

De provinciale financiën 2009

een interprovinciale
vergelijking

Inhoudsopgave

Inhoud rapportage en leeswijzer	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 De begroting	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 en per cluster	13
2.5 Conclusie	14
3 Het gecorrigeerde saldo van de begrotingen en duurzaam financieel evenwicht	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Gepresenteerde saldi van de begrotingen 2009 en de jaarrekeningen 2007	15
3.3 Gecorrigeerd saldo voor de begrotingen 2009	16
3.4 Meerjarenraming en duurzaam financieel evenwicht	17
3.5 Conclusie	19
4 De potentiële financiële ruimte	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Potentiële financiële ruimte	21
4.3 Heffing aantal opcenten motorrijtuigenbelasting	22
4.4 Conclusie	23
5 De financiële positie	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Investerings en financiering	25
5.3 Vermogenspositie (op basis van de begrotingen 2009)	27
5.4 Conclusie	29
6 De balans	31
6.1 Inleiding	31
6.2 Balanstotalen	31
6.3 Specificatie van de activa	31
6.4 Specificatie van de passiva	33
6.5 Vermogenspositie (op basis van de jaarrekeningen)	34
6.6 Conclusie	36
7 Het financiële weerstandsvermogen	37
7.1 Inleiding	37
7.2 Weerstandscapaciteit	37
7.2.1 Incidentele weerstandscapaciteit	37
7.2.2 Structurele weerstandscapaciteit	38
7.3 Risico's	39
7.4 Aandelen in energiebedrijven	41
7.5 Weerstandsvermogen	43
7.6 Conclusie	43

Bijlagen	45
Bijlage 1 Enkele fysieke gegevens en begrotingsgegevens 2009	47
Bijlage 2a (Netto)lasten en baten per hoofdfunctie per provincie op basis van begrotingen 2009	48
Bijlage 2b (Netto)lasten en baten per cluster per provincie op basis van begrotingen 2009	49

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 provinciale begrotingen 2009 en de jaarrekeningen 2007.

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 van de verschillende provincies, namelijk de uitkering provinciefonds en de opbrengst opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Vooral de omvang van de begroting, maar soms ook het aantal inwoners, is in dit rapport gebruikt als grootte om relatieve vergelijkingen tussen provincies mogelijk te maken¹.

Deze rapportage begint met een samenvatting en een inleidend hoofdstuk 1. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 inzicht gegeven in de omvang van de begrotingen van de provincies. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de saldi van de begroting en de meerjarenraming (duurzaam financieel evenwicht). In de hoofdstukken 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 de potentiële financiële ruimte respectievelijk de financiële positie op basis van de provinciale begrotingen 2009. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt ingegaan op de balans als onderdeel van de provinciale jaarrekeningen 2007 respectievelijk op het financiële weerstandsvermogen.

Jaarlijks wordt door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Tweede Kamer verslag gedaan van het op grond van de Provinciewet² uitgevoerde financieel toezicht op de provincies. Het Toezichtverslag 2009 geeft een overzicht van de bevindingen van het uitgeoefende toezicht op de provinciale begrotingen 2009 en de rekeningen 2007.

De rapportage 'De provinciale financiën 2009, een interprovinciale vergelijking' is als bijlage gevoegd bij het Toezichtverslag 2009. Dit verslag is te raadplegen op de internetsite van het ministerie (www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeente-inspectie/financieel-toezicht). Deze internetpagina is ook te bereiken door op de ministeriesite www.minbzk.nl door te klikken via: openbaar bestuur -> financiën provincies/gemeenten -> gemeente inspectie & financieel toezicht -> financieel toezicht.

¹ In dit rapport wordt uitgegaan van de oorspronkelijke begrotingen. Onder de omvang van de oorspronkelijke begroting wordt verstaan het totaal van de geraamde lasten (inclusief saldo begroting) = het totaal van de geraamde baten.

² Na tekstplaatsing in Stb. 276, 1998, meermalen gewijzigd, laatstelijk bij de wet van 15 maart 2007, Stb. 124.

Samenvatting

In tabel 1 zijn enkele belangrijke aspecten betreffende de financiële positie van de provincies naast elkaar gezet, gebaseerd op de begrotingen 2009.

Tabel 1 Enkele belangrijke aspecten van de financiële positie van de provincies op basis van de begrotingen 2009

provincie	gecorrigeerd	gecorrigeerd	potentiële financiële ruimte		algemene reserve		bestemmingsreserves	
	saldo begroting 2009	saldo meerjaren- raming 2012		als % van omvang begroting	raming per 31/12/2009	als % van omvang begroting	raming per 31/12/2009	als % van omvang begroting
	(x € 1.000)	(x € 1.000)	(x € 1.000)		(x € 1.000)		(x € 1.000)	
Drenthe	33.817	17.133	50.901	16,9%	98.654	32,7%	58.966	19,6%
Flevoland	463	88	28.220	12,0%	10.120	4,3%	75.666	32,1%
Fryslân	49.383	38.165	70.254	15,6%	29.945	6,7%	5.285	1,2%
Gelderland	8.476	22.955	68.235	6,0%	20.380	1,8%	334.497	29,4%
Groningen	2.241	89	20.975	6,0%	34.618	9,9%	165.599	47,4%
Limburg	38.477	49.243	73.708	12,1%	32.000	5,2%	181.795	29,8%
Noord-Brabant	43.052	537	156.912	14,0%	26.004	2,3%	606.437	53,9%
Noord-Holland	34.497	45.712	159.344	22,9%	181.885	26,1%	436.344	62,6%
Overijssel	6.851	21.800	43.451	7,5%	20.221	3,5%	357.725	61,7%
Utrecht	55.044	48.995	111.391	17,0%	45.726	7,0%	359.946	54,8%
Zeeland	2.650	23.014	20.908	7,5%	86.249	30,8%	37.258	13,3%
Zuid-Holland	0	23.630	54.544	5,5%	57.619	5,8%	125.016	12,7%
totaal	274.951	291.361	858.844	11,6%	643.421	8,7%	2.744.534	37,0%

Uit deze tabel blijkt dat de financiële positie van alle provincies als goed kan worden gekenschetst. Alle provincies hebben een positief gecorrigeerd begrotingssaldo. Alle provincies hebben verder een positieve of sluitende meerjarenraming en beschikken over een potentiële financiële ruimte. Deze ruimte, bestaande uit eventueel beschikbare middelen om de begroting zonnodig nog sluitend te maken, bedraagt gemiddeld 11,6% van de omvang van de begroting. Tenslotte geeft de tabel nog een indruk van de omvang van de geraamde reserves aan het eind van het begrotingsjaar.

De begrotingen 2009 van alle provincies zijn materieel in evenwicht. Dat betekent dat de structurele lasten van de provincies worden gedekt door structurele baten. Daarom staat in 2009 geen enkele provincie van rechtswege onder preventief toezicht.

De provinciale jaarrekeningen 2007 vertonen een positief saldo. Ook het gecorrigeerde structurele saldo (na bestemming) van de jaarrekeningen 2007 is voor alle provincies positief. De wettelijke termijnen van vaststelling en inzending van begroting en jaarrekening worden in het algemeen goed nageleefd. Om deze redenen is ook geen gebruik gemaakt van de facultatieve mogelijkheid tot instelling van preventief toezicht op de begrotingen 2009 wegens rekeningtekorten en/of termijnoverschrijdingen.

De begrotingsomvang voor de gezamenlijke provincies is op basis van de begrotingen van 2008 op 2009 met 18,5% toegenomen tot € 7,4 miljard. Bij de begrotingen voor 2008 was er sprake van een omvang van de begroting van in totaal € 6,2 miljard.

Bij de provincies bestaat evenals in voorgaande jaren meer dan de helft van de begroting uit lasten voor de hoofdfuncties Verkeer en vervoer en Welzijn. Bij de baten wordt in 2009 ruim de helft (bijna 58%; in 2008 was dit 55%) van de begrotingsomvang van de provincies gevormd door de hoofdfunctie Financiering en algemene dekkingsmiddelen (met als belangrijkste onderdelen de uitkering provinciefonds en de opbrengsten opcenten motorrijtuigbelasting).

Ten opzichte van 2008 is de potentiële financiële ruimte (dit zijn beschikbare middelen om de begroting zonnodig nog sluitend te maken) voor de gezamenlijke provincies op basis van de begrotingen 2009 nominaal toegenomen met 4% tot een totaal van bijna € 859 miljoen. De omvang van dit bedrag wordt voor tweederde (67%) bepaald door de hoogte van de resterende belastingcapaciteit (€ 577 miljoen). De gezamenlijke provincies ramen bij de begrotingen 2009 investeringen tot een bedrag van bijna € 911 miljoen (dit is 12,3% van de begrotingsomvang, terwijl het investeringsniveau bij de begrotingen 2008 werd geraamd op 11,2%).

Op basis van de provinciale begrotingen 2009 is per ultimo van dat jaar voor de gezamenlijke provincies het totaalbedrag aan opgenomen geldleningen (vreemd vermogen) € 0,5 miljard. Daar staat een bedrag van ruim € 0,8 miljard aan (lang) uitgezette geldleningen tegenover. Bij de begroting 2008 waren die bedragen respectievelijk € 0,6 miljard en € 0,55 miljard.

Zes provincies ramen over 2009 een financieringsoverschot van in totaal ruim € 0,3 miljard; in 2008 was dit € 0,5 miljard voor vijf provincies. De zes overige provincies gaan uit van een financieringstekort voor in totaal bijna € 0,7 miljard; in 2008 was dit bijna € 0,6 miljard voor zeven provincies.

Op basis van de begrotingen 2009 verwachten de provincies dat in de loop van het begrotingsjaar zowel de reserves (met in totaal € 542 miljoen) als de voorzieningen (met in totaal ruim € 31 miljoen) zullen afnemen.

Op basis van de jaarrekeningen is het balanstotaal van de gezamenlijke provincies van 2006 op 2007 met bijna 27% toegenomen tot € 9 miljard.

Het eigen vermogen (totaal van algemene reserve en bestemmingsreserves) is in 2007 voor alle provincies tezamen toegenomen met € 1 miljard (dit is een stijging van bijna 22%). Tot het eigen vermogen behoort daarnaast ook nog het (positieve) resultaat van de provinciale jaarrekeningen, dat voor 2007 in totaal bijna € 398 miljoen bedraagt.

Het beroep op lang vreemd vermogen is in 2007 met € 67 miljoen toegenomen (dit is een stijging van 19%).

Uitgaande van de ramingen in de provinciale begrotingen 2009 beschikken de provincies tezamen over een incidentele weerstandscapaciteit³ van bijna € 1,3 miljard. Gebaseerd op de daadwerkelijke realisaties volgens de jaarrekeningen 2007 bedraagt de omvang van de incidentele weerstandscapaciteit ruim € 2,9 miljard. Voor de structurele weerstandscapaciteit⁴ zijn deze bedragen respectievelijk ruim € 0,8 miljard (op begrotingsbasis) en € 1,2 miljard (op rekeningbasis).

Bij de begrotingen 2009 hebben alle provincies kwantitatieve gegevens over hun risico's opgenomen, zij het soms beperkt tot slechts enkele risico's of alleen globaal samengevat in een totaalbedrag. De provincies doen een uitspraak over de toereikendheid van hun weerstandsvermogen (de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de risico's) en achten die toereikend of (ruim) voldoende.

Het bezit van aandelen in energiebedrijven kan voor een aantal provincies worden gezien als een 'positief risico'. Deze aandelen vertegenwoordigen een bepaalde 'stille reserve', waarvan de omvang overigens niet precies is aan te geven. Gebaseerd op deze aandelen ramen de provincies (in de begrotingen 2009) dividendontvangsten tot een totaalbedrag van ruim € 0,3 miljard. Volgens de provinciale jaarrekeningen waren deze dividendontvangsten in 2007 daadwerkelijk € 1,3 miljard (dit is inclusief de in dat jaar uitgekeerde zogenaamde 'super'-dividenden).

³ De incidentele weerstandscapaciteit bestaat uit eenmalig in te zetten middelen, zoals vrij aanwendbare reserves.

⁴ De structurele weerstandscapaciteit bestaat uit structureel in te zetten middelen, zoals de resterende belastingcapaciteit bij de opcenten motorrijtuigenbelasting.

1 Inleiding

De interprovinciale vergelijking (IPV) van de provinciale financiën bevat enkele resultaten van het namens de minister van BZK door de Programmadirectie Krachtig Bestuur (PKB) 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 in aanvulling op het toezichtverslag (het verantwoordingsdocument van de toezichthouder), tevens 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 BZK 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 meerjarenraming op de aanwezigheid van materieel (meerjarig) evenwicht. Die beoordeling is de belangrijkste basis voor de beslissing of het toezicht repressief (terughoudend) kan zijn dan wel preventief moet worden. In 2009 vallen alle provincies onder repressief toezicht. De bevindingen van het toezicht in het afgelopen jaar zijn opgenomen in het op 18 juni 2009 aan de Tweede Kamer toegezonden Toezichtverslag 2009. De rapportage IPV is als bijlage bij dit toezichtverslag gevoegd.

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 2009 en het rekeningjaar 2007.

Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) stellen de provincies met ingang van het jaar 2004 begrotingen vast die zijn toegesneden op het dualisme. Deze begrotingen bestaan uit de beleidsbegroting (die het programmaplan en toelichtende paragrafen bevat) en de financiële begroting (met overzichten van de baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie) met de bijbehorende toelichtingen. Deze begrotingen zijn door de diversiteit van de programmaplannen van de verschillende provincies niet direct vergelijkbaar. Daarom is in deze rapportage gebruik gemaakt van door de provincies op grond van de Regeling informatie voor derden (Iv3) 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 meerjarenraming, zoals het gecorrigeerde saldo en het duurzaam financieel evenwicht. 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 een 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. De cijfers zijn niet alleen gebaseerd op gegevens uit de begrotingen. Vooral in de hoofdstukken 6 'De balans' en 7 'Het financiële weerstandsvermogen' is ook gebruik gemaakt van cijfers van de jaarrekeningen.

2 De begroting

2.1 Inleiding

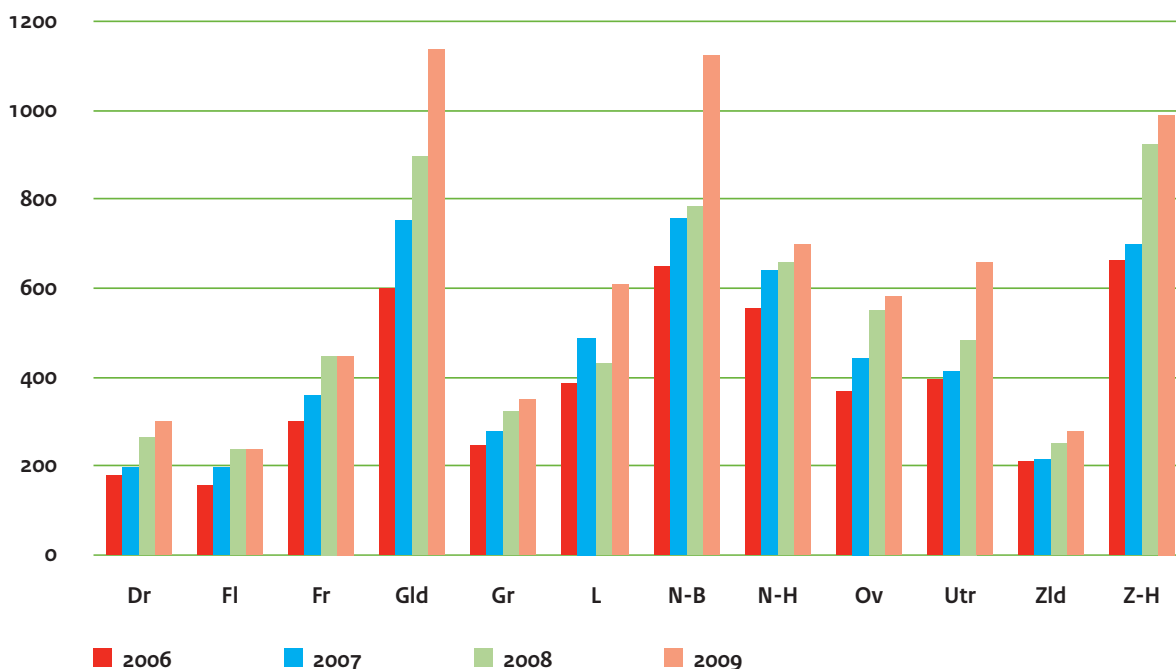
In dit hoofdstuk wordt allereerst de ontwikkeling van de omvang van de begrotingen van de provincies over de laatste vier jaren gepresenteerd. Daarna wordt voor het begrotingsjaar 2009 een beeld gegeven van de belangrijkste lasten en baten van de provincies, onderverdeeld naar zowel uitgevoerde taken (functies) als categorieën (soorten activiteiten). Daarbij wordt voor de gezamenlijke provincies aangegeven hoe de beschikbare begrotingsmiddelen worden besteed, verdeeld over de belangrijkste functies en/of hoofdactiviteiten (clusters).

2.2 Meerjarig overzicht van de omvang van de begroting

Enkele basisgegevens uit de provinciale begrotingen 2009 zijn opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Daaruit blijkt dat voor dat jaar de totale begrotingomvang voor de provincies € 7,4 miljard bedraagt. Dit is een toename van 18,5% ten opzichte van 2008, toen de omvang van de provinciale begrotingen ruim € 6,2 miljard bedroeg.

Om te zien hoe deze begrotingomvang 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 2006 tot en met 2009.

Grafiek 1 Omvang van de begrotingen (x € 1 miljoen)



De grafiek geeft aan dat ten opzichte van 2008 de omvang van de begroting voor 2009 bij alle provincies is toegenomen (of tenminste vrijwel gelijk is gebleven). In het algemeen geldt dat gedurende de achtereenvolgende jaren vrijwel steeds een geleidelijke toename van de omvang van de begroting is te zien. De provincies Gelderland, Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben de grootste begrotingomvang. De relatief hoge stijgingen bij Noord-Brabant en Gelderland hangen mede samen met de door deze provincies geraamde hoge bedragen aan geraamde dividendontvangsten uit aandelen energiebedrijven (respectievelijk ruim € 122 miljoen en € 70 miljoen; zie ook tabel 20).

Als de omvang van de begroting wordt afgezet tegen het aantal inwoners (behalve in bijlage 1 ook nog eens aangeduid in de tabellen 2 en 3) doet het laagste budget zich voor bij de provincie Noord-Holland (€ 265 per inwoner) en het hoogste bij Zeeland (€ 735 per inwoner). Voor de gezamenlijke provincies is de omvang van de begrotingen gemiddeld € 452 per inwoner.

2.3 Samenstelling van de lasten en baten

In de tabellen 2 en 3 wordt (op basis van de provinciale begrotingen 2009) een beeld gegeven van de lasten en baten van de provincies, zowel uitgedrukt in absolute bedragen als in percentages van de omvang van de begroting en in bedragen per inwoner. Deze tabellen geven in grote lijnen weer aan welke hoofdcategorieën de beschikbare middelen door de provincies naar verwachting zullen worden besteed en hoe de beschikbare middelen van de provincies zijn opgebouwd.

Tabel 2 Verdeling van de lasten van de begroting 2009 in hoofdcategorieën

provincie	apparaatskosten			overdrachten			kapitaallasten			overige lasten			totaal lasten	
	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.
Drenthe	47,0	16%	€96	146,3	49%	€300	14,1	5%	€29	94,1	31%	€193	301,4	€618
Flevoland	38,6	16%	€102	136,2	58%	€360	9,0	4%	€24	52,2	22%	€138	236,1	€623
Fryslân	68,8	15%	€107	246,7	55%	€384	32,3	7%	€50	102,0	23%	€159	449,8	€699
Gelderland	97,7	9%	€49	554,5	49%	€279	15,3	1%	€8	469,4	41%	€237	1.136,9	€573
Groningen	69,4	20%	€121	170,3	49%	€297	11,3	3%	€20	98,4	28%	€171	349,3	€608
Limburg	77,8	13%	€69	348,9	57%	€310	71,9	12%	€64	111,1	18%	€99	609,6	€543
Noord-Brabant	126,2	11%	€52	647,0	58%	€267	82,7	7%	€34	268,7	24%	€111	1.124,6	€464
Noord-Holland	113,1	16%	€43	353,9	51%	€135	51,2	7%	€19	178,8	26%	€68	696,9	€265
Overijssel	81,1	14%	€72	317,0	55%	€283	16,0	3%	€14	165,9	29%	€148	580,1	€518
Utrecht	66,2	10%	€55	322,5	49%	€268	4,1	1%	€3	263,8	40%	€220	656,7	€547
Zeeland	57,4	21%	€151	150,8	54%	€396	3,9	1%	€10	67,7	24%	€178	279,7	€735
Zuid-Holland	186,7	19%	€54	513,1	52%	€148	72,3	7%	€21	215,5	22%	€62	987,6	€285
totaal	1.030,0	14%	€63	3.907,2	53%	€238	383,9	5%	€23	2.087,6	28%	€127	7.408,8	€452

Tabel 3 Verdeling van de baten van de begroting 2009 in hoofdcategorieën

provincie	uitkering provinciefonds			specifieke uitkeringen			opcenten motorr.belast.			overige baten			totaal baten	
	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.	€	mln €	per inw.
Drenthe	73,0	24%	€150	99,1	33%	€203	44,4	15%	€91	84,9	28%	€174	301,4	€618
Flevoland	49,0	21%	€130	75,3	32%	€199	47,5	20%	€125	64,3	27%	€170	236,1	€623
Fryslân	102,8	23%	€160	103,2	23%	€160	54,0	12%	€84	189,9	42%	€295	449,8	€699
Gelderland	186,6	16%	€94	298,2	26%	€150	172,0	15%	€87	480,0	42%	€242	1.136,9	€573
Groningen	84,6	24%	€147	127,5	37%	€222	44,3	13%	€77	92,8	27%	€162	349,3	€608
Limburg	89,2	15%	€79	224,9	37%	€200	96,5	16%	€86	199,1	33%	€177	609,6	€543
Noord-Brabant	120,3	11%	€50	384,7	34%	€159	205,1	18%	€85	414,6	37%	€171	1.124,6	€464
Noord-Holland	136,5	20%	€52	185,1	27%	€70	188,0	27%	€72	187,3	27%	€71	696,9	€265
Overijssel	101,9	18%	€91	177,9	31%	€159	86,6	15%	€77	213,7	37%	€191	580,1	€518
Utrecht	68,1	10%	€57	230,2	35%	€192	103,8	16%	€86	254,6	39%	€212	656,7	€547
Zeeland	77,7	28%	€204	95,0	34%	€250	30,0	11%	€79	77,1	28%	€202	279,7	€735
Zuid-Holland	166,9	17%	€48	389,3	39%	€113	304,8	31%	€88	126,5	13%	€37	987,6	€285
totaal	1.256,6	17%	€77	2.390,5	32%	€146	1.377,1	19%	€84	2.384,7	32%	€145	7.408,8	€452

2.4 De lasten en baten per hoofdfunctie en per cluster

De activiteiten van de provincies kunnen worden onderverdeeld in de volgende tien hoofdfuncties:

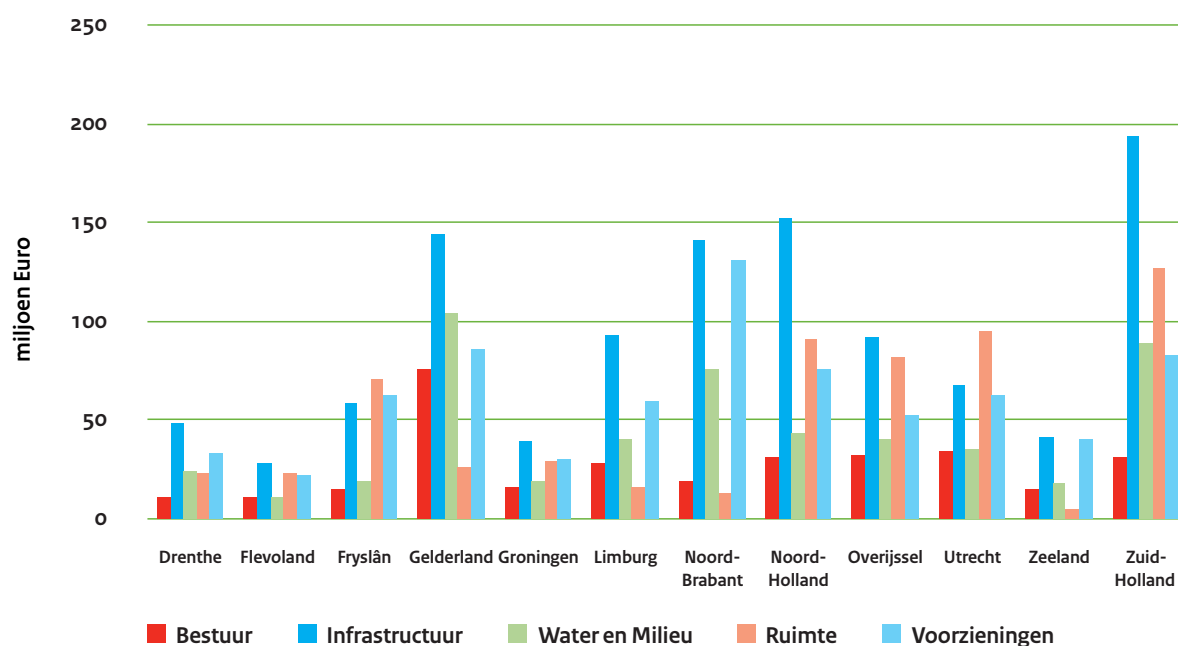
- Algemeen bestuur.
- Openbare orde en veiligheid.
- Verkeer en vervoer.
- Waterhuishouding.
- Milieubeheer.
- Recreatie en natuur.
- Economische en agrarische zaken.
- Welzijn.
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.
- Financiering en algemene dekkingsmiddelen.

In bijlage 2a is een overzicht opgenomen van de lasten en baten van alle provincies, onderverdeeld naar de genoemde hoofdfuncties. Dit overzicht geeft per provincie een beeld van de brutolasten, de bijbehorende baten en de dan resterende nettolasten per hoofdfunctie van de begroting 2009.

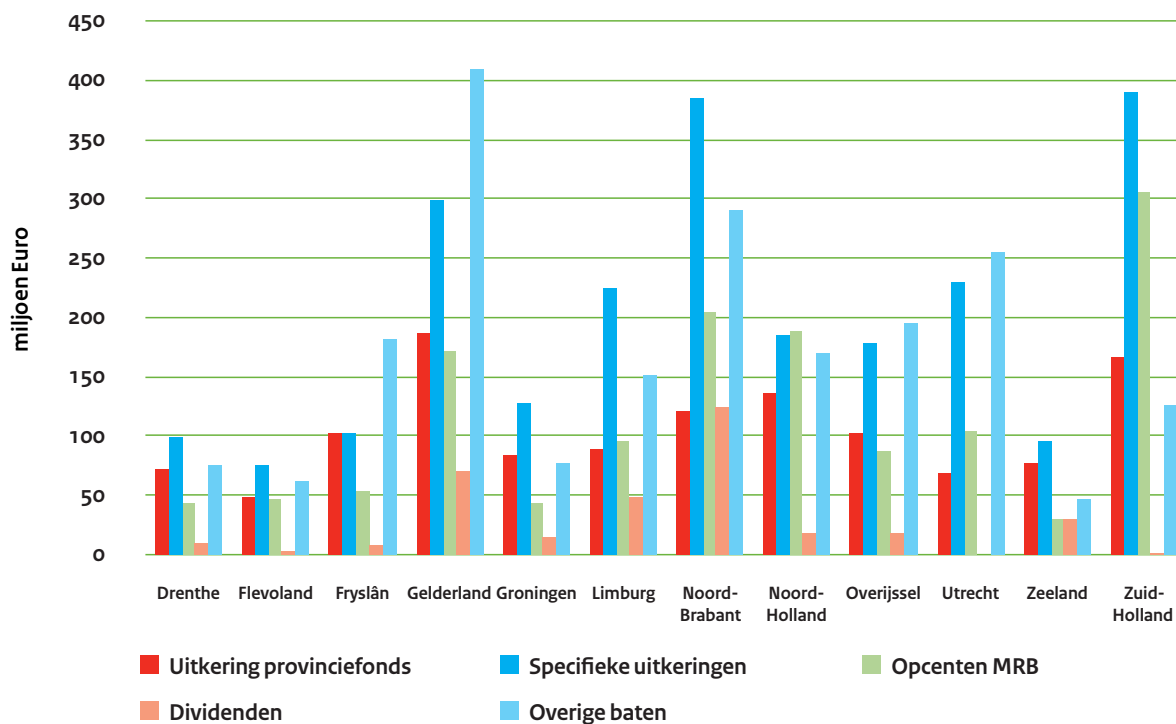
De verdeling van de activiteiten van de provincies in hoofdfuncties kan nader worden samengevat in een onderverdeling naar vijf uitgavenclusters en één middelencluster (inkomsten). De vijf uitgavenclusters zijn: Bestuur, Infrastructuur, Water en milieu, Ruimte en Voorzieningen. Deze clusterverdeling sluit aan bij de systematiek die wordt gebruikt voor de verdeling van de uitkeringen van het provinciefonds. Een overzicht van de lasten en baten van alle provincies, onderverdeeld naar genoemde clusters is opgenomen in bijlage 2b.

Grafiek 2 laat zien hoe de bij de provinciale begrotingen 2009 geraamde nettolasten van de gezamenlijke provincies over de verschillende clusters zijn verdeeld. De verdeling van de belangrijkste batencategorieën binnen het inkomstencluster is weergegeven in grafiek 3.

Grafiek 2 De geraamde lasten, onderverdeeld naar clusters (op basis van de begrotingen 2009) (bedragen x € 1 miljoen)



Grafiek 3 De geraamde baten, onderverdeeld naar de belangrijkste inkomstencategorieën (op basis van de begrotingen 2009)
(bedragen x € 1 miljoen)



Uit de bijlagen 2a en 2b blijkt dat de provincies hun beschikbare middelen voor het merendeel besteden aan de hoofdfuncties Verkeer en vervoer (cluster Infrastructuur) en Welzijn (cluster Voorzieningen). In percentages uitgedrukt besteden de provincies in 2009 bijna 28% (in 2008 bijna 29%) van de begrotingsomvang aan Verkeer en vervoer en 22,6% (in 2008 bijna 25%) aan Welzijn. Deze twee hoofdfuncties maken tezamen dus meer dan de helft van de lasten van de provincies uit. De lasten voor de hoofdfuncties Verkeer en vervoer betreffen voornamelijk activiteiten ten behoeve van investeringen en beheer en onderhoud van provinciale wegen. Tot de hoofdfunctie Welzijn behoren mede de provinciale activiteiten voor de jeugdhulpverlening. Na de genoemde twee hoofdfuncties is wat betreft hoogte van geraamde (bruto)lasten vervolgens de hoofdfunctie Recreatie en natuur van belang. Tot deze hoofdfunctie behoort het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG). Dit door het Rijk beschikbaar gestelde budget voor de inrichting en beheer van landelijke gebieden wordt sinds 2007 door de provincies beheerd.

De baten van de provincies vallen voor het overgrote deel (in 2009 voor een percentage van 57,6; in 2008 was dat bijna 55%) 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 2008 op 2009 met 18,5% toegenomen tot € 7,4 miljard. De provincies besteden meer dan de helft van de beschikbare middelen aan de hoofdfuncties Verkeer en vervoer en Welzijn. Bij de baten behoort bijna 58% van de begrotingsomvang van de provincies tot de hoofdfunctie Financiering en algemene dekkingsmiddelen, met als belangrijkste onderdelen de uitkering uit het provinciefonds en de opbrengsten opcenten motorrijtuigbelasting.

3 Het gecorrigeerde saldo van de begrotingen en duurzaam financieel evenwicht

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 een correctie uitgevoerd dient te worden voor elementen met een incidenteel karakter die het in de begroting gepresenteerde saldo beïnvloeden. Voor de beoordeling van de financiële positie en het materieel evenwicht van de provinciale begrotingen op termijn, presenteren de provincies een meerjarenraming 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 meerjarig duurzaam financieel evenwicht.

3.2 Gepresenteerde saldi van de begrotingen 2009 en de jaarrekeningen 2007

In hun begrotingen presenteren de provincies zowel het saldo voor bestemming als het saldo na bestemming. Het saldo voor bestemming is het verschil tussen de baten en de lasten. Vervolgens wordt apart inzichtelijk gemaakt welke bedragen aan de reserves worden onttrokken of toegevoegd. Na verwerking van die mutaties in de reserves, ontstaat het saldo na bestemming. Beide door de provincies bij de begrotingen 2009 gepresenteerde begrotingssaldi zijn weergegeven in tabel 4.

Tabel 4 Gepresenteerde saldi van de begroting 2009, voor en na resultaatbestemming (bedragen x € 1.000)

provincie	voor bestemming			na bestemming		
	lasten	baten	saldo	toevoegingen reserves	onttrekkingen reserves	saldo
Drenthe	284.201	262.240	-21.961	17.231	39.192	0
Flevoland	217.339	218.118	779	18.746	17.967	-0
Fryslân	402.032	333.339	-68.693	47.165	116.507	649
Gelderland	917.818	843.283	-74.535	219.070	293.605	0
Groningen	323.229	332.591	9.362	25.624	16.693	431
Limburg	567.485	479.519	-87.966	40.898	130.126	1.262
Noord-Brabant	1.064.020	971.746	-92.274	60.610	152.884	0
Noord-Holland	619.978	593.506	-26.472	76.954	103.426	0
Overijssel	546.799	446.622	-100.177	33.252	133.429	0
Utrecht	591.090	464.459	-126.631	65.565	192.196	0
Zeeland	269.443	249.968	-19.475	10.303	29.778	-0
Zuid-Holland	973.218	932.797	-40.421	14.364	54.785	0
totaal	6.776.653	6.128.189	-648.464	629.782	1.280.588	2.342

Uit deze tabel blijkt dat tien provincies een begrotingssaldo hebben gepresenteerd dat negatief is voor resultaatbestemming (ofwel voor de geraamde toevoegingen en/of onttrekkingen aan de reserves). Deze provincies compenseren dit negatieve saldo bij de resultaatbestemming met beschikbare middelen vanuit hun reserves. In totaal verwachten de provincies in 2009 een bedrag van bijna € 1,3 miljard aan hun reserves

te onttrekken. Daar staat overigens een geraamde toevoeging aan de reserves van ruim € 0,6 miljard tegenover. Bij alle provincies resteert daarna tenminste een sluitende begroting.

Om een indruk te krijgen hoe deze gepresenteerde gegevens op begrotingsbasis zich verhouden tot de daadwerkelijk gerealiseerde gegevens op rekeningbasis, is ter vergelijking in tabel 5 een overzicht opgenomen van de door de provincies in de jaarrekeningen 2007 opgenomen saldi, voor en na resultaatbestemming.

Tabel 5 Gepresenteerde saldi van de rekeningen 2007, voor en na resultaatbestemming (bedragen x € 1.000)

provincie	voor bestemming			na bestemming		
	lasten	baten	saldo	toevoegingen reserves	onttrekkingen reserves	saldo
Drenthe	237.267	268.285	31.018	33.151	29.962	27.829
Flevoland	198.408	206.384	7.975	16.781	11.648	2.842
Fryslân	375.940	388.011	12.071	108.366	101.620	5.325
Gelderland	796.410	896.250	99.840	414.055	345.831	31.616
Groningen	311.980	399.958	87.979	113.411	41.730	16.298
Limburg	408.594	611.713	203.119	243.908	57.886	17.097
Noord-Brabant	803.903	1.211.321	407.418	445.148	186.939	149.209
Noord-Holland	688.462	675.301	-13.161	189.776	229.147	26.210
Overijssel	500.243	704.598	204.355	278.970	142.456	67.841
Utrecht	470.728	548.201	77.473	206.183	153.919	25.209
Zeeland	294.262	291.437	-2.825	159.489	176.741	14.427
Zuid-Holland	858.639	902.969	44.330	295.281	264.959	14.008
totaal	5.944.836	7.104.427	1.159.591	2.504.519	1.742.838	397.910

Uit deze tabel – in vergelijking met tabel 4 – blijkt dat de gegevens op rekeningbasis aanmerkelijk verschillen met de ramingen op begrotingsbasis. Bij de begrotingen 2009 gaat het merendeel van de provincies (tien van de twaalf) uit van een verwacht negatief saldo voor bestemming. Voor alle provincies tezamen gaat het daarbij om een totaalbedrag van ruim € 0,6 miljard negatief. Bij de rekeningen 2007 is er voor het merendeel van de provincies (eveneens tien van de twaalf) daarentegen sprake van een feitelijk positief saldo voor bestemming, met een totaalbedrag van bijna € 1,2 miljard. Op begrotingsbasis verwachten de provincies dus naar verwachting hun reserves te zullen moeten aanspreken, terwijl op rekeningbasis blijkt dat per saldo hun reservepositie juist wordt vergroot. Tevens kan nog worden geconcludeerd, dat waar op begrotingsbasis wordt uitgegaan van een saldo na bestemming dat sluit op nul of een gering positief bedrag (dus tenminste sluitende begrotingen), er op rekeningbasis wel sprake is van een positief saldo na bestemming. Deze positieve rekeningsaldi komen per definitie (naast de toevoegingen aan de reserves bij de resultaatbestemming) nog ten gunste van de algemene reserves.

3.3 Gecorrigeerd saldo voor de begrotingen 2009

In paragraaf 3.2 zijn de in de provinciale begrotingen gepresenteerde begrotingssaldi aangeduid. Omdat in de baten en lasten nog incidentele elementen voorkomen, dient een correctie op die saldi plaats te vinden om een inzicht in de structurele begrotingssaldi te verkrijgen. In tabel 6 wordt aangegeven op welke wijze correcties worden doorgevoerd op het door de provincies in hun begrotingen 2009 gepresenteerde saldo na resultaatbestemming (dit is dus het saldo na de mutaties in de reserves) om te komen tot een gecorrigeerd structureel saldo.

Tabel 6 Gepresenteerde begrotingssaldi (na resultaatbestemming), gecorrigeerd voor elementen met een incidenteel karakter (bedragen x € 1.000)

provincie	saldo na bestemming	voordelig beïnvloed door		nadelig beïnvloed door		gecorrigeerd saldo	als percentage van de omvang van de begroting
		toevoeging alg.reserve	incidentele overige lasten	onttrekking alg.reserve	incidentele overige baten		
Drenthe	1	14.559	29.561	7.722	2.581	33.818	11,2%
Flevoland	-0	0	6.545	0	6.082	463	0,2%
Fryslân	649	0	73.140	0	24.406	49.383	11,0%
Gelderland	0	12.207	22.269	26.000	0	8.476	0,7%
Groningen	431	100	38.084	7.371	29.003	2.241	0,6%
Limburg	1.262	0	187.013	0	149.798	38.477	6,3%
Noord-Brabant	0	16.192	161.850	73.822	61.168	43.052	3,8%
Noord-Holland	0	2.881	55.216	434	23.166	34.497	4,9%
Overijssel	0	695	67.614	5.473	55.985	6.851	1,2%
Utrecht	0	0	374.140	0	319.096	55.044	8,4%
Zeeland	-0	7.225	21.653	23.381	2.847	2.650	0,9%
Zuid-Holland	0	1.000	83.160	9.000	75.160	0	0,0%
totaal	2.343	54.859	1.120.245	153.203	749.292	274.952	3,7%
			incidentele lasten minus baten per saldo		mutaties algemene reserve per saldo		
ter vergelijking begroting 2008	16.983		332.950	80.608		269.325	4,3%

Uit de tabel blijkt dat na de aangebrachte correcties wegens elementen met een incidenteel karakter, bij alle provincies een positief (of tenminste sluitend) gecorrigeerd saldo resteert.

Ten opzichte van de omvang van de begroting variëren de positieve gecorrigeerde saldi bij de verschillende provincies van 0% (bij Zuid-Holland) tot 11,2% (bij Drenthe). Voor de gezamenlijke provincies bedraagt het gecorrigeerde saldo 3,7% van de totale begrotingsomvang (bij de begrotingen 2008 was dit 4,3%).

3.4 Meerjarenraming en duurzaam financieel evenwicht

De door de provincies ingediende meerjarenramingen geven een overzicht van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar 2009. In deze meerjarenramingen (dus voor de jaren 2010, 2011 en 2012) zijn de baten en lasten opgenomen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de beleidsprogramma's is opgenomen. Alle provincies presenteren in hun meerjarenraming een positief (of tenminste sluitend) saldo na bestemming.

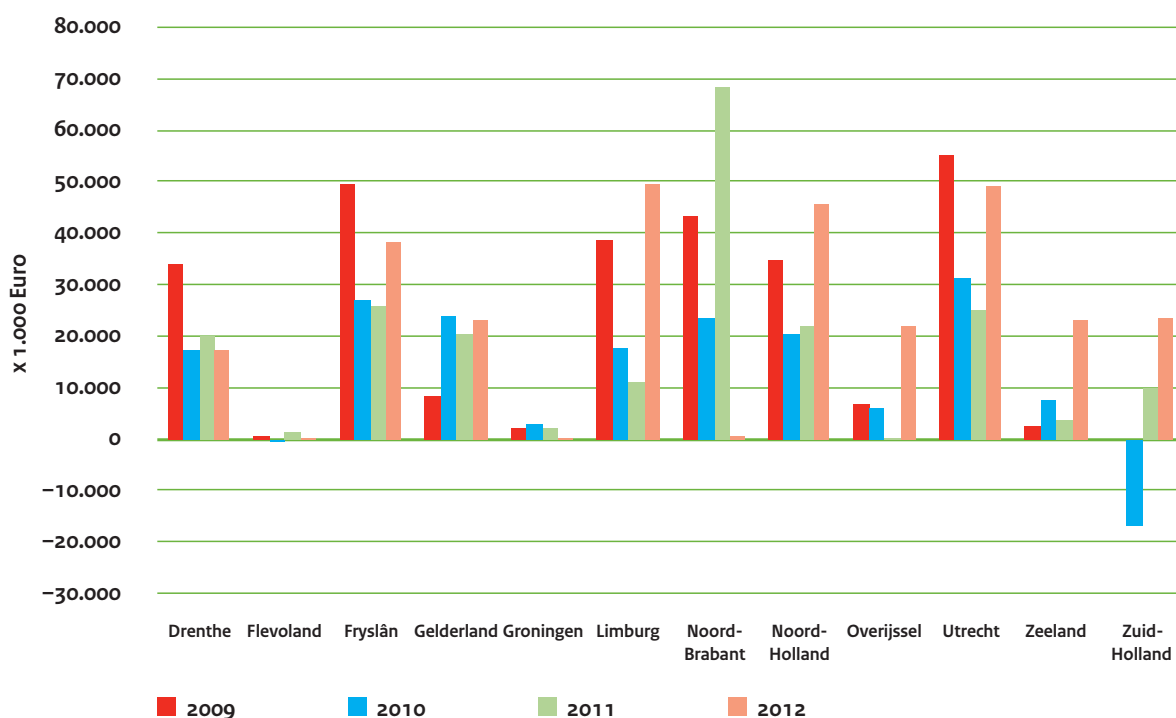
Net als bij het saldo na bestemming van de begroting, dient ter bepaling van het structurele saldo ook het gepresenteerde saldo van de meerjarenraming gecorrigeerd te worden voor incidentele elementen. Op die wijze wordt inzicht verkregen in het duurzaam financieel evenwicht van de begroting en de meerjarenraming.

Een overzicht van de voor de verschillende jaren gepresenteerde saldi na resultaatbestemming, alsmede de daarop aangebrachte correcties voor incidentele componenten, is weergegeven in tabel 7 en in grafiek 4.

Tabel 7 Gecorrigeerde saldi (na resultaatbestemming) voor de begrotingen en meerjarenramingen voor de jaren 2009 tot en met 2012 (bedragen x € 1.000)

provincie	2009		2010		2011		2012	
	gecorrigeerd saldo	saldo na bestemming	gecorrigeerd saldo	saldo na bestemming	gecorrigeerd saldo	saldo na bestemming	gecorrigeerd saldo	
Drenthe	33.817	0	17.248	0	20.147	0	17.133	
Flevoland	463	0	-382	0	1.378	0	88	
Fryslân	49.383	7.137	26.852	20.410	25.592	28.333	38.165	
Gelderland	8.476	1.428	23.922	1.518	20.363	2.256	22.955	
Groningen	2.241	405	2.990	219	2.253	179	89	
Limburg	38.477	6.215	17.652	20.433	10.970	48.184	49.243	
Noord-Brabant	43.052	9.325	23.294	40.569	68.440	586	537	
Noord-Holland	34.497	4.659	20.309	8.935	21.738	45.712	45.712	
Overijssel	6.851	1.200	6.152	5.900	228	21.500	21.800	
Utrecht	55.044	0	31.322	0	25.047	32.954	48.995	
Zeeland	2.650	514	7.514	342	3.842	23.014	23.014	
Zuid-Holland	0	0	-16.940	3.009	9.748	20.527	23.630	
totaal	274.951	30.883	159.933	101.335	209.746	223.245	291.361	

Grafiek 4 Gecorrigeerde saldi voor de begroting en meerjarenraming voor de jaren 2009 tot en met 2012 (bedragen x € 1.000)



Voor vrijwel alle provincies wordt bij de begrotingen 2009 en voor de jaren 2010 tot en met 2012 een positief (of tenminste sluitend) gecorrigeerd saldo berekend. Alleen bij Flevoland en Zuid-Holland vertoont het berekende gecorrigeerde saldo voor het jaar 2010 incidenteel een negatief bedrag. Bij het merendeel van de provincies (niet bij Flevoland, Groningen en Noord-Brabant), laat het berekende gecorrigeerde saldo voor het laatste jaar van de meerjarenraming (2012) een relatief ruim bedrag zien. Bij de provincies Flevoland en Groningen staat tegenover het lagere (maar nog wel positieve) gecorrigeerde saldo, een positief saldo voor resultaatbestemming. Dat betekent dat er bij deze provincies dus ruimte is om meer middelen aan de

reserves toe te voegen dan er bij de resultaatbestemming aan de reserves wordt onttrokken. Met betrekking tot het zeer lage bedrag voor het jaar 2012 bij de provincie Noord-Brabant wordt opgemerkt, dat bij deze provincie in de meerjarenraming voor de jaren 2010 tot en met 2012 een zeer ruime stelpost 'in te zetten begrotingsruimte' is opgenomen (van respectievelijk ongeveer € 45 miljoen, € 39 miljoen en € 106 miljoen).

3.5 Conclusie

Tien provincies presenteren voor het jaar 2009 een negatief begrotingssaldo vóór resultaatbestemming (vóór de geraamde onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves). Na resultaatbestemming en verwerking van elementen met een incidenteel karakter, resteert voor alle provincies voor het begrotingsjaar 2009 een positief gecorrigeerd saldo.

Ook voor de provinciale meerjarenramingen (voor de jaren 2010 tot en met 2012) zijn de gecorrigeerde saldi in bijna alle gevallen positief (of tenminste sluitend). Slechts voor het jaar 2010 resteert er incidenteel bij de provincies Flevoland en Zuid-Holland een negatief bedrag.

4 De potentiële financiële ruimte

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is aandacht besteed aan het saldo van de begrotingen 2009 en de meerjarenramingen 2010-2012. Dit geeft een goed inzicht in de structureel aanwezige ruimte in het begrotingsjaar en de daaropvolgende drie jaren. Dit zegt echter niet veel over het structurele potentieel aan middelen dat nog gegenereerd kan worden om de begroting en de meerjarenraming sluitend te maken indien dit onverhoopt noodzakelijk zou zijn. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan deze 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, zoals aangeduid in tabel 6. 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 onvoorziene (niet-verplichte) lasten, zoals deze in de begroting is opgenomen. Voorts hebben alle provincies nog een resterende belastingcapaciteit. Deze capaciteit, die bestaat uit het verschil tussen de maximaal mogelijke opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting en de in de begroting geraamde opbrengst ervan (zie ook paragraaf 4.3), is structureel inzetbaar.

In tabel 8 is de becijferde potentiële financiële ruimte voor 2009 per provincie weergegeven⁵.

Tabel 8 Potentiële financiële ruimte op basis van begrotingen 2009 (bedragen x € 1.000)

provincie	gecorrigeerd saldo	onvoorziene uitgaven	resterende belastingcapaciteit	potentiële financiële ruimte		
				bedrag	t.o.v. omvang begroting	per inwoner
Drenthe	33.817	450	16.634	50.901	17%	€ 104
Flevoland	463	590	27.167	28.220	12%	€ 75
Fryslân	49.383	0	20.871	70.254	16%	€ 109
Gelderland	8.476	183	59.576	68.235	6%	€ 34
Groningen	2.241	671	18.064	20.975	6%	€ 37
Limburg	38.477	250	34.981	73.708	12%	€ 66
Noord-Brabant	43.052	1.308	112.552	156.912	14%	€ 65
Noord-Holland	34.497	1.200	123.647	159.344	23%	€ 61
Overijssel	6.851	196	36.404	43.451	7%	€ 39
Utrecht	55.044	1.600	54.747	111.391	17%	€ 93
Zeeland	2.650	250	18.009	20.908	7%	€ 55
Zuid-Holland	0	500	54.044	54.544	6%	€ 16
totaal	274.951	7.198	576.696	858.844	12%	€ 52
ter vergelijking begroting 2008	269.325	8.568	534.592	824.669	13%	€ 50

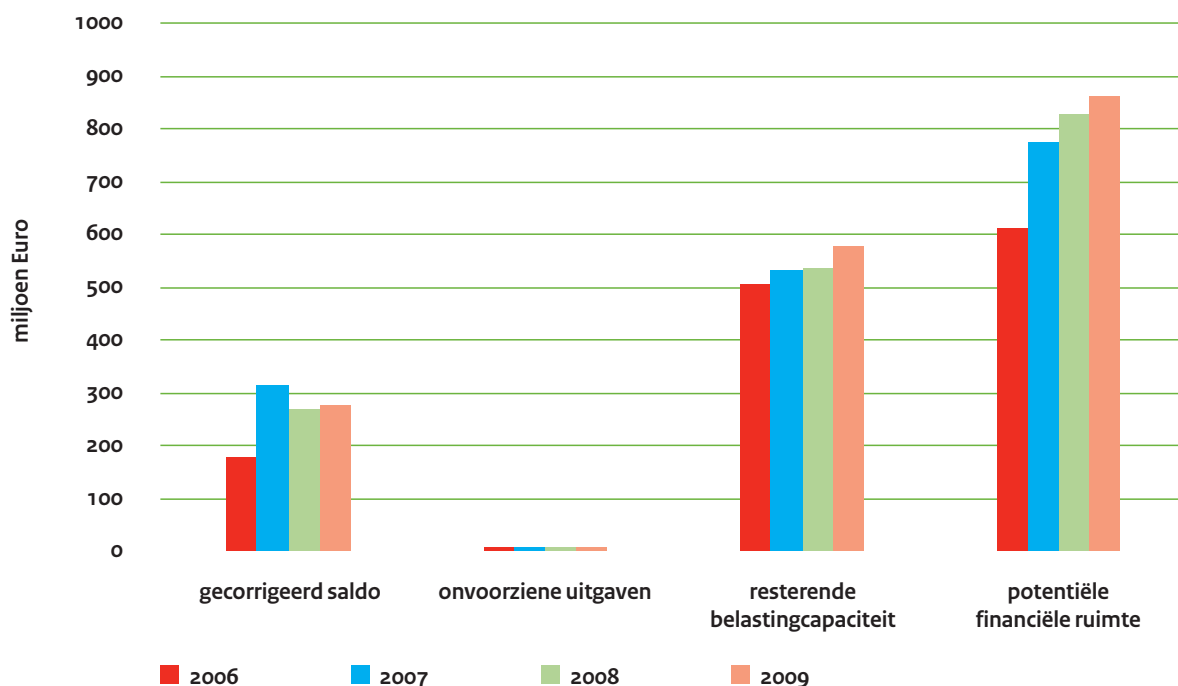
⁵ Bij de berekening van de potentiële financiële ruimte is geen rekening gehouden met de zogenaamde 'bespaarde rente' over de reserves en voorzieningen, omdat niet alle provincies de rente over het eigen vermogen via een omslagstelsel toerekenen aan de kostendragers (de functies). De toerekening van bespaarde rente als een last is volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) ook niet voorgeschreven.

Wel moeten provincies bij hun begroting en meerjarenraming uiteraard rekening houden met ontvangen rente over hun eigen vermogen. Indien die rente geheel of gedeeltelijk wordt aangewend als een algemeen (structureel) dekkingsmiddel, zal bij het geheel of gedeeltelijk tot besteding komen van de reserves ook de te ontvangen rente overeenkomstig afnemen. In dat geval zullen andere structurele dekkingsmiddelen moeten worden gevonden of structurele bezuinigingen moeten worden doorgevoerd.

Uit deze tabel blijkt dat de belangrijkste component van de potentiële financiële ruimte de resterende belastingcapaciteit is. Deze resterende belastingcapaciteit bepaalt voor tweederde (67%) de omvang van de potentiële financiële ruimte.

Hoe de onderdelen van de potentiële financiële ruimte zich op basis van de begrotingen voor de jaren 2006 tot en met 2009 voor de gezamenlijke provincies hebben ontwikkeld, is aangeduid in grafiek 5.

Grafiek 5 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 2009 ten opzichte van 2008 in totaal met ongeveer 4% toe van bijna € 825 miljoen tot € 859 miljoen (in 2008 was de stijging ten opzichte van 2007 ongeveer 7%).

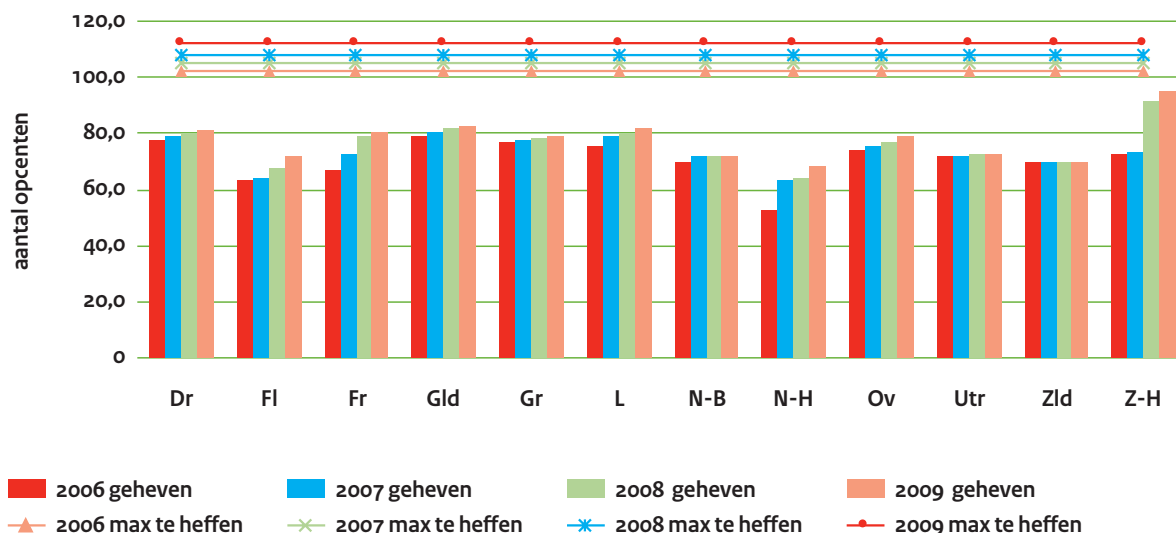
De gestage stijging van de resterende belastingcapaciteit hangt samen met de trendmatige verhoging van het aantal te heffen opcenten dat maximaal geheven mag worden. Overigens wordt die trendmatige verhoging door de provincies veelal niet volledig gebruikt voor aanpassing van het daadwerkelijke aantal te heffen opcenten. Daarnaast spelen ook hogere aantallen motorrijtuigen en verschuivingen van lichtere naar zwaardere gewichtsklassen een rol in de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting en als afgeleide daarvan derhalve eveneens in de resterende belastingcapaciteit.

De omvang van de potentiële financiële ruimte wordt (in 2009) voor tweederde (67%) bepaald door de hoogte van de resterende belastingcapaciteit (in 2008 was dat bijna 65%).

4.3 Heffing aantal opcenten motorrijtuigenbelasting

In paragraaf 4.2 is gewezen op het grote aandeel van de resterende belastingcapaciteit in de potentiële financiële ruimte. Omdat de heffing van het aantal opcenten motorrijtuigenbelasting voor een groot deel bepalend is voor de resterende heffingsruimte, worden in grafiek 6 de per 1 april van de jaren 2006 tot en met 2009 door de provincies geheven aantallen opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting weergegeven ten opzichte van het maximaal te heffen aantal opcenten.

Grafiek 6 Geheven en maximaal te heffen aantal opcenten per 1 april van het betreffende jaar



Uit de grafiek blijkt dat in 2009 bij de provincies Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland geen verhoging van de provinciale opcenten heeft plaatsgevonden (bij Noord-Brabant en Zeeland was dat in 2008 ook al het geval). De andere provincies hebben hun opcenten wel verhoogd. De hoogste toename in het jaar 2009 doet zich voor bij de provincies Noord-Holland en Flevoland (met respectievelijk 6,3% en 6,2%). De provincies Zuid-Holland en Limburg hebben hun opcenten verhoogd met respectievelijk 3,5% en 3%. Bij Zuid-Holland was in 2008 sprake van een relatief sterke verhoging van het aantal opcenten van 73,3 naar 91,8. De verhogingen in 2009 bij de overige provincies zijn beperkt van 1,6% (bij Drenthe) tot 2,2% (bij Overijssel).

Ondanks de doorgevoerde verhogingen, blijft het aantal daadwerkelijk geheven opcenten bij alle provincies flink lager dan het aantal opcenten dat maximaal geheven mag worden (van 102,4 in 2006 oplopend tot 111,9 in 2009). Het aantal maximaal te heffen opcenten (dit is het percentage waarmee ten behoeve van de provincies de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting maximaal mag worden verhoogd) 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 Zuid-Holland het hoogste aantal en Noord-Holland het laagste aantal opcenten heft.

4.4 Conclusie

De potentiële financiële ruimte van de provincies neemt landelijk gezien op basis van de begrotingen 2009 met ongeveer 4% toe tot in totaal bijna € 859 miljoen. De hoogte daarvan wordt voor ongeveer tweederde (67%) bepaald door de omvang van de resterende 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 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (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 aandacht te besteden aan onder andere de (uitbreidings- en vervangings)investeringen en de financiering, alsmede aan 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 9 is een overzicht opgenomen van de in de provinciale begrotingen voor 2009 opgenomen bedragen voor investeringen. Naast het nominale bedrag aan investeringen is eveneens aangegeven hoe hoog dit bedrag relatief is in verhouding met de omvang van de begroting en in relatie tot het aantal inwoners. Daarnaast zijn in deze tabel zowel de door de provincies opgenomen als verstrekte langlopende geldleningen opgenomen.

Tabel 9 Investerings en langlopende geldleningen op basis van begrotingen 2009 (bedragen x € 1.000)

provincie	investerings			opgenomen geldleningen		uitgezette geldleningen	
	nominaal	t.o.v. totaal begroting	per inwoner	stand 1/1	stand 31/12	stand 1/1	stand 31/12
Drenthe	37.344	12,4%	€ 77	1.329	989	35.705	33.935
Flevoland	5.481	2,3%	€ 14	0	0	1.163	1.235
Fryslân	128.137	28,5%	€ 199	8.520	39.784	58.164	58.164
Gelderland	58.258	5,1%	€ 29	41.902	34.918	87.996	85.024
Groningen	5.169	1,5%	€ 9	12.610	110	87.226	59.142
Limburg	78.191	12,8%	€ 70	10.400	10.400	450.500	430.000
Noord-Brabant	87.306	7,8%	€ 36	0	2.556	9.689	9.686
Noord-Holland	191.853	27,5%	€ 73	48.920	47.789	53.876	47.946
Overijssel	19.242	3,3%	€ 17	233	233	70.432	68.808
Utrecht	847	0,1%	€ 1	6.806	6.806	15.487	10.344
Zeeland	5.050	1,8%	€ 13	0	0	26.090	22.083
Zuid-Holland	294.114	29,8%	€ 85	264.282	343.061	6.120	5.340
totaal	910.992	12,3%	€ 56	395.002	486.646	902.448	831.707

Uit dit overzicht blijkt dat Zuid-Holland en Noord-Holland nominaal veruit de meeste investeringen verrichten. Deze provincies hebben 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.

Als gekeken wordt naar het investeringsbedrag per inwoner, dan blijkt dat vooral de provincie Fryslân een hoog investeringsniveau laat zien.

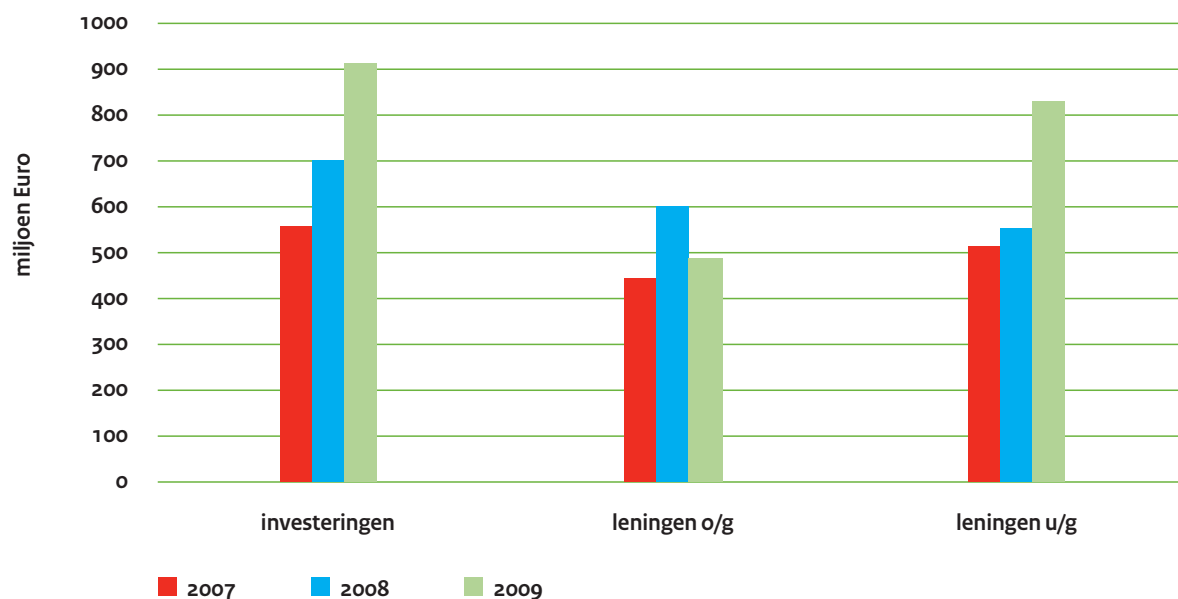
De ruime verschillen die zich bij de gepresenteerde investeringen tussen de verschillende provincies voordoen, wordt overigens mede veroorzaakt door de diversiteit van de gehanteerde investeringsmethoden: van hoge investeringsvolumes ten laste van vooraf gevormde reserves (bij Zuid-Holland en Noord-Holland) tot lasten voor investeringen die (zoals bij de provincie Utrecht het geval is) rechtstreeks ten laste van de begroting worden gebracht (en niet via de balans worden geactiveerd). Dit verklaart ook het lage investeringscijfer bij de provincie Utrecht.

De tabel laat tevens zien dat het geraamde bedrag aan opgenomen langlopende geldleningen door de gezamenlijke provincies in de loop van 2009 naar verwachting toeneemt, met name door een toenemende behoefte aan op te nemen vreemd vermogen door vooral de provincies Zuid-Holland en Fryslân, maar ook door Noord-Brabant. Voor de andere provincies geldt, dat het bedrag aan opgenomen geldleningen in de loop van 2009 naar verwachting afneemt of gelijk blijft. Bij twee provincies is er zelfs in het geheel geen behoefte aan lang vreemd vermogen.

De financieringsbehoefte bij Zuid-Holland hangt samen met de aankoop van het provinciehuis en de voorgenomen impuls voor grootschalige investeringen in de komende jaren (onder andere voor provinciale wegen). Ook bij Fryslân zullen voor de omvangrijke voorziene investeringen middelen moeten worden aangetrokken.

Om een indruk te geven hoe de geraamde investeringen en geldleningen voor de gezamenlijke provincies zich in de loop van de jaren ontwikkelen, is in grafiek 7 een overzicht opgenomen van deze aspecten van de financiële positie op basis van de gegevens uit de begrotingen voor 2007, 2008 en 2009.

Grafiek 7 Verloop van ramingen voor investeringen en langlopende geldleningen per ultimo begrotingsjaar, (bedragen x € 1.000)



Uit de grafiek blijkt dat de gezamenlijke provincies bij de achtereenvolgende begrotingen flink toenemende investeringen ramen (van 2007 op 2008 een stijging van 20%; van 2008 op 2009 een verdere stijging van 30,1%). De stijgende investeringsambities blijken ook als gekeken wordt naar de ontwikkeling van het totale investeringsniveau in relatie tot de begrotingsomvang: van 10,2% in 2007 (via circa 11,2% in 2008) naar 11,9% in 2009.

Ondanks deze stijgende investeringsambities blijkt uit de vergelijking van opeenvolgende begrotingen van de afgelopen jaren dat bij de begroting 2009 de gezamenlijke provincies (ten opzichte van de begroting voor 2008) een afnemende behoefte ramen aan lang vreemd vermogen (op te nemen langlopende geldleningen). Tevens blijkt uit die vergelijking dat voor de gezamenlijke provincies de verwachte totale omvang van langlopende uitgezette geldleningen toeneemt (met ruim 44% van ongeveer € 551 miljoen geraamd in 2008 naar € 798 miljoen bij de begroting 2009).

Tenslotte is in tabel 10 een overzicht opgenomen van de door de provincies op basis van de begroting geraamde financieringspositie per ultimo 2009, vergeleken met de situatie op basis van de begrotingen voor het jaar 2008.

Tabel 10 Geraamde financieringspositie per ultimo begrotingsjaar (bedragen x € 1.000)

provincie	geraamde balans 2008		geraamde balans 2009	
	financieringsoverschot	financieringstekort	financieringsoverschot	financieringstekort
Drenthe	39.757	0	0	951
Flevoland	55.032	0	39.529	0
Fryslân	0	205.025	0	233.506
Gelderland	118.085	0	200.712	0
Groningen	0	6.489	15.748	0
Limburg	0	111.261	0	408.044
Noord-Brabant	0	26.365	0	8.156
Noord-Holland	0	14.198	21.793	0
Overijssel	179.978	0	9.080	0
Utrecht	0	107.162	0	36.137
Zeeland	112.804	0	56.131	0
Zuid-Holland	0	101.981	0	12.710
totaal	505.656	572.481	342.992	699.504

Uit deze tabel blijkt dat op basis van de begrotingen de financieringspositie van de gezamenlijke provincies afneemt. Per ultimo 2009 verwachten zes provincies een financieringsoverschot van in totaal ruim € 343 miljoen, terwijl dat voor 2008 bijna € 506 miljoen bedroeg (voor vijf provincies). Daarnaast is er ook sprake van een toename van de geraamde financieringstekorten bij de andere zes provincies, die oplopen van ruim € 572 miljoen aan het eind van het jaar 2008 (voor zeven provincies) naar in totaal bijna € 700 miljoen aan het eind van 2009 (voor zes provincies).

5.3 Vermogenspositie (op basis van de begrotingen 2009)

In tabel 11 is een overzicht opgenomen van de in de provinciale begrotingen 2009 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 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten expliciet voorschrijft dat de stand en het verloop van de voorzieningen bij de uiteenzetting van de financiële positie moet worden meegenomen.

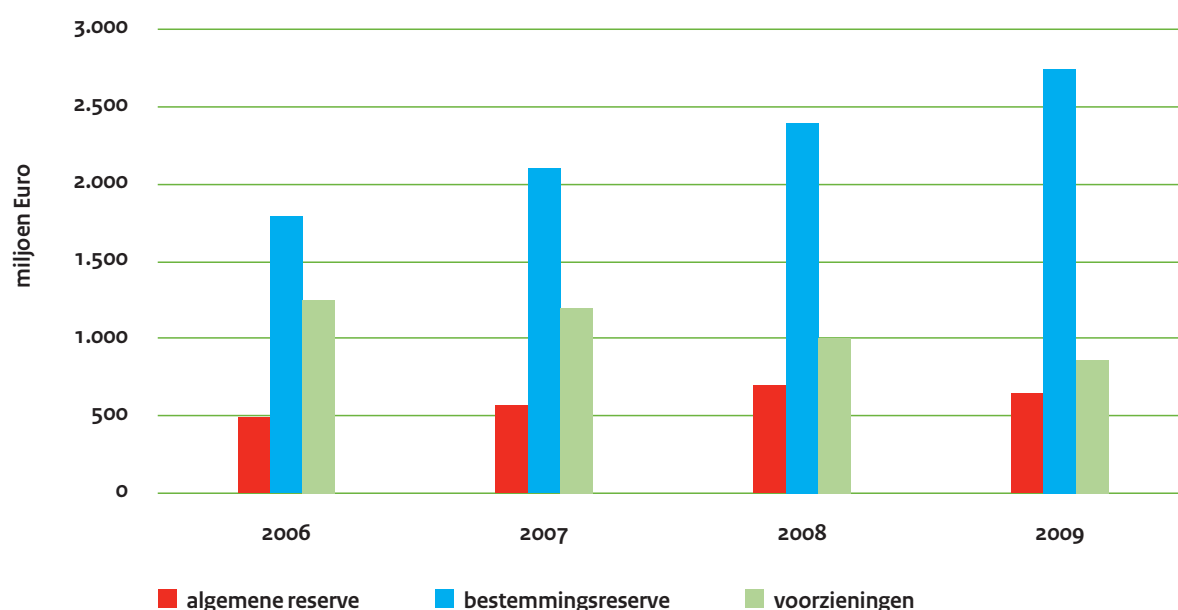
Tabel 11 Reserves en voorzieningen (op basis begrotingen 2009) (bedragen x € 1.000)

provincie	algemene reserve		bestemmingsreserves		voorzieningen	
	stand 1/1	stand 31/12	stand 1/1	stand 31/12	stand 1/1	stand 31/12
Drenthe	91.817	98.654	87.763	58.966	11.536	10.751
Flevoland	10.120	10.120	74.888	75.666	14.844	14.154
Fryslân	86.126	29.945	18.445	5.285	78.279	80.931
Gelderland	34.173	20.380	403.909	334.497	147.210	148.163
Groningen	39.739	34.618	199.274	165.599	23.059	23.781
Limburg	32.000	32.000	105.023	181.795	12.404	10.732
Noord-Brabant	83.634	26.004	641.081	606.437	1.671	893
Noord-Holland	179.437	181.885	465.264	436.344	20.266	17.466
Overijssel	24.999	20.221	453.124	357.725	223.963	223.321
Utrecht	45.726	45.726	488.291	359.946	25.126	24.901
Zeeland	102.405	86.249	40.578	37.258	32.474	28.151
Zuid-Holland	65.619	57.619	157.437	125.016	298.514	274.859
totaal	795.795	643.421	3.135.077	2.744.534	889.346	858.103
ter vergelijking stand begrotingen 2008	784.343	696.897	2.701.914	2.393.096	1.335.778	1.000.464

Uit dit overzicht blijkt dat de gezamenlijke provincies voor 2009 verwachten dat zowel de reserves als de voorzieningen in de loop van het jaar zullen afnemen: de reserves met een bedrag van in totaal bijna € 542 miljoen en de voorzieningen met een bedrag van ruim € 31 miljoen. Voor de reserves betekent dat een geraamde afname van bijna 13,8% (bij de provinciale begrotingen 2008 was dit 11,4%).

Om een indruk te geven hoe de ramingen voor de standen aan het eind van het begrotingsjaar van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en de voorzieningen zich voor de gezamenlijke provincies in de loop der jaren ontwikkelen, is in grafiek 8 een overzicht opgenomen van de betreffende gegevens uit de begrotingen 2006 tot en met 2009.

Grafiek 8 Verloop reserves en voorzieningen (stand per 31-12 volgens begroting) (bedragen x € 1 000)



Hoewel op begrotingsbasis de gezamenlijke provincies voor een specifiek jaar verwachten dat de omvang van zowel de reserves als de voorzieningen in dat jaar zullen afnemen (zoals bijvoorbeeld voor de begrotingen 2008 en 2009 aangegeven bij tabel 11), blijkt uit grafiek 8 dat – indien naar een langere reeks van opeenvolgende jaren wordt gekeken – de verwachte daling zich bij de reserves uiteindelijk niet voordoet. Uit de grafiek blijkt dat de ramingen voor de standen (aan het eind van het begrotingsjaar) van de reserves voor de gezamenlijke provincies in de loop der jaren juist geleidelijk toenemen. De geringe daling voor de totale omvang van de algemene reserves van de gezamenlijke provincies in 2009 wordt in dat jaar ruimschoots gecompenseerd door de stijging bij de bestemmingsreserves.

Tenslotte wordt in tabel 12 een indruk gegeven hoe de voor 2009 geraamde bedragen voor de algemene reserve en de bestemmingsreserves (stand per ultimo jaar) van de verschillende provincies er uit zien, zowel in absolute bedragen als in een bedrag per inwoner.

Tabel 12 Reservepositie per ultimo 2009 (op basis van de begrotingen) (bedragen x € 1.000)

provincie	algemene reserve		bestemmingsreserves		totaal reserves	
	stand 31/12	per inwoner	stand 31/12	per inwoner	stand 31/12	per inwoner
Drenthe	98.654	€ 202	58.966	€ 121	157.620	€ 323
Flevoland	10.120	€ 27	75.666	€ 200	85.786	€ 227
Fryslân	29.945	€ 47	5.285	€ 8	35.230	€ 55
Gelderland	20.380	€ 10	334.497	€ 169	354.877	€ 179
Groningen	34.618	€ 60	165.599	€ 288	200.217	€ 349
Limburg	32.000	€ 28	181.795	€ 162	213.795	€ 190
Noord-Brabant	26.004	€ 11	606.437	€ 250	632.441	€ 261
Noord-Holland	181.885	€ 69	436.344	€ 166	618.229	€ 235
Overijssel	20.221	€ 18	357.725	€ 319	377.946	€ 337
Utrecht	45.726	€ 38	359.946	€ 300	405.672	€ 338
Zeeland	86.249	€ 227	37.258	€ 98	123.507	€ 324
Zuid-Holland	57.619	€ 17	125.016	€ 36	182.635	€ 53
totaal	643.421	€ 39	2.744.534	€ 167	3.387.955	€ 207
ter vergelijking stand begrotingen 2008	696.897	€ 43	2.393.096	€ 146	3.089.993	€ 189

Hieruit blijkt, dat op basis van de provinciale begrotingen 2009 de omvang van de totale reserves – uitgedrukt in bedragen per inwoner – bij de provincie Groningen het hoogst is (€ 349 per inwoner) en bij de provincie Zuid-Holland het laagst (€ 53 per inwoner).

De geleidelijke toeneming van de vermogenspositie van de gezamenlijke provincies blijkt niet alleen uit de ontwikkeling in de begrotingen van opeenvolgende jaren, maar is ook zichtbaar als gekeken wordt naar de uiteindelijk daadwerkelijke realisaties zoals verantwoord bij de jaarrekeningen. Voor een nadere specificatie van die feitelijke ontwikkelingen op basis van de rekeningen wordt verwezen naar paragraaf 6.5.

5.4 Conclusie

Op basis van de begrotingen 2009 besteden de gezamenlijke provincies 12,3% van hun beschikbare middelen aan investeringen (bij de begroting voor 2008 was dat 11,2%). 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).

Twee provincies hebben naar verwachting (per ultimo 2009) in het geheel geen opgenomen langlopende geldleningen. Zeven provincies ramen een afnemend of gelijkblijvend beroep op lang vreemd vermogen. De overige drie provincies ramen voor 2009 een toenemende kapitaalbehoefte die zodanig van omvang is dat voor de gezamenlijke provincies een stijging van de opgenomen geldleningen wordt voorzien. Daar staat tegenover dat het totaal van de door de provincies uitgezette geldleningen in de loop van dat jaar naar verwachting zal afnemen.

Op basis van de begrotingen 2009 ramen zes provincies een financieringsoverschot van in totaal ruim € 343 miljoen en de andere zes provincies een gezamenlijk financieringstekort van bijna € 700 miljoen. In 2008 was nog sprake van een geraamd gezamenlijk financieringsoverschot van bijna € 506 miljoen (voor vijf provincies) en een financieringstekort van € 572 miljoen (voor de andere zeven provincies).

Op begrotingsbasis verwachten de gezamenlijke provincies dat in de loop van 2009 zowel de reserves als de voorzieningen zullen afnemen. Als gekeken wordt naar de begrotingen van voorgaande jaren (en naar de jaarrekeningen), dan blijkt echter dat de reservepositie van de gezamenlijke provincies de voorgaande jaren niet is afgenomen, maar juist een stijgende tendens vertoont. Uitgedrukt in bedragen per inwoner varieert de omvang van het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves van € 53 per inwoner (bij Zuid-Holland) tot € 349 per inwoner (bij Groningen).

6 De balans

6.1 Inleiding

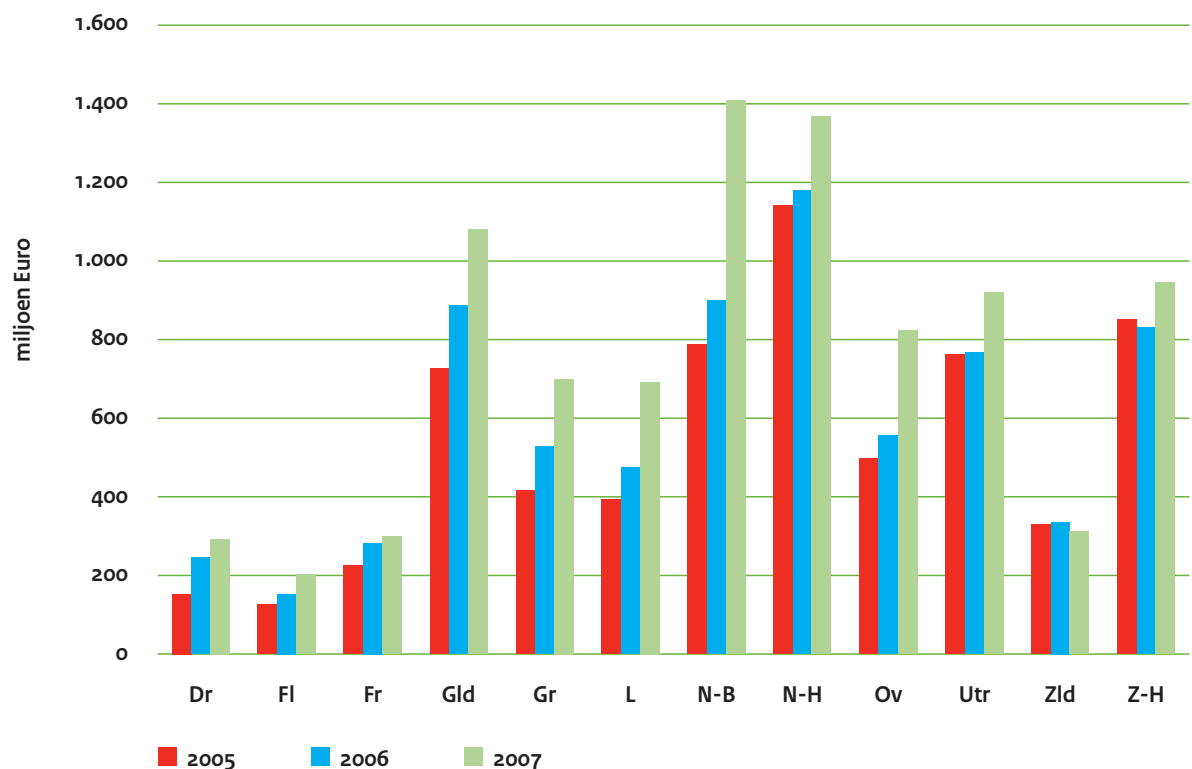
De balans is onderdeel van de jaarrekening. De balans is van betekenis omdat deze op systematische wijze informatie geeft over de samenstelling van bezittingen en schulden en het eigen vermogen aan het eind van het verantwoordingsjaar.

In dit hoofdstuk worden de onderdelen van de activa en de passiva nader gespecificeerd. Ook wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de daadwerkelijke vermogenspositie van de provincies op basis van de goedgekeurde jaarrekeningen.

6.2 Balanstotalen

De (ontwikkeling van de) totaalbedragen van de bij de jaarrekeningen 2005, 2006 en 2007 verantwoorde activa en passiva per provincie (balanstotalen) zijn afgebeeld in grafiek 9.

Grafiek 9 Ontwikkeling balanstotalen bij de jaarrekeningen (bedragen x € 1 miljoen)



Uit de grafiek blijkt dat bij de jaarrekening 2007 ten opzichte van 2006 bij elf provincies de balanstotalen (soms fors) zijn toegenomen. Slechts bij de provincie Zeeland is sprake van een (beperkte) afname. Voor de gezamenlijke provincies geldt dat de balanstotalen met ruim 26,7% zijn gestegen van ruim € 7,1 miljard tot € 9 miljard. Van 2005 naar 2006 was er sprake van een stijging van 11,3%.

6.3 Specificatie van de activa

In tabel 13 is aangegeven hoe het in de vorige paragraaf genoemde totaal van ruim € 9 miljard voor de activa op de balans is verdeeld over de verschillende provincies.

Tabel 13 De activa van de balans per ultimo 2007 (bedragen x € 1.000)

provincies	materiële vaste activa	immateriële vaste activa	deel- nemingen	verstreckte leningen	overige finan- ciële activa	vlottende activa	balans totaal activa
Drenthe	55.868	0	855	8.825	29.711	197.299	292.558
Flevoland	50.568	0	1.196	3.111	250	146.292	201.417
Fryslân	159.268	0	3.196	57.819	429	78.848	299.560
Gelderland	101.703	0	32.926	91.024	126.633	727.730	1.080.016
Groningen	151.759	109	2.319	27.623	97.832	420.329	699.971
Limburg	68.609	796	13.818	46.263	233.626	328.917	692.029
Noord-Brabant	331.915	25	12.315	3.011	189.178	872.964	1.409.408
Noord-Holland	325.100	888	92.876	134.052	47.488	767.718	1.368.122
Overijssel	149.585	0	5.287	70.988	110.542	486.865	823.267
Utrecht	28.619	2.939	80	20.630	518.321	349.542	920.131
Zeeland	42.301	0	29.586	30.405	845	209.461	312.598
Zuid-Holland	433.510	9.832	3.540	30.000	47.480	420.633	944.995
totaal	1.898.805	14.589	197.994	523.751	1.402.335	5.006.598	9.044.072
ter vergelijking stand balans per ultimo 2006 bij rekeningen 2006	1.748.502	19.235	196.021	742.276	1.269.129	3.162.247	7.137.410

Uit deze tabel blijkt dat het hogere balanstotaal in 2007 voor het totaal van de provincies voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door de stijging van de vlottende activa. Vlottende activa bestaan uit liquide middelen (zoals kas-, giro- en banktegoeden) en financiële middelen die 'kort' zijn weggezet (voor een periode minder dan één jaar). Het totaal van de vlottende activa bij de gezamenlijke provincies (met een bedrag van € 5 miljard) bedraagt meer dan de helft (55%) van het balanstotaal. Het hoge bedrag aan 'overige financiële activa' bij de provincie Utrecht bestaat vooral uit obligaties en garantieproducten met een langere looptijd. Dit betreft voornamelijk middelen uit de verkoopopbrengsten van aandelen van het energiebedrijf Remu.

De beperkte omvang van de immateriële vaste activa houdt verband met de (vanaf de begroting voor 2004 van kracht zijnde) bepaling in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat onder immateriële activa slechts mogen worden opgenomen: kosten verbonden aan het sluiten van geldleningen en het saldo van agio en disagio en de kosten van onderzoek voor ontwikkeling van een bepaald actief. De bijdragen aan activa in eigendom van derden vallen volgens het BBV onder de (overige) financiële vaste activa.

Onder de materiële vaste activa zijn in het algemeen verantwoord de per ultimo 2007 resterende boekwaarden van investeringen voor gebouwen en inventarissen (bijvoorbeeld ten behoeve van automatisering), maar vooral ook voor provinciale wegen (inclusief fietspaden) en waterwegen, alsmede voor transportmiddelen, machines en tenslotte voor natuur- en recreatie-objecten.

De financiële vaste activa zijn onderverdeeld in deelnemingen, verstrekte geldleningen en overige financiële activa. De deelnemingen betreffen overwegend (de boekwaarde van) aandelen in energiebedrijven, waterleidingbedrijven, afvalverwerkingsbedrijven, ontwikkelingsmaatschappijen en de Bank voor Nederlandse Gemeenten.

Bij de verstrekte geldleningen gaat het om door de provincies uitgezette middelen bij voormalige nu geprivatiseerde bedrijven en afvalinrichtingen alsmede om achtergestelde leningen aan energiebedrijven waarin een aantal provincies deelneemt. In een enkel geval zijn ook leningen verstrekt aan openbaarvervoerbedrijven, aan gemeenten of aan gesubsidieerde instellingen.

Onder de 'overige financiële activa' zijn tevens begrepen de investeringsbijdragen aan derden ten behoeve van bijvoorbeeld de zogenaamde relatienotagebieden en natuurterreinen, dijkverzwaringenprojecten, kaden, riolering, sportcomplexen, industrieterreinen, boezemwateringen.

6.4 Specificatie van de passiva

In tabel 14 is aangegeven hoe het in de vorige paragraaf genoemde totaal van ruim € 9 miljard voor de passiva op de balans is verdeeld over de verschillende provincies.

Tabel 14 De passiva van de balans per ultimo 2007 (bedragen x € 1.000)

provincie	algemene reserve	bestemmings-reserves	saldo van de rekening	voorzieningen	opgenomen geldleningen	vlottende passiva	balanstotaal passiva
Drenthe	82.935	93.850	27.829	9.356	1.897	76.689	292.558
Flevoland	10.756	82.951	2.842	15.499	0	89.368	201.417
Fryslân	75.832	68.099	5.315	88.374	415	61.525	299.560
Gelderland	21.093	489.992	31.616	153.115	48.887	335.314	1.080.016
Groningen	37.390	234.997	16.298	109.113	23.989	278.184	699.971
Limburg	32.000	328.439	17.097	14.076	12.446	287.972	692.029
Noord-Brabant	112.050	535.178	149.209	296.143	75.959	240.868	1.409.408
Noord-Holland	188.985	657.358	26.210	332.186	50.000	113.383	1.368.122
Overijssel	40.749	447.565	67.841	200.096	233	66.783	823.267
Utrecht	60.925	582.396	25.209	110.459	7.714	133.428	920.131
Zeeland	129.630	40.375	14.427	76.163	0	52.004	312.598
Zuid-Holland	70.469	190.174	14.008	339.257	192.259	138.829	944.995
totaal	862.814	3.751.374	397.900	1.743.837	413.799	1.874.347	9.044.072
	eigen vermogen			vreemd vermogen			
	5.012.088			4.031.983			
ter vergelijking stand balans per ultimo 2006 bij rekeningen 2006	785.190	2.818.986	214.637	1.672.728	347.056	1.298.807	7.137.410
	eigen vermogen			vreemd vermogen			
	3.818.813			3.318.591			

De passiva kunnen worden onderverdeeld in eigen vermogen en vreemd vermogen. Het eigen vermogen bestaat uit algemene reserve, bestemmingsreserves en het saldo van de rekening. Het vreemd vermogen bestaat uit voorzieningen, 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 door provinciale staten 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 de algemene reserves in 2007 (ten opzichte van 2006) met 9% zijn toegenomen tot in totaal bijna € 863 miljoen. De bestemmingsreserves zijn met bijna 25% gestegen tot ruim € 3,7 miljard. De voorzieningen laten een stijging zien van 4,1% tot ruim € 1,7 miljard. In 2007 is het totaal van algemene reserve en bestemmingsreserves landelijk gezien met € 1 miljard toegenomen (dit is een stijging van 21,9%; in 2006 was deze stijging 12,7%).

Alle provincies hadden over het jaar 2007 een positief rekeningsaldo. Het gezamenlijke saldo van de provinciale rekeningen 2007 (voor in totaal een bedrag van bijna € 398 miljoen) is ten opzichte van 2006 met een toename van 46% bijna verdubbeld.

Het eigen vermogen (dus het totaal van algemene reserve, bestemmings-reserves en rekeningsaldo) is voor de gezamenlijke provincies in 2007 ten opzichte van 2006 met bijna € 1,2 miljard toegenomen (dit is een stijging van 31,2%).

In het vorige hoofdstuk werd in tabel 12 reeds aangegeven, dat de gezamenlijke provincies bij hun begrotingen 2009 uitgaan van een geraamd eigen vermogen (per ultimo 2009) van € 3,1 miljard. Dat

kan worden gekarakteriseerd als een 'voorzichtige raming', als dit bedrag wordt afgezet tegen het in tabel 14 aangeduide feitelijke eigen vermogen van de gezamenlijke provincies van € 5 miljard aan het eind van het jaar 2007. Dit bedrag (als feitelijke stand van het eigen vermogen volgens de jaarrekeningen 2007) kan ook worden vergeleken met de ramingen die de provincies nog bij hun begrotingen 2007 presenteerden. Toen werd nog uitgegaan van een geraamd gezamenlijk eigen vermogen van € 2,6 miljard (aan het begin van het jaar) en € 2,3 miljard (aan het eind van het jaar). Op begrotingsbasis wordt dus uitgegaan van een aanzienlijk lagere stand van het eigen vermogen, dan later op rekeningbasis blijkt te worden gerealiseerd. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de feitelijke ontwikkeling van de provinciale vermogens in de afgelopen jaren.

Het beroep op vreemd vermogen in de vorm van opgenomen langlopende leningen van de gezamenlijke provincies is in 2007 ten opzichte van 2006 met een bedrag van bijna € 67 miljoen (dit is 19,2%) toegenomen; in 2006 was er nog sprake van een afname van 27%. Deze opgenomen leningen dienen over het algemeen ter financiering van de diverse activa. In enkele gevallen bestaat er ook een correlatie met aan (voormalige) provinciale bedrijven verstrekte geldleningen.

De vlottende passiva (schulden die lopen voor een termijn korter dan één jaar) zijn in 2007 ten opzichte van 2006 toegenomen (voor een totaalbedrag van ongeveer € 0,6 miljard). Daar staat echter een veel hogere toename van de vlottende activa (€ 1,8 miljard; zie tabel 13) tegenover.

6.5 Vermogenspositie (op basis van de jaarrekeningen)

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 begrotingen 2009. In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de vermogenspositie op basis van de gegevens ontleend aan de provinciale jaarrekeningen. Om de relatieve vermogenspositie van de provincies te vergelijken is voor het jaar 2007 het totaal van de reserves gerelateerd aan de omvang van de rekening en aan het aantal inwoners.

In tabel 15 is eerst de ontwikkeling van de algemene reserve en de bestemmingsreserves bij de provincies afzonderlijk weergegeven voor de jaren 2004 tot en met 2007. Vervolgens is de ontwikkeling van de vermogenspositie (als het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves) opgenomen in tabel 16.

Tabel 15 De ontwikkeling van de algemene reserve en de bestemmingsreserves in de jaren 2004 tot en met 2007 (bedragen x € 1.000)

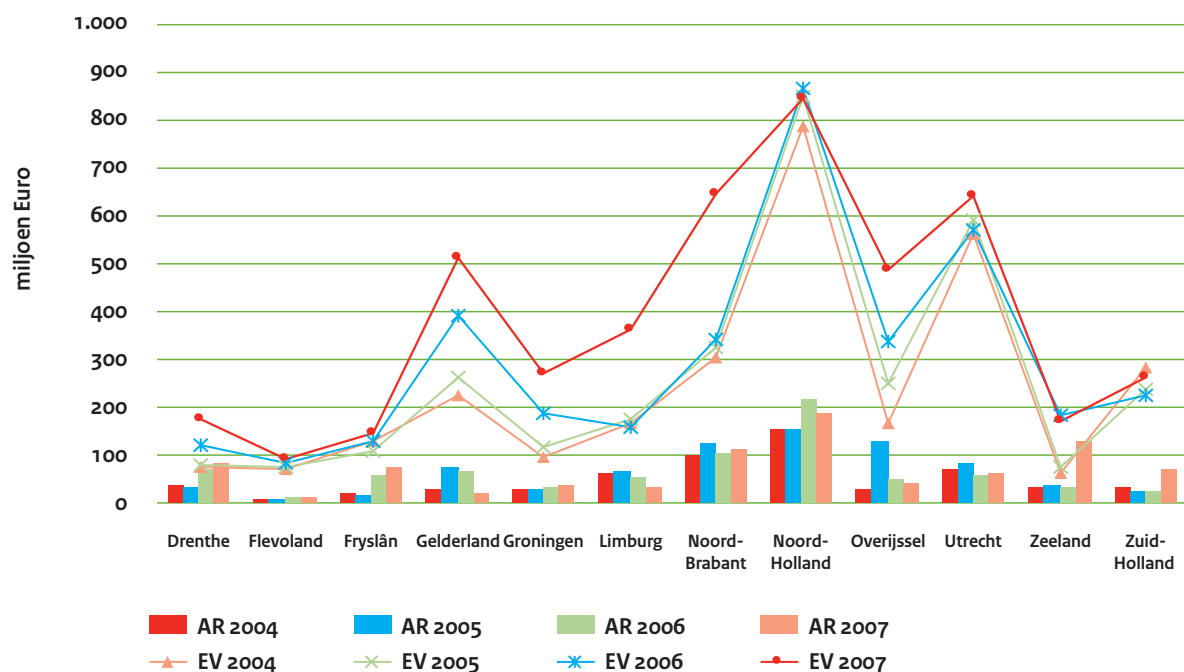
provincies	algemene reserve				bestemmingsreserves			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Drenthe	36.205	31.870	72.273	82.935	38.363	47.482	47.487	93.850
Flevoland	8.015	10.114	10.778	10.756	62.514	64.396	74.093	82.951
Fryslân	22.439	16.610	59.602	75.832	108.508	92.847	71.489	68.099
Gelderland	28.996	75.373	66.769	21.093	195.784	187.830	324.047	489.992
Groningen	29.669	29.873	32.573	37.390	66.815	87.347	155.280	234.997
Limburg	64.382	64.702	52.261	32.000	101.440	108.721	107.754	328.439
Noord-Brabant	101.798	124.795	105.948	112.050	202.442	200.051	235.387	535.178
Noord-Holland	153.656	152.093	218.627	188.985	634.549	698.947	647.766	657.358
Overijssel	30.511	130.699	49.486	40.749	137.449	120.656	289.406	447.565
Utrecht	72.286	85.136	57.842	60.925	490.063	505.503	514.122	582.396
Zeeland	32.152	38.007	32.021	129.630	31.947	35.682	152.722	40.375
Zuid-Holland	31.410	25.095	27.010	70.469	250.266	213.955	199.433	190.174
totaal	611.519	784.367	785.190	862.814	2.320.140	2.363.417	2.818.986	3.751.374

Tabel 16 De ontwikkeling van het totaal van de reserves in de jaren 2004 tot en met 2007 (bedragen x € 1.000)

provincie				2007		
	2004	2005	2006	bedrag	t.o.v. omvang rekening	per inwoner
Drenthe	74.568	79.352	119.760	176.785	59%	€ 366
Flevoland	70.529	74.510	84.871	93.707	43%	€ 250
Fryslân	130.947	109.457	131.091	143.931	29%	€ 224
Gelderland	224.780	263.203	390.816	511.085	41%	€ 258
Groningen	96.484	117.220	187.853	272.387	62%	€ 475
Limburg	165.822	173.423	160.015	360.439	54%	€ 320
Noord-Brabant	304.240	324.846	341.335	647.228	46%	€ 268
Noord-Holland	788.205	851.040	866.393	846.343	94%	€ 324
Overijssel	167.960	251.355	338.892	488.314	58%	€ 437
Utrecht	562.349	590.639	571.964	643.321	92%	€ 540
Zeeland	64.099	73.689	184.743	170.005	36%	€ 447
Zuid-Holland	281.676	239.050	226.443	260.643	22%	€ 75
totaal	2.931.659	3.147.784	3.604.176	4.614.188	52%	€ 282

In grafiek 10 is nog eens op een andere wijze aangegeven hoe de reservepositie van de verschillende provincies zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. De algemene reserve is in staafdiagram aangeduid en het totaal van de algemene reserve en de bestemmingsreserves is zichtbaar als de toppen van de lijndiagrammen.

Grafiek 10 Ontwikkeling omvang provinciale reserves (bedragen x € 1.000)



Zichtbaar is dat de omvangrijkste bestemmingsreserves (en vermogenspositie) zich voordoen bij de provincies Noord-Holland en Utrecht (dankzij de opbrengsten van de verkoop van UNA-aandelen), maar het laatste jaar ook bij de provincies Noord-Brabant en Gelderland. Bij de twee laatstgenoemde provincies komt dat vooral door de ontvangst van (extra) dividend op grond van aandelen energiebedrijven (zie ook paragraaf 7.4).

Uit de laatste kolom in tabel 16 blijkt, dat uitgedrukt in bedragen per inwoner de provincie Utrecht over de hoogste vermogenspositie beschikt (€ 540) en de provincie Zuid-Holland veruit over de laagste (€ 75). Voor de gezamenlijke provincies geldt, dat er in de loop van de jaren sprake is van een gestage verbetering van de totale vermogenspositie.

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 2006 is het gezamenlijke balanstotaal van alle provincies bij de rekening 2007 met bijna 27% is toegenomen tot € 9 miljard.

Het totaal van de algemene reserve en bestemmingsreserves van de gezamenlijke provincies is in 2007 toegenomen met € 1 miljard (dit is een stijging met bijna 22%).

Het beroep van de gezamenlijke provincies op lang vreemd vermogen is in 2007 toegenomen met € 67 miljoen (dit is ruim 19%). In het geheel bezien kan worden geconcludeerd dat de vermogenspositie van de provincies verder verbeterd is.

7 Het financiële weerstandsvermogen

7.1 Inleiding

Het financiële weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van de taken op het geldende niveau. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kunnen de provincies voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Hierbij gaat het om alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Met de weerstandscapaciteit worden bedoeld alle beschikbare middelen waarmee eventuele tegenvallers bekostigd kunnen worden. Daaronder worden bijvoorbeeld verstaan de vrij aanwendbare reserves en de resterende 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

De weerstandscapaciteit bestaat uit twee onderdelen: de incidentele en de structurele weerstandscapaciteit.

7.2.1 Incidentele weerstandscapaciteit

Onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte eenmalige tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het geldende niveau.

Om deze weerstandscapaciteit te bepalen is in de eerste plaats gekeken naar de omvang van de algemene reserve en de bestemmingsreserves⁶. Een deel van de bestemmingsreserves, namelijk het deel dat (in bepaalde mate) als 'verplicht' kan worden aangemerkt, wordt bij de berekening van de weerstandscapaciteit niet meegerekend. In hoeverre in de bestemmingsreserves bestanddelen voorkomen die te beschouwen zijn als lopende verplichtingen is overigens moeilijk op objectieerbare (en op tussen de provincies correct onderling vergelijkbare) wijze aan te geven. Naast omschrijvingen zoals 'juridisch verplicht'⁷ of 'bestuurlijk geoordeelde verplichtingen' is er bij de verschillende provincies in meerdere of mindere mate sprake van verplichtingen in de vorm van zogenaamde dekkingsreserves en/of geblokkeerde reserves. Dekkingsreserves zijn reserves waaraan jaarlijks een vooraf vastgesteld bedrag wordt onttrokken om de kapitaallasten (lasten voor rente en aflossing) van een specifieke investering te dekken. Geblokkeerde reserves zijn reserves waarvan de rente-opbrengst gebruikt wordt als structureel dekkingsmiddel voor de begroting. Voorzieningen⁸ maken geen deel uit van de weerstandscapaciteit, omdat voorzieningen als geheel (juridisch) verplicht worden aangemerkt en dus niet vrij aanwendbaar zijn.

Tenslotte wordt bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit nog rekening gehouden met het in de begroting beschikbare bedrag voor 'onvoorzien uitgaven' en met het eventueel aanwezige begrotingssaldo. Het resultaat van de op deze wijze berekende incidentele weerstandscapaciteit is weergegeven in tabel 17.

⁶ De algemene reserve is de reserve waaraan door de provinciale staten nog geen bestemming is gegeven; bij de bestemmingsreserves is dat wel het geval.

⁷ Strikt genomen dient een juridisch verplichte reservering als voorziening aangemerkt te worden.

⁸ Voorzieningen worden gevormd wegens (bestaande risico's voor) verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs wel te schatten.

Tabel 17 Berekening van de incidentele weerstandscapaciteit (bedragen x € 1.000)

provincie	ramingen op basis van begrotingen 2009				incidentele weerstandscapaciteit		
	eigen vermogen	waarvan verplicht	onvoorziene uitgaven	saldo begroting	bedrag	relatief t.o.v. omvang begr. c.q. rek.	per inwoner
	a	b	c	d	=a-b+c+d		
Drenthe	157.620	123.045	450	1	35.026	11,6%	€ 72
Flevoland	85.786	58.766	590	-0	27.610	11,7%	€ 73
Fryslân	35.230	15.600	0	649	20.279	4,5%	€ 32
Gelderland	354.877	172.971	183	0	182.089	16,0%	€ 92
Groningen	200.217	171.637	671	431	29.682	8,5%	€ 52
Limburg	213.795	108.723	250	1.262	106.584	17,5%	€ 95
Noord-Brabant	632.441	530.641	1.308	0	103.108	9,2%	€ 43
Noord-Holland	618.229	468.229	1.200	0	151.200	21,7%	€ 58
Overijssel	377.946	37.637	196	0	340.505	58,7%	€ 304
Utrecht	405.672	319.046	1.600	0	88.226	13,4%	€ 73
Zeeland	123.507	73.507	250	-0	50.250	18,0%	€ 132
Zuid-Holland	182.635	57.000	500	0	126.135	12,8%	€ 36
totaal	3.387.955	2.136.802	7.198	2.343	1.260.694	17,0%	€ 77
	<i>ter vergelijking ramingen op basis van begrotingen 2008</i>						
totaal	3.089.993	1.616.244	8.683	16.983	1.499.414	24,0%	€ 91
	<i>ter vergelijking realisaties op basis van rekeningen 2007</i>						
totaal	4.614.188	2.065.465	0	397.910	2.946.633	33,3%	€ 180

Uit deze tabel blijkt dat alle provincies beschikken over een (soms ruime) incidentele weerstandscapaciteit. Bij de onderlinge vergelijking tussen de provincies moet echter rekening worden gehouden met interpretatieverschillen over wat door de diverse provincies wordt verstaan onder als 'verplicht' aan te merken onderdelen van de bestemmingsreserves.

Als de berekende incidentele weerstandscapaciteit op basis van gegevens bij de begrotingen (voor de jaren 2008 en 2009 respectievelijk € 1,5 miljard en € 1,3 miljard) wordt afgezet tegen het berekende bedrag op basis van gegevens bij de jaarrekening (voor 2007 € 2,9 miljard), valt op dat de berekening op grond van daadwerkelijke realisatiecijfers (op rekeningbasis) leidt tot een duidelijk hogere weerstandscapaciteit dan de uitkomsten van berekeningen op grond van ramingcijfers (op begrotingsbasis).

7.2.2 Structurele weerstandscapaciteit

Onder de structurele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van bestaande taken. De structureel in te zetten middelen bestaan uit de resterende belastingcapaciteit en het structurele saldo van de begroting danwel de rekening.

De resterende 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 18 de structurele weerstandscapaciteit weergegeven, gebaseerd op de begrotingen 2009, vergeleken met de situatie op basis van de gegevens uit de begrotingen 2008 en de rekeningen 2007.

Tabel 18 Berekening van de structurele weerstandscapaciteit (bedragen x € 1.000)

provincie	ramingen op basis van begrotingen 2009		structurele weerstandscapaciteit		
	resterende belastingcapaciteit	gecorrigeerd structureel saldo	bedrag c=a+b	relatief t.o.v. omvang begr. c.q. rek.	per inwoner
	a	b			
Drenthe	16.634	33.818	50.452	16,7%	€ 103
Flevoland	27.167	463	27.630	11,7%	€ 73
Fryslân	20.871	49.383	70.254	15,6%	€ 109
Gelderland	59.576	8.476	68.052	6,0%	€ 34
Groningen	18.064	2.241	20.304	5,8%	€ 35
Limburg	34.981	38.477	73.458	12,0%	€ 65
Noord-Brabant	112.552	43.052	155.604	13,8%	€ 64
Noord-Holland	123.647	34.497	158.144	22,7%	€ 60
Overijssel	36.404	6.851	43.255	7,5%	€ 39
Utrecht	54.747	55.044	109.791	16,7%	€ 91
Zeeland	18.009	2.650	20.658	7,4%	€ 54
Zuid-Holland	54.044	0	54.044	5,5%	€ 16
totaal	576.696	274.952	851.647	11,5%	€ 52
<i>ter vergelijking ramingen op basis van begrotingen 2008</i>					
totaal	534.592	269.325	803.916	12,9%	€ 49
<i>ter vergelijking realisaties op basis van rekeningen 2007</i>					
totaal	551.534	646.594	1.198.128	13,5%	€ 73

Uit deze tabel blijkt dat alle provincies beschikken over een (soms ruime) structurele weerstandscapaciteit.

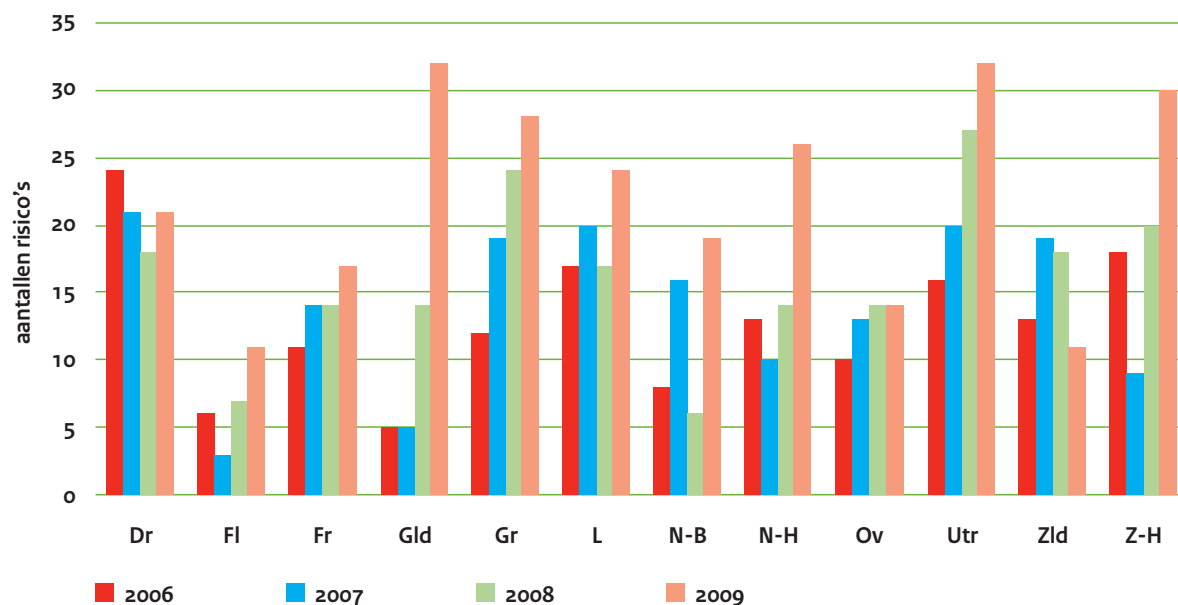
7.3 Risico's

Volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten dient in de aan de begroting (en het jaarverslag) 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 maatregelen zijn getroffen (bijvoorbeeld voorzieningen zijn gevormd of die niet tot afwaardering van activa hebben geleid) en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Alle provincies hebben een inventarisatie van hun risico's in de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen. Over de mate waarin provincies hun risico's kwantificeren, wordt verwezen naar paragraaf 7.5 Weerstandsvermogen.

De door de provincies in de afgelopen jaren aangeduide risico's kunnen worden onderverdeeld in: financiële risico's, risico's op eigendommen/kapitaalgoederen, 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 2009 dezelfde onderverdeling worden gehandhaafd. Wel is zichtbaar dat in totaliteit in de loop der jaren steeds 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). Bij de begrotingen 2009 zijn door de provincies in totaal 265 risico's genoemd. Bij de begrotingen 2006 tot en met 2008 waren dat er respectievelijk 153, 169 en 193.

Grafiek 11 geeft een beeld van de ontwikkeling van de door de gezamenlijke provincies genoemde aantallen risico's bij de begroting 2009 ten opzichte van de begroting voor de jaren 2006 tot en met 2008. In tabel 19 is een opsomming gegeven van de risico's die het meest door de provincies worden genoemd.

Grafiek 11 Aantallen door de provincies in de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting genoemde risico's



Tabel 19 De meest voorkomende risico's, door de provincies bij de begrotingen 2009 genoemd

in begrotingen 2009 genoemde risico's	aantal provincies	ontwikkeling t.o.v. 2008
Europese gelden (structuurfondsen)	11	(7)
subsidieverlening (ook grote projecten)	11	(6)
gewaarborgde geldleningen/garanties	10	(12)
risico's milieuwetgeving	10	(8)
schadeclaims van derden	10	(7)
deelnemingen/verbonden partijen	10	(7)
jeugdhulpverlening/jeugdzorg	10	(6)
bodemverontreiniging/sanering	9	(9)
wegreconstructies (kabels en leidingen)	9	(4)
grondbedrijf en -beleid	8	(4)
nazorg stortplaatsen	7	(8)
concessies openbaar vervoer	6	(4)
investeringsbudget landelijk gebied (ILG)	6	(-)
rente-ontwikkelingen	5	(3)
onzekerheid dividend	4	(6)
inkoop en aanbestedingen	4	(4)
onderhoud/schade kanalen/waterkeringen	4	(4)
btw compensatiefonds	4	(3)

Financiële risico's

Uit tabel 19 blijkt dat veel aangeduide risico's op het financiële terrein liggen. Het merendeel van de provincies noemt onderwerpen als: mogelijke terugbetalingen als gevolg van definitieve afrekening van Europese subsidies, gewaarborgde geldleningen en garanties of afdekking van financiële problemen bij verbonden partijen. Maar ook onduidelijkheden met betrekking tot ontwikkelingen bij het investeringsbudget landelijk gebied (ILG), aspecten als gevolgen van rente-ontwikkelingen, onzekerheden bij dividend-ontvangsten en verrekeningen met het btw-compensatiefonds worden regelmatig genoemd.

Risico's op eigendommen

Naast risico's wat betreft onderhoud, renovatie en nieuwbouw van gebouwen, worden ook risico's onderkend op het terrein van aanleg, beheer en onderhoud van provinciale wegen (en waterwegen), alsmede noodzakelijke wegconstructies.

Risico's inzake de bedrijfsvoering

Ook genoemd worden risico's inzake de bedrijfsvoering, waarbij het dan onder meer gaat om risico's bij de interne (administratieve) organisatie, waaronder bijvoorbeeld computeruitval of consequenties van onnauwkeurigheden bij inkoop- en (Europese) aanbestedingprocedures. Verder wordt soms genoemd de (mogelijk tekortschietende) tegemoetkoming in gedecentraliseerde taken. Andere bij enkele provincies genoemde aspecten zijn: grondexploitaties en pps-constructies (publiek private samenwerking).

Risico's van bestuursbeslissingen

Een risico dat regelmatig wordt genoemd (door tien provincies) 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 onder andere genoemd de risico's betreffende milieuwetgeving (bodemsanering en nazorg stortplaatsen), te verlenen concessies openbaar vervoer en jeugdhulpverlening/jeugdzorg.

7.4 Aandelen in energiebedrijven

In paragraaf 7.3, waarin aandacht is besteed aan de risico's, is niet het aspect van zogenoemde 'positieve risico's' aan de orde gekomen. Als een positief risico kan bij provincies onder andere de waarde van hun aandelen in energiebedrijven worden gezien.

De boekwaarde van die aandelen op de provinciale balansen is beperkt, omdat deze veelal is gebaseerd op de historische aanschafwaarde of (zoals bij de provincie Noord-Brabant) in het verleden reeds geheel is afgeschreven. Bij de enkele jaren geleden doorgevoerde verkopen van de aandelen UNA (Noord-Holland en Utrecht) en de aandelen EZH (Zuid-Holland), bleken de opbrengsten (veel) hoger te zijn dan de boekwaarde. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de provincies gezamenlijk mogelijk over een bepaalde 'stille reserve' beschikken, waarvan de omvang echter niet precies is aan te geven. Hierbij moet opgemerkt worden dat er tussen de provincies aanmerkelijke verschillen in aandelenbezit bestaan. Naast provincies die nog beschikken over aandelen in energiebedrijven (Gelderland, Noord-Brabant, Friesland, Overijssel, Limburg, Groningen, Drenthe en Zeeland), zijn er enkele provincies die het aandelenbezit in de energiesector al geheel of gedeeltelijk hebben afgestoten (Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland) of nauwelijks aandelen bezitten (Flevoland).

Op grond van het bezit van de aandelen energiebedrijven worden door de provincies wel (soms aanzienlijke) dividendontvangsten verkregen. In tabel 20 is aangegeven dat de gezamenlijke provincies bij hun begrotingen 2009 voor dividendontvangsten op basis van hun aandelen energiebedrijven, in totaal een bedrag van ruim € 332 miljoen ramen; bij de begrotingen 2008 was dat € 309 miljoen. De hoogste geraamde bedragen doen zich voor bij de provincies Noord-Brabant en Gelderland (respectievelijk ruim € 122 miljoen en € 70 miljoen); bij de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Flevoland zijn die bedragen nihil.

Tabel 20 Geraamde dividendontvangsten (in begroting 2009) op basis van aandelen in energiebedrijven
(bedragen x € 1.000)

provincie	geraamde dividendontvangsten	per inwoner	dividend als % van omvang begroting 2009
<i>met aandelen</i>			
Drenthe	6.702	€ 14	2,2%
Fryslân	7.941	€ 12	1,8%
Gelderland	70.000	€ 35	6,2%
Groningen	15.000	€ 26	4,3%
Limburg	47.500	€ 42	7,8%
Noord-Brabant	122.507	€ 51	10,9%
Overijssel	18.126	€ 16	3,1%
Zeeland	29.500	€ 77	10,5%
<i>aandelen gedeeltelijk of geheel afgestoten</i>			
Noord-Holland	15.000	€ 6	2,2%
Utrecht	0	€ 0	0,0%
Zuid-Holland	0	€ 0	0,0%
<i>nauwelijks aandelen</i>			
Flevoland	70	€ 0	0,0%
totaal	332.346	€ 20	4,5%

De afgelopen jaren zijn de daadwerkelijk gerealiseerde dividendontvangsten bij een aantal provincies (soms aanzienlijk) hoger dan de bedragen die in de begrotingen werden geraamd. In tabel 21 is een overzicht opgenomen van de feitelijke ontvangsten in het jaar 2007, gebaseerd op gegevens ontleend aan de provinciale jaarrekeningen over dat jaar. De opgenomen bedragen zijn inclusief de in 2007 ontvangen incidenteel ontvangen zogenaamde 'super'-dividenden.

Tabel 21 Daadwerkelijk gerealiseerde dividendontvangsten op basis van aandelen in energiebedrijven volgens de rekeningen 2007 (bedragen x € 1.000)

provincies	gerealiseerde dividendontvangsten	per inwoner	dividend als % van omvang rekening 2007
<i>met aandelen</i>			
Drenthe	29.193	€ 60	9,8%
Fryslân	44.916	€ 70	9,2%
Gelderland	161.501	€ 82	13,0%
Groningen	77.947	€ 136	17,6%
Limburg	206.400	€ 183	30,8%
Noord-Brabant	394.566	€ 163	28,2%
Overijssel	239.369	€ 214	28,3%
Zeeland	37.750	€ 99	8,1%
<i>aandelen gedeeltelijk of geheel afgestoten</i>			
Noord-Holland	33.109	€ 13	3,7%
Utrecht	81.110	€ 68	11,6%
Zuid-Holland	30	€ 0	0,0%
<i>nauwelijks aandelen</i>			
Flevoland	443	€ 1	0,2%
totaal	1.306.334	€ 80	14,8%

7.5 Weerstandsvermogen

Om het weerstandsvermogen te kunnen bepalen moet de weerstandscapaciteit gerelateerd worden aan de risico's van de provincies. Die relatie moet door de provincies gelegd worden in de paragraaf weerstandsvermogen. Vanaf de begroting 2005 zijn de provincies in toenemende mate overgegaan tot het in kwantitatieve grootheden afzetten van de weerstandscapaciteit tegen de gesignaleerde risico's. Bij de begrotingen 2009 hebben alle provincies kwantitatieve gegevens over hun risico's vermeld, waarbij zich echter verschillen in de mate van gedetailleerd voordoen (variërend van kwantitatieve aanduidingen over vrijwel alle genoemde risico's tot gegevens over slechts enkele risico's; soms is alleen een totaalbedrag vermeld). Tabel 22 geeft een indruk van de door de provincies genoemde risicobedragen.

Tabel 22 In paragraaf weerstandsvermogen genoemde risicobedragen bij begrotingen 2009 (bedragen x € 1.000)

provincie	omvang risico's		incidenteel	structureel
	minimaal	maximaal		
Drenthe	23.295	31.912		
Flevoland			40.000	5.000
Fryslân			3.300	1.300
Gelderland	25.200			
Groningen	24.400			
Limburg			16.865	3.043
Noord-Brabant	78.861			
Noord-Holland	95.092			
Overijssel	12.000			
Utrecht	25.000			
Zeeland	29.000			
Zuid-Holland	76.600			
totaal	389.448	31.912	60.165	9.343

Als gekeken wordt naar de mate waarin de provincies zelf conclusies trekken over hun weerstandscapaciteit in relatie tot hun risico's, blijkt dat alle provincies zich uitspreken over de toereikendheid van hun weerstandsvermogen. De provincies achten hun weerstandsvermogen toereikend of (ruim) voldoende.

7.6 Conclusie

Alle provincies beschikken over een (soms ruime) incidentele weerstandscapaciteit, voornamelijk bestaande uit de algemene reserve en het niet verplichte deel van de bestemmingsreserves. Hetzelfde geldt voor de structurele weerstandscapaciteit, bestaande uit het gecorrigeerde structurele saldo en de resterende belastingscapaciteit.

Bij de begrotingen 2009 hebben alle provincies kwantitatieve gegevens over hun risico's vermeld. Ten aanzien van de mate waarin de provincies zelf conclusies trekken over hun weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's, spreken alle provincies zich uit over de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. De provincies achten hun weerstandsvermogen toereikend of (ruim) voldoende.

Op grond van hun aandelenbezit in energiebedrijven beschikken de provincies over een bepaalde 'stille reserve', waarvan de omvang echter niet precies is aan te geven.

Bij de begrotingen 2009 ramen de gezamenlijke provincies dividendontvangsten (op grond van hun aandelenbezit energiebedrijven) tot een totaalbedrag van ruim € 332 miljoen. Volgens de jaarrekeningen werd in 2007 door provincies daadwerkelijk een bedrag aan € 1,3 miljard ontvangen (dit is inclusief incidenteel uitgekeerde zogenaamde 'super'-dividenden).

Bijlagen

Bijlage 1 Enkele fysieke gegevens en begrotingsgegevens 2009

provincie	aantal inwoners	grootte provincie hectaren land	omvang begroting		uitkering provincie- fonds x € 1000	specifieke uitkeringen x € 1000	opcenten motor- rijtuigen- belasting x € 1000
			totaal	per inwoner			
			x € 1000	€			
Drenthe	487.893	264.109	301.432	€ 618	72.988	99.143	44.399
Flevoland	378.651	141.750	236.085	€ 623	49.037	75.297	47.500
Fryslân	643.189	334.170	449.846	€ 699	102.750	103.207	54.036
Gelderland	1.983.779	497.176	1.136.888	€ 573	186.611	298.232	172.044
Groningen	574.041	233.328	349.284	€ 608	84.644	127.525	44.295
Limburg	1.123.735	215.087	609.645	€ 543	89.173	224.863	96.525
Noord-Brabant	2.424.562	491.649	1.124.630	€ 464	120.268	384.698	205.057
Noord-Holland	2.626.375	267.103	696.932	€ 265	136.522	160.023	188.000
Overijssel	1.119.906	332.562	580.051	€ 518	101.918	177.868	86.587
Utrecht	1.201.310	138.502	656.655	€ 547	68.094	230.209	103.776
Zeeland	380.647	178.713	279.746	€ 735	77.689	95.000	30.000
Zuid-Holland	3.460.194	281.469	987.582	€ 285	166.900	389.332	304.845
totaal	16.404.282	3.375.618	7.408.777	€ 452	1.256.594	2.365.397	1.377.064

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 provinciefonds 2008 van 22 september 2008, kenmerk 2008-397802).

Voor de *uitkering provinciefonds* zijn de ramingen uit de provinciale begrotingen 2009 opgenomen. Er kan derhalve een afwijking bestaan tussen de door de provincies op dat moment geraamde bedragen en de desbetreffende bedragen zoals deze zijn opgenomen in de septembercirculaire provinciefonds 2008.

Het bedrag dat onder *opcenten motorrijtuigenbelasting* is weergegeven, betreft de in de provinciale begrotingen 2009 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 2009 in rekening brengen. Sinds 1997 is het maximale aantal door de provincies te heffen opcenten (in percentages) gebaseerd op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting 1995. Jaarlijks wordt het maximum aantal te heffen provinciale opcenten aangepast, ingevolge artikel 222, 4^e lid, van de Provinciewet. Per 1 april 2009 is het maximum vastgesteld op 111,9%. De stijging ten opzichte van het maximum aantal te heffen opcenten per 1 april 2008 bedraagt 3,7%. Deze stijging is gebaseerd op het vierjaarlijks voortschrijdend gemiddelde van de gerealiseerde nominale ontwikkeling van het nationaal inkomen (zie ook paragraaf 4.3 van dit rapport).

Bijlage 2a (Netto)lasten en baten per hoofdfunctie per provincie op basis van begrotingen 2009 (bedragen x € 1 miljoen)

provincie	Dr	Fl	Fr	Gld	Gr	L	N-B	N-H	Ov	Utr	Zld	Z-H	totaal
<i>hoofdfunctie 1. Algemeen bestuur</i>													
lasten	3,5	10,6	15,5	77,0	16,3	27,9	18,0	65,3	30,9	33,8	11,7	28,8	339,5
baten	0,0	0,1	1,0	2,5	1,5	0,0	0,8	0,9	0,3	0,3	0,1	0,1	7,4
nettolasten	3,5	10,5	14,5	74,5	14,9	27,9	17,3	64,4	30,7	33,5	11,7	28,8	332,1
<i>hoofdfunctie 2. Openbare orde en veiligheid</i>													
lasten	0,1	0,5	0,7	1,1	2,6	2,1	2,2	1,6	1,4	0,9	3,1	2,3	18,6
baten	0,0	0,0	0,1	0,0	1,3	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9
nettolasten	0,1	0,4	0,6	1,1	1,4	0,6	2,2	1,6	1,4	0,9	3,1	2,3	15,7
<i>hoofdfunctie 3. Verkeer en vervoer</i>													
lasten	79,1	72,5	113,9	275,3	111,2	166,8	313,5	222,8	142,1	172,4	72,0	304,6	2.046,3
baten	40,8	44,2	55,9	131,5	72,4	73,6	172,2	70,4	50,0	104,6	31,2	111,2	958,0
nettolasten	38,3	28,3	58,0	143,8	38,8	93,2	141,3	152,4	92,1	67,8	40,9	193,4	1.088,3
<i>hoofdfunctie 4. Waterhuishouding</i>													
lasten	2,6	6,6	5,0	56,4	5,1	1,4	38,7	15,1	17,4	10,8	4,4	40,6	204,0
baten	0,7	4,6	0,9	2,4	1,7	1,0	14,8	1,8	2,0	2,2	0,2	21,2	53,4
nettolasten	1,8	2,0	4,1	54,0	3,3	0,4	23,9	13,3	15,4	8,6	4,2	19,4	150,6
<i>hoofdfunctie 5. Milieubeheer</i>													
lasten	15,2	14,7	21,3	63,3	25,8	79,9	90,3	41,4	48,1	32,3	21,2	127,6	581,0
baten	5,1	5,9	6,5	13,1	9,6	39,6	38,3	11,4	23,3	5,7	7,5	57,9	224,0
nettolasten	10,2	8,8	14,8	50,2	16,1	40,3	51,9	30,0	24,9	26,6	13,6	69,7	357,0
<i>hoofdfunctie 6. Recreatie en natuur</i>													
lasten	36,5	14,2	58,3	80,3	27,0	5,9	78,0	37,9	61,2	82,9	47,9	140,6	670,7
baten	27,4	10,4	32,2	69,2	18,0	0,0	37,7	1,2	28,8	54,3	35,0	93,3	407,5
nettolasten	9,1	3,8	26,1	11,1	9,0	5,9	40,3	36,7	32,3	28,6	12,9	47,3	263,1
<i>hoofdfunctie 7. Economische en agrarische zaken</i>													
lasten	24,0	29,8	50,1	72,3	12,9	14,4	98,7	35,2	53,7	25,7	9,0	64,8	490,7
baten	22,9	13,3	17,6	87,8	6,0	47,6	143,3	0,8	30,5	8,9	29,7	8,9	417,2
nettolasten	1,1	16,5	32,5	-15,4	6,9	-33,3	-44,6	34,4	23,2	16,9	-20,6	55,9	73,5
<i>hoofdfunctie 8. Welzijn</i>													
lasten	62,9	55,7	99,4	229,4	68,7	161,2	285,6	157,7	141,3	149,8	64,3	200,3	1.676,2
baten	31,7	33,4	37,1	143,9	38,6	101,7	154,4	82,4	88,5	87,7	24,1	117,9	941,5
nettolasten	31,2	22,3	62,3	85,4	30,1	59,5	131,2	75,3	52,8	62,1	40,1	82,4	734,6
<i>hoofdfunctie 9. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</i>													
lasten	5,9	3,2	18,9	31,4	24,7	55,1	43,0	40,4	30,2	57,0	20,6	50,9	381,4
baten	3,6	0,2	6,6	0,5	11,0	11,9	26,0	20,5	4,3	7,4	7,9	26,8	126,7
nettolasten	2,4	3,0	12,3	30,9	13,7	43,2	17,1	19,9	25,9	49,6	12,7	24,0	254,6
<i>hoofdfunctie 10. Financiering en algemene dekkingsmiddelen</i>													
lasten	71,6	28,4	66,7	250,4	55,0	95,1	156,5	79,4	53,7	91,1	25,5	27,1	1.000,5
baten	169,2	124,0	291,9	686,1	189,2	332,9	537,1	507,5	352,4	385,6	144,1	550,2	4.270,1
nettolasten	-97,7	-95,6	-225,1	-435,6	-134,2	-237,8	-380,6	-428,1	-298,7	-294,6	-118,6	-523,1	-3.269,6
<i>totaal alle hoofdfuncties (is begrotingsomvang op basis van begroting 2009)</i>													
lasten	301,4	236,1	449,8	1.136,9	349,3	609,6	1.124,6	696,9	580,1	656,7	279,7	987,6	7.408,8
baten	301,4	236,1	449,8	1.136,9	349,3	609,6	1.124,6	696,9	580,1	656,7	279,7	987,6	7.408,8
<i>ter vergelijking: begrotingsomvang op basis van begroting 2008</i>													
	262,2	238,5	447,6	895,5	320,9	430,1	785,7	658,7	552,5	481,8	252,5	924,6	6.250,6
<i>begrotingsomvang op basis van begroting 2007</i>													
	195,1	197,2	358,3	750,9	279,5	478,3	758,5	642,5	445,3	411,9	215,0	698,6	5.431,2

Bijlage zB (Netto)lasten en baten per cluster per provincie op basis van begrotingen 2009 (bedragen x € 1 miljoen)

provincie		Bestuur	Infra-structuur	Water en Milieu	Ruimte	Voor-zieningen	Middelen	totaal
Drenthe	lasten	11,4	89,3	30,3	77,1	65,5	27,7	301,4
	baten	0,0	40,8	5,8	53,8	31,7	169,2	301,4
	nettolasten	11,4	48,5	24,5	23,3	33,8	-141,5	0,0
Flevoland	lasten	11,0	72,5	21,3	47,1	55,7	28,4	236,1
	baten	0,1	44,2	10,5	23,9	33,4	124,0	236,1
	nettolasten	11,0	28,3	10,8	23,2	22,3	-95,6	0,0
Fryslân	lasten	16,2	113,9	26,3	127,3	99,4	66,7	449,8
	baten	1,1	55,9	7,4	56,4	37,1	291,9	449,8
	nettolasten	15,1	58,0	18,9	70,9	62,3	-225,1	0,0
Gelderland	lasten	78,2	275,3	119,6	184,0	229,4	250,4	1.136,9
	baten	2,5	131,5	15,5	157,5	143,9	686,1	1.136,9
	nettolasten	75,7	143,8	104,2	26,5	85,4	-435,6	0,0
Groningen	lasten	19,0	111,2	30,8	64,6	68,7	55,0	349,3
	baten	2,8	72,4	11,4	35,0	38,6	189,2	349,3
	nettolasten	16,2	38,8	19,5	29,6	30,1	-134,2	0,0
Limburg	lasten	30,0	166,8	81,2	75,3	161,2	95,1	609,6
	baten	1,5	73,6	40,6	59,5	101,7	332,9	609,6
	nettolasten	28,5	93,2	40,7	15,9	59,5	-237,8	0,0
Noord-Brabant	lasten	20,3	313,5	129,0	219,8	285,6	156,5	1.124,6
	baten	0,8	172,2	53,1	207,0	154,4	537,1	1.124,6
	nettolasten	19,5	141,3	75,9	12,7	131,2	-380,6	0,0
Noord-Holland	lasten	31,9	222,8	56,5	113,6	157,7	114,4	696,9
	baten	0,9	70,4	13,2	22,5	82,4	507,5	696,9
	nettolasten	31,0	152,4	43,3	91,1	75,3	-393,1	0,0
Overijssel	lasten	32,3	142,1	65,6	145,0	141,3	53,7	580,1
	baten	0,3	50,0	25,3	63,6	88,5	352,4	580,1
	nettolasten	32,0	92,1	40,3	81,4	52,8	-298,7	0,0
Utrecht	lasten	34,7	172,4	43,1	165,7	149,8	91,1	656,7
	baten	0,3	104,6	7,8	70,6	87,7	385,6	656,7
	nettolasten	34,4	67,8	35,2	95,0	62,1	-294,6	0,0
Zeeland	lasten	14,8	72,0	25,6	77,6	64,3	25,5	279,7
	baten	0,1	31,2	7,7	72,5	24,1	144,1	279,7
	nettolasten	14,7	40,9	17,8	5,0	40,1	-118,6	0,0
Zuid-Holland	lasten	31,1	304,6	168,2	256,3	200,3	27,1	987,6
	baten	0,1	111,2	79,1	129,1	117,9	550,2	987,6
	nettolasten	31,0	193,4	89,1	127,2	82,4	-523,1	0,0
	totaal lasten	330,9	2.056,5	797,5	1.553,4	1.678,8	991,7	7.408,8
	totaal baten	10,3	958,0	277,4	951,5	941,5	4.270,1	7.408,8
totaal nettolasten		320,6	1.098,5	520,1	601,9	737,3	-3.278,5	0,0

Colofon

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Programma Krachtig Bestuur

Het rapport is eveneens opgenomen op de internetsite van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeente-inspectie/financieel-toezicht

Deze internetpagina is ook te bereiken door op de ministeriesite www.minbzk.nl door te klikken via: openbaar bestuur -> financiën provincies/gemeenten -> gemeente inspectie & financieel toezicht -> financieel toezicht.

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Programma Krachtig Bestuur
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

contactpersonen:

D.D.J.M. van der Heijden	(telefoon 070 426 8534)
e-mail: daan.heijden@minbzk.nl	
R.J.M. Brinkman	(telefoon 070 426 6267)
e-mail: rob.brinkman@minbzk.nl	