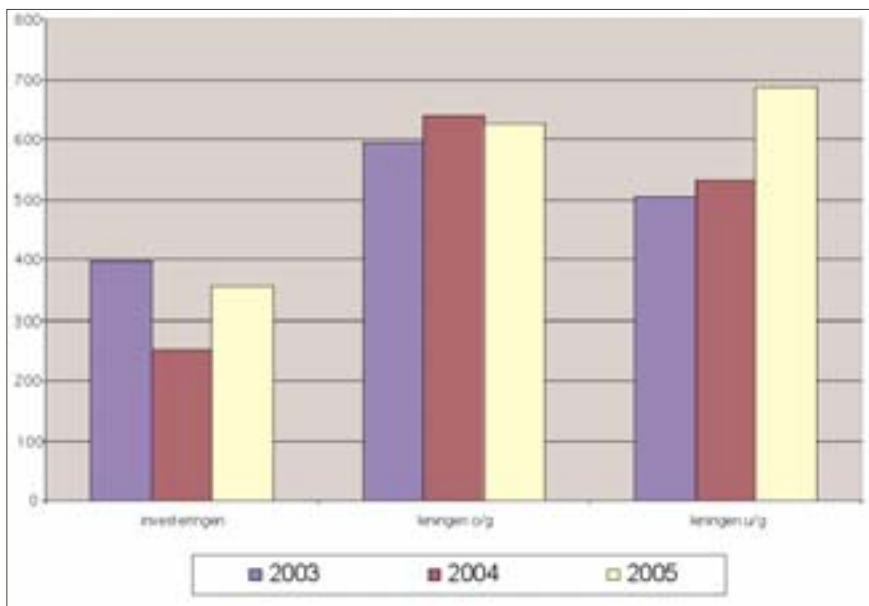
provincies	investerings		opgenomen geldleningen		uitgezette geldleningen	
	nominaal	t.o.v. omvang begroting	stand 1/1	stand 31/12	stand 1/1	stand 31/12
Drenthe	2.229	1,36%	4.447	3.880	39.335	42.351
Flevoland	5.995	4,37%	0	0	1.229	1.170
Friesland	36.990	14,81%	1.157	907	35.031	34.804
Gelderland	26.389	4,41%	69.840	62.855	75.789	74.389
Groningen	8.586	3,58%	23.845	23.845	38.381	38.343
Limburg	7.749	2,26%	0	0	53.000	53.000
Noord-Brabant	71.087	11,90%	292.640	402.740	12.145	13.138
Noord-Holland	97.174	17,89%	0	0	337.782	308.798
Overijssel	11.630	3,79%	18.152	18.152	39.380	39.389
Utrecht	188	0,06%	13.160	11.345	55.115	33.157
Zeeland	3.418	1,95%	0	0	179	164
Zuid-Holland	85.137	12,58%	118.121	102.741	49.394	49.383
totaal	356.572	8,18%	541.362	626.465	736.760	688.046

Uit dit overzicht blijkt dat de provincie Noord-Holland zowel nominaal als relatief (ten opzichte van de begrotingsomvang) de meeste investeringen verricht. Deze provincie heeft een bewuste keuze gemaakt voor een hoog investeringsniveau ten laste van reserves die in voorgaande jaren zijn opgebouwd uit opbrengsten van de verkoop van aandelen van energiebedrijven. De provincie Utrecht daarentegen laat (op de balans) een zeer laag bedrag aan investeringen zien. Dat komt door de methodiek van deze provincie van raming van wegeninvesteringen rechtstreeks op de begroting (in plaats van de investeringen via de balans te activeren en af te schrijven).

De tabel laat tevens zien dat per ultimo 2005 het geraamde bedrag aan opgenomen langlopende geldleningen door de gezamenlijke provincies lager is dan het totale bedrag aan uitgezette geldleningen. Voor alle provincies (behalve Noord-Brabant) geldt dat het bedrag aan lang vreemd vermogen (opgenomen geldleningen) in de loop van 2005 naar verwachting afneemt of gelijk blijft. Bij vier provincies is er zelfs in het geheel geen behoefte aan lang

vreemd vermogen. Bij de provincie Noord-Brabant wordt voor 2005 een forse kapitaalbehoefte geraamd, onder meer ten behoeve van investeringen voor de tijdelijke grondbank en sloopvergoedingen (sanering intensieve veehouderij). Om een indruk te geven hoe de geraamde investeringen en geldleningen voor de gezamenlijke provincies zich in de loop der jaren ontwikkelen, is in grafiek 9 een overzicht opgenomen van deze aspecten van de financiële positie op basis van de gegevens uit de begrotingen voor de jaren 2003, 2004 en 2005.

Grafiek 9: Verloop van ramingen voor investeringen en langlopende geldleningen per ultimo begrotingsjaar, (bedragen x € 1000)



Uit de grafiek blijkt dat ten opzichte van 2003, de gezamenlijke provincies - na een terugval bij de begroting voor 2004 - bij de begroting 2005 weer toenemende investeringen ramen. De ramingen voor de totale opgenomen geldleningen bewegen zich de afgelopen jaren rond het niveau van ongeveer € 600 mln, terwijl de verwachte uitgezette geldleningen een duidelijk stijgende tendens laten zien. Die stijgende tendens blijkt ook uit het feit bij de begroting 2004 voor 31-12-2004 nog een bedrag van ruim € 500 mln aan leningen u/g werd voorzien, terwijl bij de begroting 2005 voor 1-1-2005 is uitgegaan van een bedrag van meer dan € 700 mln.

Tenslotte is in tabel 5 een overzicht opgenomen van de door de provincies op basis van de begroting geraamde financieringspositie per ultimo 2005, afgezet tegen de situatie op basis van de begrotingen voor het jaar 2004.

Tabel 5: Geraamde financieringspositie per ultimo begrotingsjaar (bedragen x € 1000)

provincies	geraamde balans 2004		geraamde balans 2005	
	financierings-overschot	financierings-tekort	financierings-overschot	financierings-tekort
Drenthe	10.498	0	6.553	0
Flevoland	27.253	0	27.688	0
Friesland	48.646	0	915	0
Gelderland	0	173.270	0	276.667
Groningen	0	28.262	0	28.969
Limburg	0	12.805	0	51.161
Noord-Brabant	0	36.460	0	33.983
Noord-Holland	86.975	0	0	98.065
Overijssel	0	3.016	0	15.590
Utrecht	268.535	0	39.388	0
Zeeland	17.829	0	14.022	0
Zuid-Holland	0	47.770	0	148.516
totaal	459.736	301.603	88.566	652.951

Uit deze tabel blijkt dat op basis van de geraamde begrotingen de financieringspositie van de gezamenlijke provincies terugloopt. Per ultimo 2005 verwachten vijf provincies een resterend financieringsoverschot voor in totaal bijna € 89 mln, terwijl dat voor 2004 nog bijna € 460 mln bedroeg (voor zes provincies). De geraamde financieringstekorten lopen op van bijna € 302 mln voor zes provincies naar in totaal bijna € 653 mln voor zeven provincies.

5.3 Vermogenspositie (op basis van de begroting 2005)

In tabel 6 is een overzicht opgenomen van de in de provinciale begrotingen voor 2005 opgenomen ramingen voor de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen. Voorzieningen, waaronder de van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, worden niet tot het eigen vermogen gerekend. Toch worden de voorzieningen in dit overzicht meegenomen, omdat het BBV expliciet voorschrijft dat de stand en het verloop van de voorzieningen bij de uiteenzetting van de financiële positie moet worden meegenomen.

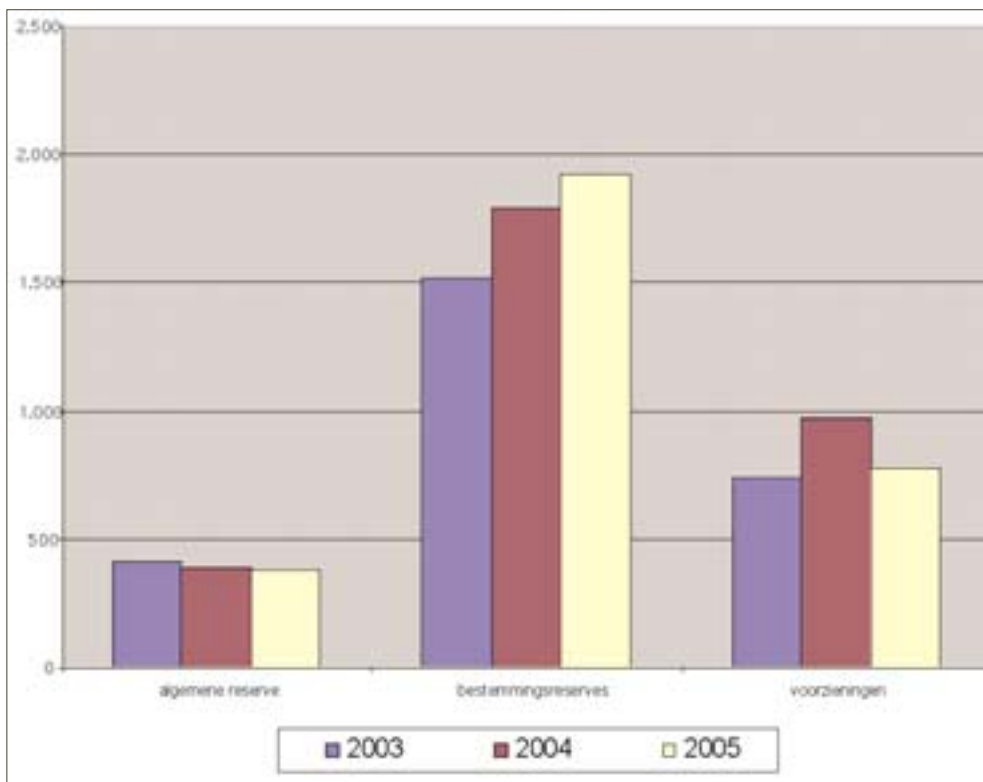
Tabel 6: Reserves en voorzieningen (op basis begroting 2005) (bedragen x € 1000)

provincies	algemene reserve		bestemmingsreserves		voorzieningen	
	stand 1/1	stand 31/12	stand 1/1	stand 31/12	stand 1/1	stand 31/12
Drenthe	32.059	30.979	33.440	36.575	26.081	20.808
Flevoland	7.838	8.008	39.684	44.975	15.336	14.517
Friesland	16.454	15.662	96.462	77.649	55.103	56.275
Gelderland	32.166	33.205	148.872	138.120	58.743	29.153
Groningen	22.761	22.761	47.939	36.478	61.859	48.734
Limburg	53.949	30.000	96.357	102.792	96.550	97.630
Noord-Brabant	68.075	39.466	176.572	167.633	141.719	144.730
Noord-Holland	148.396	132.513	549.816	458.210	73.519	67.396
Overijssel	20.205	10.581	135.894	129.264	71.472	56.681
Utrecht	22.932	20.911	494.606	481.690	63.842	55.774
Zeeland	7.155	7.042	34.287	33.658	69.315	60.541
Zuid-Holland	31.152	31.346	228.538	214.323	133.835	123.114
totaal	463.144	382.474	2.084.467	1.921.367	867.374	775.353

Uit dit overzicht blijkt dat de gezamenlijke provincies voor 2005 verwachten dat zowel de reserves als de voorzieningen in de loop van het jaar zullen afnemen.

Om een indruk te geven hoe de geraamde standen aan het eind van het begrotingsjaar van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen zich voor de gezamenlijke provincies zich in de loop der jaren ontwikkelen, is in grafiek 10 een overzicht opgenomen van de betreffende gegevens uit de begrotingen voor de jaren 2003, 2004 en 2005.

Grafiek 10: Verloop reserves en voorzieningen (op begrotingsbasis) (bedragen x € 1000)



Uit de grafiek blijkt dat voor het totaal van de provincies de algemene reserves op begrotingsbasis een licht dalende tendens vertonen, de bestemmingsreserves een stijging laten zien en de voorzieningen (ondanks een daling in 2005 ten opzichte van 2004) ook enigszins toenemen ten opzichte van 2003.

Voor de ontwikkelingen van de vermogenspositie op basis van de daadwerkelijke realisaties volgens de jaarrekeningen wordt verwezen naar paragraaf 6.5

5.4 Conclusie

Op basis van de begroting 2005 besteden de gezamenlijke provincies ruim 8% van hun beschikbare middelen aan investeringen. Hierbij treden ruime verschillen tussen de provincies op, mede door de diversiteit van de gehanteerde investeringsmethoden: van hoge investeringsvolumes ten laste van vooraf gevormde reserves tot uitgaven voor investeringen die rechtstreeks ten laste van de begroting worden gebracht (en dus niet via de balans worden geactiveerd).

Vier provincies hebben in het geheel geen opgenomen langlopende geldleningen. Zeven provincies ramen een afnemend of gelijkblijvend beroep op lang vreemd vermogen; slechts één provincie raamt voor 2005 een toenemende kapitaalbehoefte.

De uitgezette geldleningen van de gezamenlijke provincies laten over de afgelopen jaren (op begrotingsbasis) een stijgende tendens zien.

Op basis van de begroting 2005 ramen vijf provincies een financieringsoverschot (voor in totaal bijna € 89 mln) en zeven provincies een gezamenlijk financieringstekort van bijna € 653 mln. In 2004 was nog sprake van een financieringsoverschot van bijna € 460 mln (voor zes provincies) en een financieringstekort van ruim € 300 mln (voor de andere zes provincies). Op begrotingsbasis ramen de gezamenlijke provincies dat in 2005 zowel de reserves als de voorzieningen zullen afnemen. Als gekeken wordt naar de ontwikkelingen op basis van de laatste drie begrotingen, vertonen de algemene reserves van de provincies een licht dalende tendens. Daarentegen laten de bestemmingsreserves een stijgende tendens zien en nemen de voorzieningen licht toe (met een piek in 2004).

6 De balans

6.1 Inleiding

De balans is onderdeel van de jaarrekening. De balans is van betekenis omdat deze op systematische wijze informatie geeft over de samenstelling van bezittingen en schulden en het eigen vermogen aan het eind van het verantwoordingsjaar.

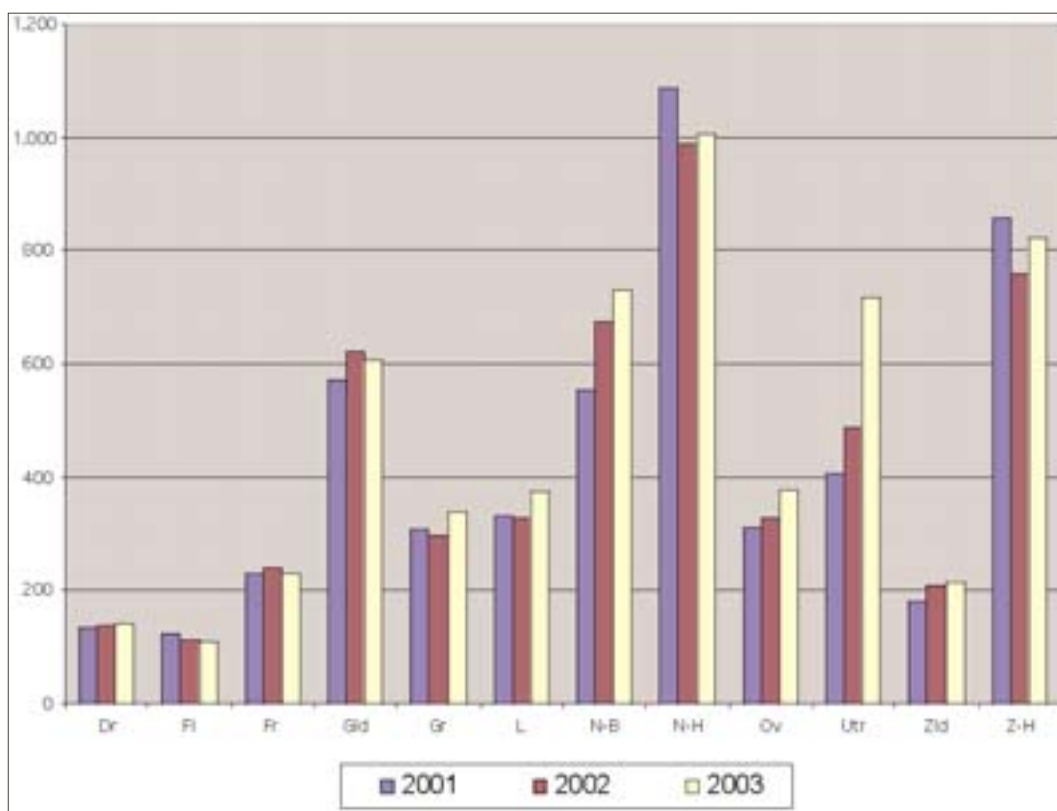
In dit hoofdstuk worden de onderdelen van de activa en de passiva nader gespecificeerd.

Ook wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de vermogenspositie van de provincies.

6.2 Balanstotalen

De (ontwikkeling van de) totaalbedragen van de bij de jaarrekeningen 2001, 2002 en 2003 verantwoorde activa en passiva per provincie (balanstotalen) zijn afgebeeld in grafiek 11.

Grafiek 11: Ontwikkeling balanstotalen bij de jaarrekeningen (bedragen x € 1 mln)



Uit de grafiek blijkt dat bij de jaarrekening 2003 ten opzichte van 2002 bij negen provincies de balanstotalen zijn toegenomen. Voor de gezamenlijke provincies geldt dat de balanstotalen met ongeveer 9,4% zijn gestegen van bijna € 5,2 miljard tot € 5,7 miljard. Van 2001 naar 2002 was de stijging beperkt van bijna € 5,1 miljard tot bijna € 5,2 miljard (dit is ongeveer 1,6 %). De verhoging in 2003 komt voor een belangrijk deel door de ruime stijging bij de provincie Utrecht wegens een toename van het eigen vermogen door de vorming van de reserve 'dekking structuurfonds' (bestaande uit de opbrengsten van de verkoop van nutsbedrijven).

6.3 Specificatie van de activa

In tabel 7 is aangegeven hoe het in de vorige paragraaf genoemde totaal van bijna € 5,7 miljard voor de activa op de balans is verdeeld over de verschillende provincies.

Tabel 7: De activa van de balans per ultimo 2003 (bedragen x € 1000)

provincies	materiële vaste activa	immateriële vaste activa	deel- nemingen	leningen u/g	overige financiële activa	vlottende activa	(balans) totaal activa
Drenthe	34.230	437	853	29.757	0	74.805	140.082
Flevoland	28.458	975	946	16.269	976	61.215	108.839
Friesland	51.106	446	3.133	35.702	0	137.995	228.382
Gelderland	105.274	332.315	0	75.814	0	92.133	605.536
Groningen	100.031	699	2.319	90.672	0	145.428	339.149
Limburg	57.233	44.231	14.434	49.277	13.000	197.050	375.225
Noord-Brabant	371.929	114.913	28.175	10.903	811	203.703	730.434
Noord-Holland	259.070	3.722	88.986	191.487	0	463.372	1.006.637
Overijssel	112.264	0	30.273	40.895	11.000	181.820	376.252
Utrecht	24.055	14.888	75	50.242	398.609	226.997	715.066
Zeeland	61.190	0	34.726	235	0	117.882	214.033
Zuid-Holland	394.789	42.399	4.032	42.974	100	338.695	822.989
totaal	1.599.629	555.025	207.952	634.227	424.696	2.241.095	5.662.624
ter vergelijking totaal 2002	1.652.371	463.225	177.050	674.624	204.718	2.023.450	5.195.438

Uit deze tabel blijkt dat de provincies naast de materiële, immateriële en financiële vaste activa tevens beschikken over een aanzienlijk bedrag aan vlottende middelen. Deze vlottende activa voor een totaalbedrag van ruim € 2,2 miljard maken in 2003 bijna 40% uit van het balanstotaal. Het totale bezit aan vlottende middelen is hoger dan het bedrag aan materiële vaste activa (ad bijna € 1,6 miljard; dit is 28%). De stijging van het balanstotaal is voor een deel te danken aan de hogere vlottende middelen, maar ook door een toename van de 'overige financiële activa'. Dit komt vooral door het zeer grote aandeel van de provincie Utrecht, samenhangend met opbrengsten uit de verkoop van aandelen van energiebedrijven (UNA).

Onder de materiële vaste activa zijn in het algemeen verantwoord de per ultimo 2003 resterende boekwaarden betreffende gebouwen, investeringen ten behoeve van automatisering, provinciale wegen (inclusief fietspaden) en waterwegen, transportmiddelen en machines en recreatie-objecten.

Onder de immateriële vaste activa zijn tot en met 2003 nog begrepen de investeringsbijdragen aan derden ten behoeve van bijvoorbeeld de zogenaamde relatienotagebieden en natuurterreinen, dijkverzwarringsprojecten, kaden, riolering, sportcomplexen, industrieterreinen, boezemwateringen.⁵

De financiële vaste activa zijn onderverdeeld in deelnemingen, leningen u/g (verstekte geldleningen) en overige financiële activa.

De deelnemingen betreffen overwegend aandelen in energiedistributiebedrijven, waterleidingbedrijven, afvalverwerkingsbedrijven, ontwikkelingsmaatschappijen en de Bank voor Nederlandsche Gemeenten. Het totaal van de deelnemingen is in 2003 enigszins toegenomen (van € 177 mln tot bijna € 208 mln). Een aantal provincies heeft de aanschaffingswaarde van de deelnemingen in het verleden (nagenoeg) volledig afgeschreven.

⁵ Conform het BBV worden investeringsbijdragen aan derden met ingang van de begroting 2004 niet meer onder de immateriële activa, maar apart op de balans verantwoord. Vanaf dat jaar worden onder immateriële activa slechts verstaan kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief.

Onder leningen u/g worden verantwoord de verstrekte geldleningen aan voormalige nu geprivatiseerde bedrijven en afvalinrichtingen alsmede de achtergestelde leningen aan energiedistributiebedrijven waarin een aantal provincies deelneemt. In een enkel geval zijn ook leningen verstrekt aan openbaarvervoerbedrijven, aan gemeenten of aan gesubsidieerde instellingen. Een deel van de provincies verstrekt voorts hypothecaire geldleningen en autovoorschotten aan het personeel.

6.4 Specificatie van de passiva

In tabel 8 is aangegeven hoe het in de vorige paragraaf genoemde totaal van bijna € 5,7 miljard voor de passiva op de balans is verdeeld over de verschillende provincies.

Tabel 8: De passiva van de balans per ultimo 2003 (bedragen x € 1000)

provincies	algemene reserve	bestemmings-reserves	voor-zieningen	saldo van de rekening	leningen o/g	vlottende passiva	(balans) totaal activa
Drenthe	29.620	45.798	34.138	5.547	5.014	19.964	140.082
Flevoland	7.863	55.807	23.785	2.936	0	18.448	108.839
Friesland	15.200	120.255	54.316	9.501	1.406	27.703	228.382
Gelderland	26.622	231.312	62.716	7.839	79.303	197.745	605.536
Groningen	29.368	56.194	0	9.162	23.844	158.161	339.149
Limburg	44.261	97.673	116.157	13.571	26.923	68.683	375.225
Noord-Brabant	30.366	361.409	19.168	17.650	128.771	173.070	730.434
Noord-Holland	365.167	435.917	137.054	4.506	0	63.993	1.006.637
Overijssel	7.907	145.284	101.778	14.694	18.152	88.437	376.252
Utrecht	24.637	196.497	71.542	308.872	14.975	98.544	715.066
Zeeland	8.157	70.498	91.786	5.600	0	37.992	214.033
Zuid-Holland	49.851	214.436	179.653	16.508	232.079	130.464	822.989
totaal	639.019	2.031.080	892.093	416.388	530.467	1.083.204	5.662.624
ter vergelijking totaal 2002	796.844	1.673.044	984.750	120.683	614.326	975.371	5.195.438

De passiva kunnen worden onderverdeeld in eigen vermogen (algemene reserve en bestemmingsreserves), voorzieningen, het saldo van de rekening, opgenomen langlopende geldleningen en vlottende passiva.

Onder algemene reserve wordt verstaan alle reserves die in principe vrij aanwendbaar zijn en waaraan derhalve geen concrete bestemming is gegeven. Onder bestemmingsreserves worden verstaan alle reserves waaraan een specifieke bestemming is gegeven.

Voorzieningen worden gevormd wegens een financiële verplichting of een (op balansdatum bestaand) financieel risico waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten. Ook van derden verkregen middelen met een specifiek bestedingsdoel worden tot de voorzieningen gerekend. Voorzieningen worden beschouwd als vreemd vermogen.

Uit de tabel blijkt dat tegenover het teruglopen van het totaal van de algemene reserves en de voorzieningen een (ruimere) stijging van de bestemmingsreserves staat. In 2003 is het eigen vermogen (totaal van algemene reserve en bestemmingsreserves) landelijk gezien met € 200 mln toegenomen (dit is een stijging van 8%). Het hoge 'saldo van de rekening' bij de provincie Utrecht komt door de opbrengst van de verkoop van UNA-aandelen.

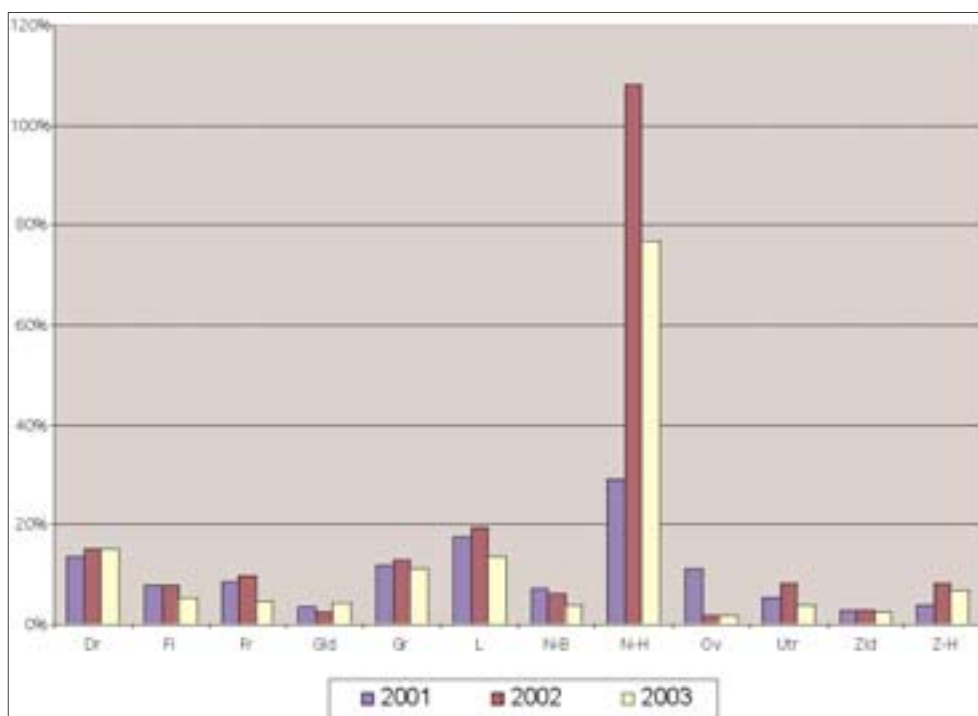
Het beroep op lang vreemd vermogen (langlopende leningen o/g) van de gezamenlijke provincies is in 2003 ten opzichte van 2002 afgenomen met een bedrag van € 84 mln (dit is 13,7%). Deze leningen dienen over het algemeen ter financiering van de diverse activa. In een aantal gevallen bestaat er ook een correlatie met de aan (voormalige) provinciale bedrijven verstrekte geldleningen (u/g).

6.5 Vermogenspositie (op rekeningbasis)

In paragraaf 5.3 werd aandacht besteed aan de (nominale) stand en het verloop van de algemene reserves en de bestemmingsreserves op basis van de gegevens volgens de begroting 2005. Om de relatieve vermogenspositie van de provincies te vergelijken is in deze paragraaf het eigen vermogen op rekeningbasis gerelateerd aan de begrotingsomvang. Onder eigen vermogen wordt hierbij verstaan het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves (zoals dit voor het jaar 2003 nominaal werd aangegeven in tabel 8).

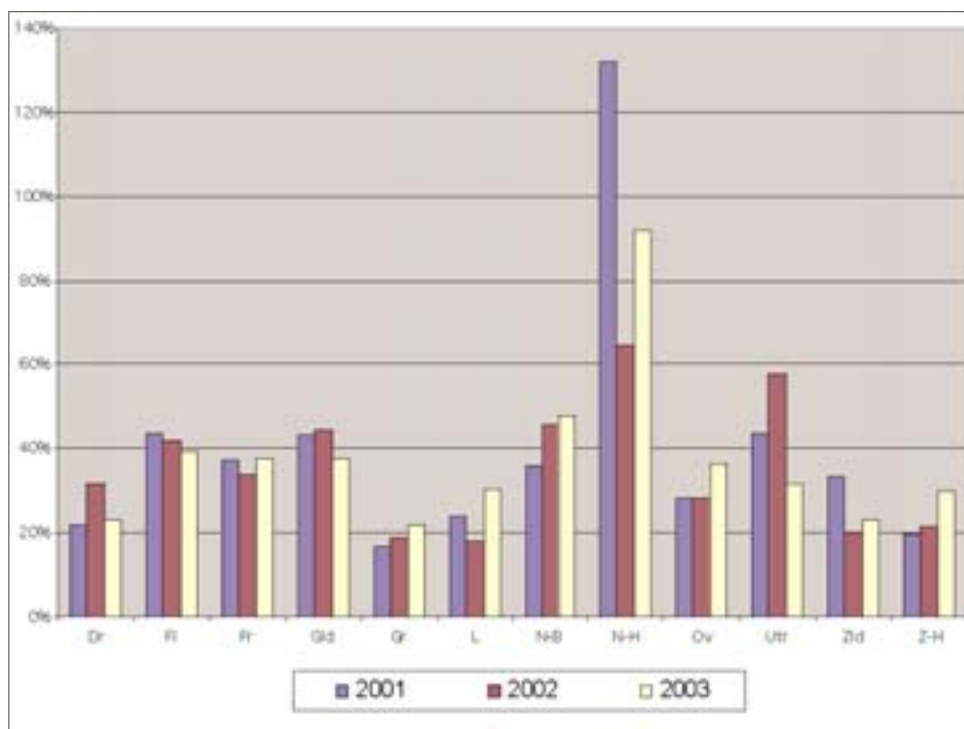
In de grafieken 12 en 13 is respectievelijk voor de algemene (vrij aanwendbare) reserve en de bestemmingsreserves weergegeven hoe bij de verschillende provincies deze vermogensbestanddelen zich in de jaren 2001, 2002 en 2003 daadwerkelijk hebben ontwikkeld (in relatie tot de omvang van de begroting).

Grafiek 12: Algemene reserve per ultimo dienstjaar in procenten van de begrotingsomvang



Uit de grafiek blijkt de ruime vermogenspositie van de provincie Noord-Holland (samenhangend met de opbrengst van de verkoop van UNA-aandelen). Tevens wordt opgemerkt dat voor acht provincies geldt dat de omvang van de algemene reserve in 2003 ten opzichte van 2002 relatief (afgezet tegen de begrotingsomvang) is afgenomen en voor drie provincies ongeveer gelijk gebleven (en dus slechts bij één provincie is toegenomen).

Grafiek 13 Bestemmingsreserves per ultimo dienstjaar in procenten van de begrotingsomvang



Ten opzichte van 2002 zijn de bestemmingsreserves in 2003 bij acht provincies toegenomen. Zoals bij tabel 8 werd aangegeven, is voor de gezamenlijke provincies het saldo van de afname van de algemene reserves en de toename van de bestemmingsreserves in totaal positief. Totaal gezien is er dus nog sprake van een stijging van het gezamenlijke eigen vermogen, en blijft de vermogenspositie van de provincies onveranderd goed.

Voor een nadere beschouwing over de omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves, wordt verwezen naar passages over de incidentele weerstandscapaciteit in hoofdstuk 7 over het financiële weerstandsvermogen.

6.6 Conclusie

Ten opzichte van 2002 is het balanstotaal van alle provincies gezamenlijk bij de rekening 2003 met ruim 9% toegenomen tot € 5,7 miljard. Van dit bedrag bestaat ruim € 2 miljard (dit is bijna 40% van het balanstotaal) uit vlottende middelen. Het eigen vermogen (totaal van algemene reserve en bestemmingsreserves) van de provincies gezamenlijk is in 2003 toegenomen met € 200 miljoen (dit is een toename van 8%). Het beroep van de gezamenlijke provincies op lang vreemd vermogen is in 2003 afgenomen met € 84 miljoen (dit is 13,7%).

In het geheel gezien kan worden geconcludeerd dat de vermogenspositie van de provincies onveranderd goed is.

7 Het financiële weerstandsvermogen

7.1 Inleiding

Kennis van het financiële weerstandsvermogen is voor een provincie van belang wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. In het BBV is een artikel met uitgebreide toelichting over de (bij de begroting en rekening op te nemen) paragraaf weerstandvermogen opgenomen. Het weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen op een zodanige wijze dat het voorzieningenniveau ongestoord kan worden voortgezet. Of anders gezegd: door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het betreffende jaar zelf (het statische weerstandsvermogen) of op de gevolgen voor meerdere jaren (het dynamische weerstandsvermogen). In tabel 8 zijn gegevens opgenomen over de algemene reserves en de bestemmingsreserves van de verschillende provincies in de statische situatie (volgens de gegevens bij de rekening 2003). In dit hoofdstuk worden deze gegevens nader beschouwd in de dynamische situatie (doorwerking over meerdere jaren).

Het weerstandsvermogen is gesplitst in twee componenten: de weerstandscapaciteit en de risico's. De relatie tussen beide wordt het weerstandsvermogen genoemd. Met de weerstandscapaciteit worden bedoeld alle elementen waarmee eventuele tegenvallers bekostigd kunnen worden. Daaronder worden bijvoorbeeld verstaan de vrij aanwendbare reserves en de onbenutte belastingcapaciteit.

In dit hoofdstuk wordt eerst de weerstandscapaciteit behandeld en daarna de risico's. Tenslotte wordt bekeken of en hoe de relatie tussen beide uitgedrukt kan worden in het (financiële) weerstandsvermogen.

7.2 Weerstandscapaciteit

Het onderzoek naar de weerstandscapaciteit van de provincies is in deze paragraaf gebaseerd op daadwerkelijke realisatiegegevens (ontleend aan de rekeningen over 2002 en 2003 en de per ultimo van die jaren gepresenteerde balansen). De weerstandscapaciteit is hierbij opgedeeld in twee delen: de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit.

7.2.1 Incidentele weerstandscapaciteit

Onder incidentele weerstandscapaciteit in de dynamische situatie wordt verstaan het vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen op een zodanige wijze dat het geen invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau. Om deze weerstandscapaciteit te bepalen is gekeken naar de omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Voorzieningen⁶ maken geen deel uit van de weerstandscapaciteit, omdat voorzieningen als geheel verplicht worden aangemerkt en dus niet vrij aanwendbaar zijn.

Algemene reserve

Uitgangspunt is de algemene reserve zoals deze op de balans per ultimo dienstjaar is verantwoord. Voor de berekening van de weerstandscapaciteit zijn daarin begrepen bestemde delen uit de algemene reserve overgebracht naar de bestemde reserves. Aan de algemene reserve is vervolgens het saldo van de rekening van het betreffende dienstjaar toegevoegd,

⁶ Voorzieningen worden gevormd wegens (bestaande risico's voor) verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs wel te schatten.

waarbij rekening wordt gehouden met de eventueel gelijktijdig gegeven bestemming aan (een deel van) het rekeningresultaat. De eventueel in het rekeningssaldo begrepen kredieten die naar het volgende dienstjaar worden overgeheveld, zijn overgebracht naar de bestemde reserves.

Bestemde reserves

Aan de per ultimo dienstjaar op de balans verantwoorde bestemmingsreserves worden eventueel toegevoegd delen van de algemene reserve zoals hiervoor omschreven. Vervolgens zijn op de bestemmingsreserves de juridisch afdwingbare verplichtingen in mindering gebracht omdat deze, op dat moment, niet vrij aanwendbaar zijn. Bestemmingsreserves die naar aard en inhoud het karakter dragen van een voorziening zijn overgeheveld naar de voorzieningen. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor van derden verkregen bijdragen die voor een specifieke bestemming aangewend moeten worden.

In de dynamische situatie behoort ook gekeken te worden naar de mate waarin bespaarde rente is aangewend ter dekking van structurele lasten.⁷ Immers als dit het geval is, kan het deel van de reserves waarover de aangewende bespaarde rente is berekend niet vrij gebruikt worden zonder dat dit consequenties heeft voor de exploitatie. In dat geval is het desbetreffende (gekapitaliseerde) deel op de algemene reserve in mindering gebracht.⁸ Mocht het becijferde gekapitaliseerde deel groter zijn dan de algemene reserve dan is het restant in mindering gebracht op de nog vrij aanwendbare bestemmingsreserves. Deze berekening kan leiden tot een negatieve incidentele weerstandscapaciteit.

In tabel 9 is voor de jaren 2002 en 2003 de aldus berekende totale incidentele weerstandscapaciteit per provincie weergegeven per ultimo dienstjaar.

Tabel 9: Incidentele weerstandscapaciteit (bedragen x € 1 miljoen)

Incidentele weerstandscapaciteit 2002 ⁹				Incidentele weerstandscapaciteit 2003			
provincie	algemene reserve	bestemde reserves	totaal	provincie	algemene reserve	bestemde reserves	totaal
Drenthe	31,8	44,7	76,5	Drenthe	30,5	44,2	74,7
Flevoland	15,0	25,9	40,9	Flevoland	10,8	24,3	35,1
Friesland	39,2	29,4	68,6	Friesland	16,4	96,7	113,1
Gelderland	22,5	329,8	352,3	Gelderland	31,7	292,4	324,1
Groningen	0,0	-8,4	-8,4	Groningen	0,0	33,4	33,4
Limburg	57,1	46,6	103,8	Limburg	54,8	60,8	115,6
Noord-Brabant	50,7	259,3	310,0	Noord-Brabant	45,4	361,4	406,9
Noord-Holland	0,0	-46,4	-46,4	Noord-Holland	0,0	20,0	20,0
Overijssel	11,2	194,3	205,4	Overijssel	14,1	68,9	83,0
Utrecht	24,5	205,9	230,3	Utrecht	28,4	517,3	545,8
Zeeland	11,3	15,5	26,8	Zeeland	13,8	16,8	30,6
Zuid-Holland	66,0	301,1	367,0	Zuid-Holland	66,2	382,7	448,9
totaal	329,3	1.397,5	1.726,8	totaal	312,1	1.919,1	2.231,2

⁷ Om dit te bepalen zijn de totale lasten en baten geschoond voor alle incidentele zaken. Daaronder vallen ook de bespaarde rente die is aangewend als dekkingsmiddel. Voorts is gecorrigeerd voor afwikkelingsverschillen van voorgaande dienstjaren, zoals die in de betreffende rekening zijn verantwoord. Tenslotte is gecorrigeerd voor naar een volgend dienstjaar overgeheveld kredieten. Als uit deze berekening blijkt dat het (resulterende) structurele saldo negatief is dan is per definitie bespaarde rente aangewend als structureel dekkingsmiddel.

⁸ Om tot het gekapitaliseerde deel te komen is de als structureel dekkingsmiddel aangewende bespaarde rente vermenigvuldigd met 100 en gedeeld door het effectieve rentepercentage (gewogen jaargemiddelde).

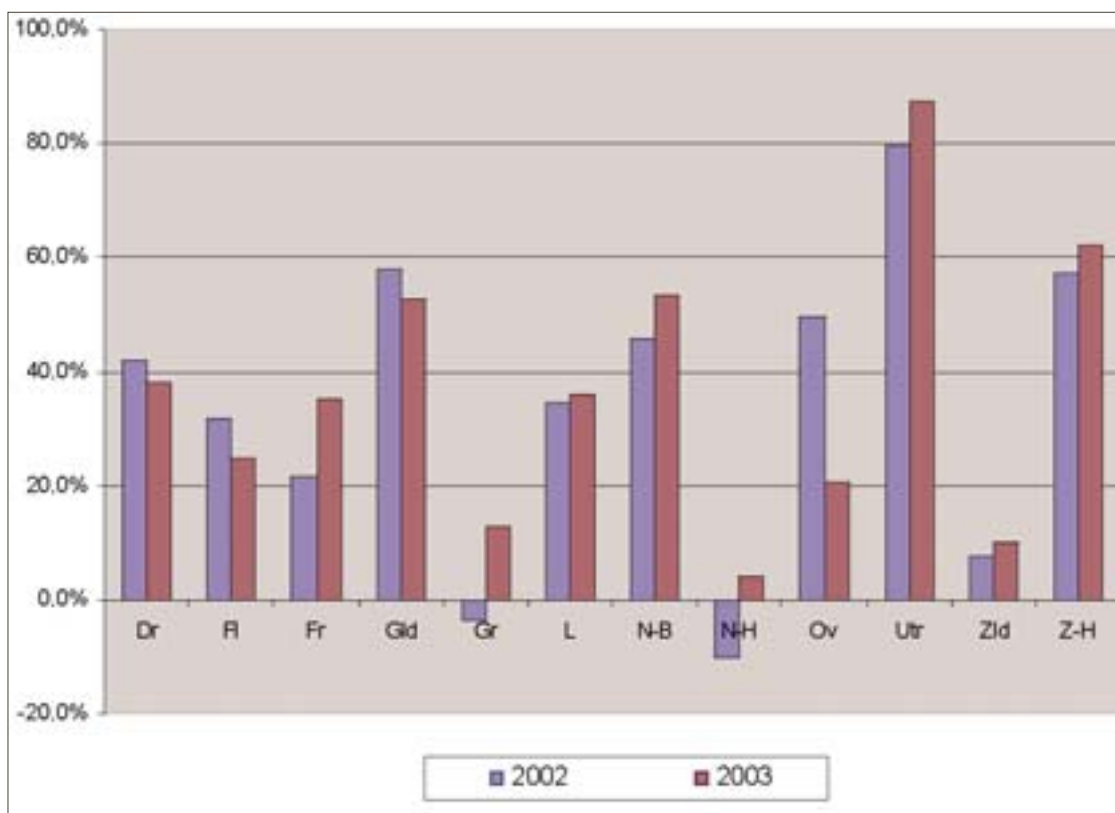
⁹ In de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit in de dynamische situatie zijn ten opzichte van de berekening in de vorige uitgaven van De provinciale financiën, een interprovinciale vergelijking (IPV2004) enkele correcties aangebracht.

Uit deze tabel is af te leiden dat de incidentele weerstandscapaciteit van 2002 naar 2003 voor de provincies gezamenlijk met ruim € 500 miljoen is toegenomen (dit is ongeveer 29%). De stijging doet zich met name voor bij de bestemmingsreserves (bij acht provincies is er sprake van een toename). Bij de algemene reserve is bij vijf provincies een afname te zien; bij eveneens vijf provincies een stijging. Dit resulteert voor de gezamenlijke provincies in een beperkte daling van € 17 mln (dit is ongeveer 5%).

Bij twee provincies (Noord-Holland en Groningen) is de algemene reserve op nihil berekend. Doordat deze provincies een relatief hoog bedrag aan bespaarde rente aanwenden, ontstaat een negatief structureel saldo (structurele baten exclusief ingezette rente, minus structurele lasten). Om dit 'tekort' (fictief met rentebaten) te kunnen compenseren is – gekapitaliseerd – een bepaald bedrag nodig. Bij de genoemde provincies moet het gehele bedrag van de algemene reserve hiervoor worden benut. Het dan nog resterende benodigde gekapitaliseerde bedrag wordt op (een deel van) de niet-verplichte bestemmingsreserves in mindering gebracht. Die berekening kan leiden tot een negatief bedrag bij de bestemde reserves, waardoor per saldo een negatieve incidentele weerstandscapaciteit kan worden berekend. Dit was voor 2002 voor beide provincies nog het geval. Voor het jaar 2003 wordt voor geen enkele provincie nog een negatieve incidentele weerstandscapaciteit in de dynamische situatie berekend.

In tabel 9 zijn de nominale bedragen van de incidentele weerstandscapaciteit weergegeven. Grafiek 14 laat op een andere manier de ontwikkeling van de incidentele weerstandscapaciteit bij de provincies zien, namelijk nu gerelateerd aan de omvang van begroting. Op die wijze blijkt opnieuw de overwegend stijgende tendens van de incidentele weerstandscapaciteit bij de verschillende provincies (acht provincies tonen een toename). Voor de gezamenlijke provincies geldt dat de incidentele weerstandscapaciteit in procenten van de begrotingsomvang van 2002 op 2003 is toegenomen van 37,6% naar 43,4%.

Grafiek 14: Totale incidentele weerstandscapaciteit in procenten van de begrotingsomvang



7.2.2 Structurele weerstandscapaciteit

Met de structurele weerstandscapaciteit in de dynamische situatie worden de middelen bedoeld die permanent ingezet kunnen worden om tegenvallers in de lopende exploitatie op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van de bestaande taken. De structureel in te zetten middelen bestaan uit de onbenutte belastingcapaciteit en het structurele saldo van de rekening. Voor de berekening van laatstgenoemde component (het verschil tussen de structurele baten en de structurele lasten) wordt verwezen naar voetnoot 7.

De onbenutte belastingcapaciteit betreft het verschil tussen de opbrengst bij het werkelijk geheven aantal opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting en de opbrengst die mogelijk zou zijn bij het wettelijk toegestane maximaal te heffen aantal opcenten.

Hierna wordt in tabel 10 allereerst de structurele capaciteit weergegeven voor de jaren 2002 en 2003. Daarna wordt in grafiek 15 de structurele weerstandscapaciteit aangegeven voor de jaren 2002 en 2003 gerelateerd aan de budgetomvang.

Tabel 10: Structurele weerstandscapaciteit (bedragen x € 1000)

structurele weerstandscapaciteit 2002 ¹⁰				structurele weerstandscapaciteit 2003			
provincie	onbenutte belasting-capaciteit	structureel saldo	totale onbenutte structurele capaciteit	provincie	onbenutte belasting-capaciteit	structureel saldo	totale onbenutte structurele capaciteit
Drenthe	7.899	3.088	10.987	Drenthe	10.270	728	10.998
Flevoland	7.949	953	8.902	Flevoland	9.558	10.790	20.348
Friesland	16.773	22.564	39.337	Friesland	17.055	589	17.644
Gelderland	37.951	22.206	60.159	Gelderland	51.416	36.674	88.090
Groningen	8.780	-7.141	1.639	Groningen	10.836	-2.939	7.897
Limburg	22.725	5.637	28.362	Limburg	26.169	18.795	44.964
Noord-Brabant	49.755	36.984	86.739	Noord-Brabant	55.776	22.067	77.843
Noord-Holland	81.734	-22.834	58.900	Noord-Holland	89.246	-17.156	72.090
Overijssel	14.123	28.143	42.266	Overijssel	17.712	44.232	61.944
Utrecht	21.737	27.441	49.178	Utrecht	35.110	7.301	42.411
Zeeland	6.142	21.688	27.830	Zeeland	7.131	13.871	21.002
Zuid-Holland	66.758	13.074	79.832	Zuid-Holland	80.264	740	81.004
totaal	342.327	151.805	494.132	totaal	410.543	135.692	546.235

Uit tabel 10 blijkt dat landelijk gezien de totale structurele weerstandscapaciteit is gestegen met circa € 52 mln (ongeveer 10,5%). De stijging doet zich met name voor bij de onbenutte belastingcapaciteit, die bij alle provincies verder is toegenomen. De verdere toename van de onbenutte belastingcapaciteit komt deels doordat motorrijtuigen nog steeds (in aantallen en in gewichtsklassen) toenemen en deels doordat de verhoging van het maximaal aantal te heffen opcenten door de provincies niet volledig wordt gebruikt voor aanpassing van het feitelijk aantal te heffen opcenten.

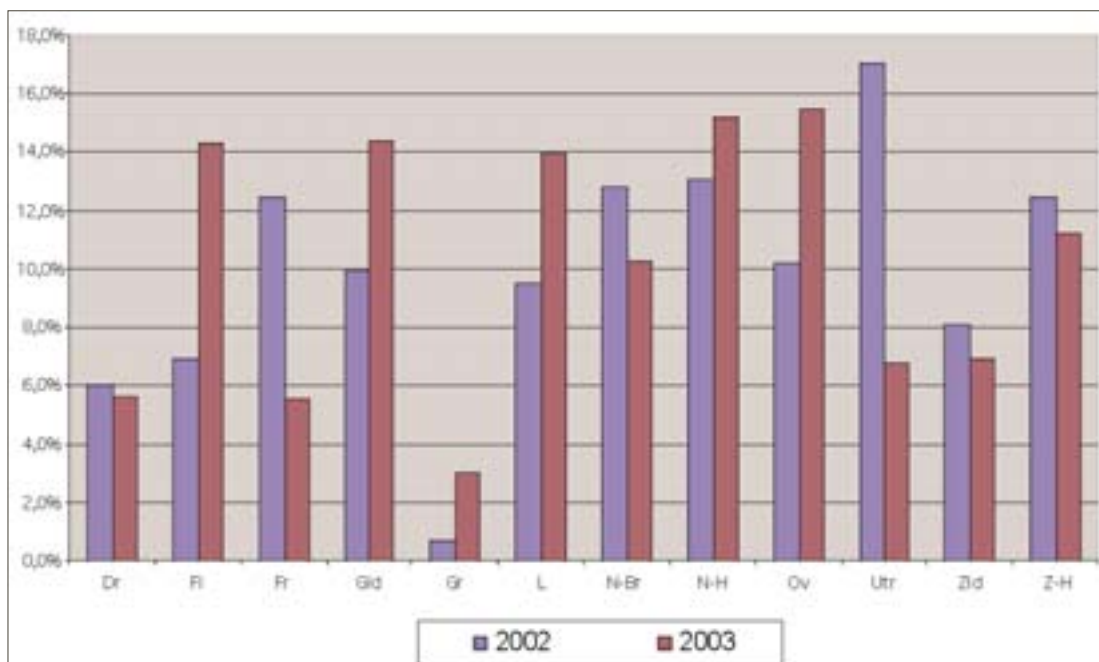
Het berekende structurele saldo neemt bij de helft van de provincies toe, maar daalt bij de andere zes provincies. Voor de gezamenlijke provincies is er sprake van een afname van het structurele saldo met € 16 mln (dit is 10,6%).

De negatieve saldi die worden berekend bij de provincies Groningen en Noord-Holland, ontstaan doordat bij deze provincies de bespaarde rente voor een aanmerkelijk deel wordt aangewend als structureel dekkingsmiddel (zie ook voetnoot 7).

¹⁰ In de berekening van de structurele weerstandscapaciteit in de dynamische situatie zijn ten opzichte van de berekening in de vorige uitgaven van De Provinciale financiën, een interprovinciale vergelijking (IPV2004) enkele correcties aangebracht.

In tabel 10 is de stijging van de structurele weerstandscapaciteit aangeduid in werkelijke cijfers. Uit grafiek 15 blijkt dat er ook relatief (ten opzichte van de begrotingsomvang) bij de helft van de provincies sprake is van een toename van de structurele weerstandscapaciteit. Bij de andere zes provincies is de structurele weerstandscapaciteit afgenomen. Voor de gezamenlijke provincies geldt dat (ondanks de nominale stijging; zie tabel 10) de structurele weerstandscapaciteit in procenten van de begrotingsomvang van 2002 op 2003 is gedaald van 10,8% naar 10,6%. Deze daling wordt veroorzaakt doordat de omvang van de provinciale begrotingen in die jaren met bijna 12% is gestegen. Was de begrotingsomvang gelijk gebleven dan zou de structurele weerstandscapaciteit gestegen zijn naar 11,9% van de begrotingsomvang.

Grafiek 15: Totale structurele weerstandscapaciteit in procenten van begrotingsomvang



7.3 Risico's

Risico's zijn per definitie moeilijk te meten. Volgens het BBV dient in de aan de begroting toe te voegen paragraaf weerstandsvermogen een inventarisatie van de risico's te zijn opgenomen. Onder risico's worden in de betreffende paragraaf verstaan alle voorzienbare risico's waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot het balanstotaal of de financiële positie.

De door de provincies in de afgelopen jaren aangeduide risico's kunnen worden onderverdeeld in: financiële risico's, risico's op eigendommen, risico's met betrekking tot de bedrijfsvoering, risico's van bestuursbeslissingen en overige risico's. In grote lijnen kan voor de risico's genoemd in de paragrafen weerstandsvermogen bij de provinciale begrotingen 2005 dezelfde onderverdeling worden gehandhaafd. Wel is zichtbaar dat in totaliteit in de loop der jaren meer risico's worden genoemd, hetgeen voor een deel het gevolg is van toenemende aandacht voor het weerstandsvermogen (en de risico's als component daarvan).

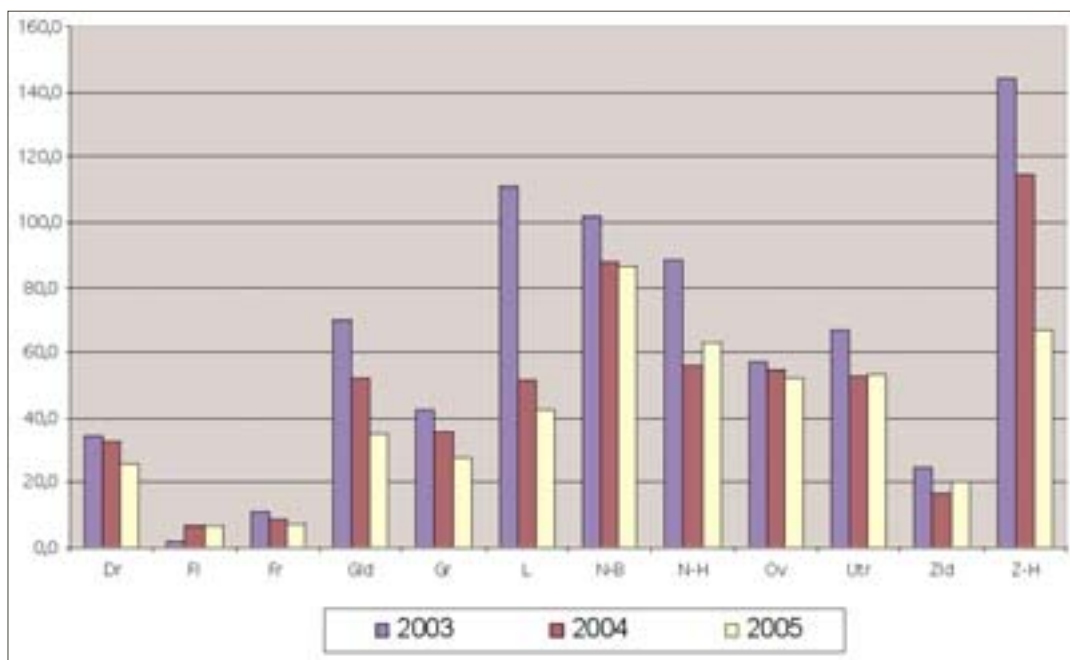
Financiële risico's

Veel aangeduide risico's liggen op het financiële terrein. Hierbij noemt het merendeel van de provincies de gewaarborgde geldleningen/garanties, cofinanciering Europese projecten en voorfinanciering van bijvoorbeeld grondverwerking, landinrichting en agrarische bedrijfs-

beëindiging. Alle provincies verschaffen bij hun jaarrekening een overzicht van verstrekte garanties tot betaling van rente en aflossing van door derden aangevane geldleningen. De provincies stonden per ultimo 2003 gezamenlijk nog voor ongeveer € 568 miljoen garant (dit is ruim 13% van de budgetomvang). Dit betreft voor een belangrijk deel voor door instellingen op het terrein van de (geestelijke) volksgezondheid opgenomen geldleningen. Tevens staan de provincies gezamenlijk garant voor geldleningen aangevane door de Stichting Nationaal Groenfonds. Door enkele provincies zijn echter ook garanties afgegeven ten behoeve van bij derden optredende exploitatietekorten, door ontwikkelingsmaatschappijen te verstrekken geldleningen enz.

In grafiek 16 wordt (de ontwikkeling van) de nominale omvang van de door de provincies afgegeven garanties voor door derden opgenomen geldleningen weergegeven per ultimo 2001, 2002 en 2003 (op basis van gegevens uit de begroting voor de betreffende jaren). Uit deze grafiek blijkt dat bij acht provincies zich een afname van de garanties voordoet. Voor de gezamenlijke provincies geldt dat het totaal van de afgegeven garanties geleidelijk afneemt van € 638 miljoen (in 2003), via € 568 miljoen in 2004, naar bijna € 486 miljoen in 2005.

Grafiek 16: Verstrekte garanties per ultimo dienstjaar (op begrotingsbasis)
(bedragen x € 1 mln)



Naast de afgegeven garanties worden als financiële risico's onder meer nog genoemd: de provinciefondsuitkering, het BTW-compensatiefonds, de ontwikkelingen van het eigen belastinggebied en de rentefluctuaties op de kapitaalmarkt. Op zich is het verwonderlijk dat het eigen belastinggebied als risicofactor wordt gezien. Volgens de toelichtingen in de desbetreffende provinciale begrotingen komt dit door onduidelijkheid over (de volledigheid van) de informatie van het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting.

Risico's op eigendommen

Het merendeel van de risico's betreft onderhoud, renovatie en nieuwbouw van gebouwen. Veel vaker worden nu risico's onderkend op het terrein van aanleg, beheer en onderhoud van provinciale wegen (en waterwegen).

Risico's inzake de bedrijfsvoering

Deze worden ongeveer evenveel genoemd als de risico's op financieel gebied en nemen in de loop der jaren toe. Het meest genoemde risico hierbij betreft de interne/administratieve organisatie. Verder wordt genoemd de tegemoetkoming in gedecentraliseerde taken.

Risico's van bestuursbeslissingen

Een risico dat veel wordt genoemd is de schadeclaim door derden gebaseerd op de WA/AWB. Ook wordt vaak gewezen op de claims voor vergoeding aan nutsbedrijven van kosten voor het verleggen van kabels en leidingen bij de uitvoering van natte en droge waterstaatswerken. In toenemende mate zijn ook (bestuurlijk gecalculeerde) risico's verbonden aan de intensivering van het handhavingbeleid (kosten voortvloeiend uit bestuursdwang, welke niet op overtreders kunnen worden verhaald).

Overige risico's

In deze categorie worden het meest genoemd de risico's betreffende milieuwetgeving (bodemsanering) en nazorg stortplaatsen. Ook wordt meermalen gewezen op mogelijke risico's verbonden aan de deelname aan samenwerkingsverbanden.

7.4 Weerstandvermogen

Om het weerstandvermogen te kunnen bepalen dient de weerstandscapaciteit gerelateerd te worden aan de risico's van de provincies. Die relatie zou door de provincies gelegd moeten worden in de paragraaf weerstandvermogen. Bij de begroting voor het jaar 2004 hadden de meeste provincies nog niet gekozen voor het in kwantitatieve grootheden afzetten van de weerstandscapaciteit tegen de gesignaleerde risico's. Bij de begroting voor 2005 hebben inmiddels acht provincies hun risico's zo veel mogelijk gekwantificeerd. De meeste provincies hebben er daarbij echter nog niet voor gekozen de weerstandscapaciteit duidelijk kwantitatief af te zetten tegen de gesignaleerde risico's. Daardoor is het niet mogelijk het weerstandvermogen in kengetallen weer te geven.

Bij de begroting 2005 spreken acht provincies zich (soms impliciet) uit over de toereikendheid van hun weerstandvermogen en achten die voldoende. Twee provincies suggereren vaag een toereikende omvang en twee provincies doen nog geen uitspraak.

7.5 Conclusie

Landelijk gezien blijkt in 2003 ten opzichte van 2002 zowel de incidentele als de structurele weerstandscapaciteit te zijn toegenomen. Gerelateerd aan de begrotingsomvang is er bij de incidentele weerstandscapaciteit bij acht provincies en bij de structurele weerstandscapaciteit bij de helft van de provincies een stijgende tendens te zien. De omvang van de weerstandscapaciteit voor de gezamenlijke provincies komt in 2003 uit op incidenteel 43% en structureel 10,6% van de begrotingsomvang.

De meeste provincies hebben nog niet gekozen voor het in kwantitatieve grootheden afzetten van de weerstandscapaciteit tegen de gesignaleerde risico's. Hierdoor kan het weerstandvermogen van de provincies niet in kengetallen uitgedrukt worden. In deze rapportage wordt dan ook alleen gekeken naar de (incidentele en structurele) weerstandscapaciteit. Bij de begroting 2005 spreken acht provincies zich wel in globale zin uit over de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's en achten hun weerstandvermogen voldoende toereikend.

Bijlage 1

Enkele fysieke gegevens en begrotingsgegevens 2005

provincie	aantal inwoners	hectaren land	omvang begroting (x € 1000)	uitkering provincie- fonds (x € 1000)	opbrengst motorrijtuigen- belasting (x € 1000)
Drenthe	482.415	264.198	163.442	55.514	32.618
Flevoland	359.904	141.930	137.159	46.550	23.001
Friesland	642.066	334.926	253.167	80.033	34.897
Gelderland	1.966.929	497.506	598.393	130.640	141.233
Groningen	574.384	233.598	239.972	67.904	35.862
Limburg	1.139.335	215.305	343.596	70.098	73.401
Noord-Brabant	2.406.994	491.929	597.381	102.017	169.451
Noord-Holland	2.587.265	267.036	543.239	106.930	114.700
Overijssel	1.105.512	332.673	307.150	87.011	72.895
Utrecht	1.162.258	138.616	324.327	48.985	83.292
Zeeland	379.028	178.810	175.632	58.243	24.411
Zuid-Holland	3.451.942	281.810	678.028	132.668	220.296
totaal	16.258.032	3.378.337	4.361.486	986.593	1.026.057

In deze tabel zijn fysieke gegevens over aantallen inwoners en oppervlaktegrootte (hectaren land) opgenomen. Deze fysieke gegevens zijn relevant voor de toedeling van de algemene middelen uit het provinciefonds. Daarnaast behoren tevens de kenmerken 'hectaren water', 'hectaren groen', 'kilometers weglengte' en 'energiecapaciteit/warmte-krachtkoppeling' tot de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering van het provinciefonds (zie onder andere de septembercirculaire 2004 provinciefonds van 27 september 2004, kenmerk FO2004/76125).

Voor de uitkering provinciefonds zijn de ramingen uit de provinciale begrotingen opgenomen. Er kan derhalve een afwijking bestaan tussen de door de provincies op dat moment geraamde bedragen en de betreffende bedragen zoals deze zijn opgenomen in de septembercirculaire 2004 provinciefonds.

Het bedrag dat onder opbrengst motorrijtuigenbelasting is weergegeven, betreft de in de provinciale begrotingen opgenomen raming van de inkomsten uit de door de provincies geheven opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Bij de raming is rekening gehouden met de aanpassingen van de aantallen opcenten die de provincies per 1 april van het begrotingsjaar 2005 in rekening brengen. Sinds 1997 is het maximale aantal door de provincies te heffen opcenten gebaseerd op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting 1995. Jaarlijks wordt het maximum aantal te heffen provinciale opcenten aangepast, ingevolge artikel 222, 4e lid, van de Provinciewet. Per 1 april 2005 is het maximum vastgesteld op 99 opcenten. De stijging ten opzichte van het maximum aantal te heffen opcenten per 1 april 2004 bedraagt 4,3 opcenten. Deze stijging is gebaseerd op het vierjaarlijks voortschrijdend gemiddelde van de gerealiseerde nominale ontwikkeling van het nationaal inkomen.

Bijlage 2

(Netto)lasten en baten per hoofdfunctie per provincie op basis van begroting 2005
(bedragen x € 1 miljoen)

provincies	Dr	Fl	Fr	Gld	Gr	L	N-B	N-H	Ov	Utr	Zld	Z-H	Totaal
<i>hoofdfunctie 1. Algemeen bestuur</i>													
lasten	8,2	9,0	15,2	19,1	14,2	3,6	18,2	13,9	24,4	27,4	10,1	33,2	196,6
baten	0,2	0,0	0,8	2,3	0,9	0,0	0,1	1,7	0,1	0,1	0,7	1,4	8,4
nettolasten	8,0	9,0	14,4	16,8	13,3	3,6	18,1	12,1	24,4	27,3	9,4	31,8	188,1
<i>hoofdfunctie 2. Openbare orde en veiligheid</i>													
lasten	0,8	0,6	0,6	0,9	1,2	0,6	1,8	0,1	1,8	1,2	1,4	2,1	13,0
baten	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
nettolasten	0,8	0,6	0,6	0,9	1,2	0,6	1,8	0,1	1,8	1,1	1,4	2,1	13,0
<i>hoofdfunctie 3. Verkeer en vervoer</i>													
lasten	49,1	54,4	84,4	142,2	88,7	57,9	178,9	159,8	78,9	95,8	60,5	194,7	1.245,3
baten	26,8	31,5	41,7	65,5	56,3	52,0	67,6	60,1	23,4	62,5	28,1	81,0	566,4
nettolasten	22,3	22,9	42,7	76,8	32,4	5,9	111,4	99,7	55,5	33,3	32,4	113,7	648,9
<i>hoofdfunctie 4. Waterhuishouding</i>													
lasten	2,8	2,7	6,9	30,3	4,3	2,0	37,2	3,9	19,0	8,5	3,4	27,2	148,1
baten	0,8	0,5	2,7	2,7	1,0	1,3	18,1	1,5	1,5	0,7	0,2	3,6	34,6
nettolasten	2,0	2,2	4,2	27,6	3,2	0,7	19,1	2,4	17,5	7,8	3,2	23,6	113,5
<i>hoofdfunctie 5. Milieubeheer</i>													
lasten	18,5	10,9	18,0	40,2	18,9	10,9	61,8	28,0	23,7	23,7	15,3	99,7	369,6
baten	7,7	2,2	2,7	13,1	6,0	6,7	22,9	17,2	10,2	6,2	3,2	44,5	142,5
nettolasten	10,8	8,7	15,3	27,1	13,0	4,2	38,9	10,8	13,6	17,4	12,2	55,2	227,2
<i>hoofdfunctie 6. Recreatie en natuur</i>													
lasten	12,5	1,7	10,4	11,6	4,9	6,0	26,0	32,7	13,3	24,8	5,9	41,7	191,4
baten	1,1	0,2	0,5	0,0	0,0	1,7	0,2	4,2	2,2	6,5	0,2	8,5	25,4
nettolasten	11,4	1,6	9,9	11,6	4,9	4,3	25,9	28,5	11,0	18,3	5,7	33,1	166,1
<i>hoofdfunctie 7. Economische en agrarische zaken</i>													
lasten	5,2	8,8	17,9	53,2	10,0	10,0	40,9	20,5	46,1	10,8	7,1	30,3	260,8
baten	2,8	0,9	10,5	68,2	2,7	0,4	26,5	0,0	30,5	0,5	17,6	0,0	180,8
nettolasten	2,4	7,9	7,5	-15,0	7,3	9,6	14,3	20,5	15,5	10,2	-10,5	30,3	180,0
<i>hoofdfunctie 8. Welzijn</i>													
lasten	46,9	38,9	74,5	147,9	55,3	120,3	178,2	102,7	84,0	92,0	45,3	164,2	1.148,4
baten	25,7	25,7	34,2	92,4	33,1	85,2	92,0	54,3	52,8	57,0	20,9	94,0	667,2
nettolasten	21,3	13,3	40,3	55,6	22,1	35,1	84,3	48,4	31,2	35,0	24,4	70,1	481,2
<i>hoofdfunctie 9. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</i>													
lasten	6,6	2,5	9,1	11,2	22,4	15,6	18,5	34,9	11,7	11,8	13,7	28,1	185,9
baten	2,3	0,3	0,3	0,5	11,4	15,0	5,9	20,0	1,2	4,7	7,4	6,4	75,3
nettolasten	4,3	2,2	8,8	10,7	11,0	0,6	12,6	14,9	10,5	6,9	6,3	21,7	110,6
<i>hoofdfunctie 10. Financiering en algemene dekkingsmiddelen</i>													
lasten	12,9	7,6	16,2	141,7	20,1	116,7	37,7	146,7	4,2	28,6	13,0	57,0	602,3
baten	96,1	75,9	159,8	353,7	128,5	181,3	384,1	384,1	185,2	186,0	97,5	438,5	2.650,9
nettolasten	-83,3	-68,3	-143,6	-212,1	-108,4	-64,6	-326,3	-237,4	-181,0	-157,4	-84,5	-381,6	-2.048,6
<i>Totaal alle hoofdfuncties (is begrotingsomvang op basis van begroting 2005)</i>													
lasten	163,4	137,2	253,2	598,4	240,0	343,6	597,4	543,2	307,1	324,3	175,6	678,0	4.361,5
baten	163,4	137,2	253,2	598,4	240,0	343,6	597,4	543,2	307,1	324,3	175,6	678,0	4.361,5
<i>Ier vergelijking:</i>													
<i>begrotingsomvang op basis van begroting 2004</i>													
	157,7	116,6	252,6	586,4	223,7	318,5	668,8	543,3	379,0	251,0	179,2	624,1	4.301,0
<i>begrotingsomvang op basis van begroting 2003</i>													
	155,4	114,8	231,1	538,3	222,3	310,4	504,6	414,5	310,7	218,5	193,4	591,4	3.805,3

Colofon

Het rapport is eveneens opgenomen op de internetsite van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl/iflo, onder publicaties.

Voor meer informatie over of uw reactie op dit rapport kunt u contact opnemen met:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

contactpersoon:

D.D.J.M. van der Heijden (070 426 8534)
e-mail: daan.heijden@minbzk.nl