

Aan : Commissie Bestuur en Middelen  
Van : College van Gedeputeerde Staten  
Betreft : Overwegingen rond de financiële positie van de provincie Utrecht  
Datum : 16 september 2005

## **Aanleiding**

Reeds eerder is tijdens beraadslagingen van GS en PS aan de orde geweest of de provincie haar eigen vermogen deels zou moeten inzetten voor de financiering of bekostiging van majeure investeringen, c.q. nieuwe beleidsinitiatieven. Aan de hand van deze notitie wil het college hierover graag met PS van gedachten wisselen.

De notitie bestaat uit twee onderdelen:

- I. De analyse van het huidige eigen vermogen
- II. Een suggestie voor een te kiezen marsroute op weg naar een onderbouwd en afgewogen besluit ten aanzien van de (eventuele) inzet van het eigen vermogen in meerjarenperspectief.

## **I. Analyse van het huidige eigen vermogen**

### ***1. Omvang van het eigen vermogen***

Het eigen vermogen van de provincie bedraagt ultimo 2004 ruim € 576 miljoen. Dat is al inclusief het voordelige resultaat over 2004 ad € 13,9 miljoen.

In het eigen vermogen zitten **niet** de voorzieningen, welke ultimo 2004 € 61,7 miljoen bedragen. Voorzieningen hebben in het algemeen betrekking op verplichtingen, c.q. risico's van verplichtingen. Voorbeelden van voorzieningen zijn:

- voorziening groot onderhoud provinciehuis (Rijnsweerd en Paushuize) (t.z.t. moet groot onderhoud worden gepleegd om de gebouwen in stand te houden; deze verplichting wordt min of meer geleidelijk opgebouwd naar gelang het slijtageproces)
- voorziening pensioenen GS-leden

### ***2. Vastlegging/ aanwending van het vermogen***

Het eigen vermogen van de provincie is voor het overgrote deel vastgelegd in langlopende en kortlopende beleggingen.

Volgens de balans per 31 december 2004 zijn de langlopende beleggingen circa € 510 miljoen (post financiële vaste activa, punt d) en de kortlopende beleggingen circa € 66 miljoen (post vlottende activa, punt e).

(NB Dat het totaal van beide posten ook € 576 miljoen is, is puur toeval. Er zijn immers nog meer balansposten, zowel aan de creditzijde (herkomst vermogen) als aan de debetzijde (vastlegging van het vermogen).

De kortlopende beleggingen ad € 66 miljoen kunnen op korte termijn te gelde worden gemaakt. Voor de langlopende beleggingen geldt dit niet, met dien verstande dat er natuurlijk wel een zekere spreiding in looptijden is. Van de langlopende beleggingen vervalt circa € 33 miljoen binnen één jaar.

Bovenstaande betekent dus globaal dat we van het eigen vermogen ongeveer € 100 miljoen min of meer “onmiddellijk” kunnen vrijmaken.

### ***3. Samenstelling van het eigen vermogen***

Het eigen vermogen van € 576 miljoen is als volgt samengesteld:

- Algemene reserves	€ 72 miljoen
- Bestemmingsreserves	€ 490 miljoen
- Voordelig saldo 2004	€ 14 miljoen

De algemene reserves bestaan uit:

- algemene reserve	€ 67,4 miljoen (zie ook pag. 8 voorjaarsnota 2005)
- dienstreserves	€ 4,6 miljoen

De bestemmingsreserves bedragen € 490 miljoen. Bestemmingsreserves zijn middelen waaraan PS een bestemming hebben gegeven, hetzij direct (reserves voor het doen van bepaalde uitgaven), hetzij indirect (reserves waarvan de rentebaten als dekkingsmiddel worden gebruikt). Uiteraard kunnen PS deze bestemming in beginsel ook weer terugdraaien. Voor zover aan de betreffende middelen dan geen andere bestemming zou worden gegeven, vallen ze vrij ten gunste van de algemene reserve.

De belangrijkste bestemmingsreserves zijn de volgende:

\* Reserve dekking provinciaal structuurfonds € 310 miljoen

Deze reserve is niet gevormd voor het doen van bepaalde uitgaven, maar de rente-opbrengsten van deze reserve worden als dekkingsmiddel in de (meerjaren)begroting ingezet. Deze rentebaten verhogen dus de structureel beschikbare middelen in de begroting.

\* Stimuleringsfonds € 65 miljoen

Het doel van het Stimuleringsfonds is bekend. In 2004 zijn hieruit nog geen uitgaven gedaan.

\* Reserve rente en afschrijving € 27 miljoen

Deze reserve is voor het grootste deel jaren geleden gevormd om de afschrijvingen van het provinciehuis te dekken. De boekwaarde van het provinciehuis bedraagt ultimo 2004 circa € 20,5 miljoen. Bovendien is hieraan in 2003 € 6 miljoen toegevoegd die in het coalitie-akkoord is bestemd voor huisvesting.

\* Reserve grote wegenwerken € 23 miljoen

Deze reserve is ingesteld om de (ongelijkmatige) kasstromen rond het UMP te egaliseren.

De overige bestemmingsreserves bedragen in totaal circa € 65 miljoen. Hierin zijn onder meer begrepen de reserve frictiekosten Kwatta, de reserve rond- en randwegen, de reserve restauratie kasteel Amerongen, de reserve nog te verrichten activiteiten, etc.

#### **4. Vrije aanwendbaarheid van het eigen vermogen**

De vraag is al enige malen gesteld: welk deel van het vermogen zou de provincie kunnen aanwenden (“opeten”) en wat zouden de consequenties hiervan zijn.

Formeel kunnen PS aan het eigen vermogen elke (andere) bestemming geven die zij wensen (uiteraard binnen de kaders van de provinciewet); anders zou het eigen vermogen in principe ook geen *eigen* vermogen zijn.

Materieel zou dit uiteraard wel vergaande consequenties kunnen hebben, omdat dan ook het (financiële) beleid op diverse terreinen drastisch zou moeten worden bijgesteld. De financieringsbronnen voor diverse activiteiten komen dan immers te vervallen. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het Stimuleringsfonds, de reserve grote wegenwerken, de reserve frictiekosten Kwatta, etc. etc.

Ervan uitgaande dat PS niet zullen terugkomen op hun oorspronkelijke besluiten krachtens welke

middelen zijn gereserveerd/ bestuurlijk zijn geormerkt voor specifieke doeleinden, verdienen twee reserves bijzondere aandacht, te weten de algemene reserve en de reserve dekking provinciaal structuurfonds.

### **Algemene reserve**

De algemene reserve staat in beginsel ter vrije beschikking van PS. De term algemene reserve impliceert dat PS hieraan nog geen concrete invulling hebben gegeven.

Toch is de algemene reserve wel nodig om een buffer te hebben voor onvoorziene tegenvallers en risico's. Elke organisatie heeft een dergelijke buffer nodig om financiële calamiteiten te kunnen opvangen, zonder dat de kwaliteit en continuïteit van de activiteiten daarvan hinder ondervinden. De omvang van een dergelijke buffer is sterk afhankelijk van de aard van de organisatie. Hiervoor zijn geen harde normen beschikbaar. In algemene zin hangt de benodigde omvang van de buffer af van de aard en omvang van de risico's die de organisatie loopt.

In dit kader is de provincie intensief bezig om de risico's zo goed mogelijk in beeld te brengen, te kwantificeren en hiervoor uiteraard passende beheersmaatregelen te ontwikkelen. Dit traject is nog niet afgerond. Een eerste ruwe inschatting toont dat de provincie een bedrag van circa € 40 miljoen nodig heeft om alle bekende risico's in beginsel financieel te kunnen afdekken. Maar dit is een zeer voorlopig getal. In 2005 zal het risicoprofiel van de organisatie worden aangescherpt. Bovendien moet rekening worden gehouden met een absolute toename van de risico's in de toekomst, omdat:

- \* een presterende en sterk extern gerichte provincie noodzakelijkerwijze ook meer risico's zal moeten nemen;
- \* er sowieso veel nieuwe beleidsinitiatieven zijn, resp. zullen worden ontplooid;
- \* de provincie steeds meer gaat samenwerken met andere betrokken partijen, hetgeen ook meer risico's impliceert.

PS hebben bij de behandeling van de begroting 2005 de benodigde algemene reserve vastgesteld op € 60 miljoen. Afgaand op bovenstaande is dit getal wellicht iets aan de ruime kant. Anderzijds geldt dat het risicoprofiel nog voorlopig is. In verband hiermee wordt nadrukkelijk voorgesteld de algemene reserve tenminste voorlopig te handhaven op € 60 miljoen.

Uiteraard kan de algemene reserve op enig moment hoger uitkomen dan het bedrag van € 60 miljoen. Dat komt omdat vrijvallende middelen en voordelige resultaten in beginsel allemaal aan het vrije vermogen, i.c. de algemene reserve worden toegevoegd. Het meerdere boven € 60 miljoen wordt in beginsel jaarlijks via de voorjaarsnota toegevoegd aan de vrije ruimte in de (meerjaren)begroting.

### **Reserve dekking provinciaal structuurfonds**

Zoals bekend is deze reserve gevormd vanuit de opbrengst van verkoop van nutsbedrijven. Deze reserve is niet bestemd voor specifieke uitgaven. De met deze middelen gegenereerde opbrengsten (rente) worden als structurele inkomsten in de (meerjaren)begroting opgenomen.

Indien PS het eigen vermogen deels zouden willen aanwenden ("opeten"), dan komt alleen deze reserve daarvoor eventueel in aanmerking. Reden: omdat deze reserve niet is ingesteld voor concrete of specifieke uitgaven, maar een algemene inkomensfunctie heeft.

Dat wil overigens niet zeggen dat aan het "opeten" van een deel van deze reserve geen financiële consequenties zijn verbonden. Integendeel! Aanwending van deze reserve zal betekenen dat de inkomensfunctie van deze reserve wegvalt en dat dus structureel minder inkomsten in de meerjarenbegroting resteren!!

Het gemiddelde rendement op het eigen vermogen bedraagt grofweg circa 4% per jaar. Indien het eigen vermogen met € 100 miljoen zou worden verlaagd, heeft dit tot gevolg dat de rente-inkomsten *structureel* met € 4 miljoen afnemen. Voor dit bedrag zouden derhalve óf de opcenten MRB moeten worden verhoogd óf bezuinigingen moeten worden doorgevoerd.

Overigens moet in dit kader worden opgemerkt dat de uitgaven inzake Agenda 2010 tot en met 2010 in belangrijke mate uit de rente-opbrengsten worden bekostigd. Met andere woorden: op een

belangrijk deel van de rente-inkomsten (circa € 5,5 miljoen per jaar) is tot en met 2010 al een claim gelegd.

## II. Marsroute voor de besluitvorming over de inzet van het eigen vermogen

### **1. Algemeen**

Het behoeft geen betoog dat de gunstige financiële positie van de provincie ruimte biedt voor additioneel beleid, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in aanvullende investeringen in de maatschappelijke omgeving van de provincie Utrecht. De vraag is echter *hoe groot* deze financiële ruimte is.

Het college is voornemens een traject te volgen, een marsroute, om hierover meer duidelijkheid te krijgen. De financiële ruimte voor de toekomst is namelijk niet eenduidig af te leiden uit de huidige omvang van het eigen vermogen volgens de balans per 31 december 2004.

### **2. Uitgangspunten**

Het college heeft enkele voorlopige uitgangspunten geformuleerd met betrekking tot het financiële beleid voor de toekomst, te weten:

a. Voorkom (zoveel mogelijk) dat specifieke investeringen uit specifieke reserves of andere middelen worden gedekt of dat de algemene middelen (te) gedetailleerd worden geoormerkt. Dergelijke vormen van partiële bekostiging bieden onvoldoende garantie voor een evenwichtige afweging. Het is veruit te prefereren om een integrale afweging van de middeleninzet te maken.

Hiermee denkt het college ook tegemoet te komen aan de kritiek van PS op de voorstellen voor aanwending van het Stimuleringsfonds: ontbreken van samenhang tussen voorstellen, teveel versnippering en daardoor verdamping van effecten.

b. Deze integrale afweging kan het best worden gefaciliteerd indien alle te verrichten uitgaven via de meerjarenbegroting worden geleid, resp. via de meerjarenbegroting worden gedekt. Met andere woorden: geen rechtstreekse bekostiging vanuit het eigen vermogen.

c. Ter ondersteuning van voornoemd punt stelt het college voor om een nader te bepalen deel van het eigen vermogen als dekkingsmiddel ten gunste van de meerjarenbegroting te brengen. Dit kan het beste gestalte krijgen door bijvoorbeeld dat deel van het eigen vermogen geleidelijk, bijvoorbeeld een vast bedrag gedurende een nader te bepalen aantal jaren, te laten vrijvallen ten gunste van de algemene middelen.

d. Daarnaast is het van fundamenteel belang om de termijn waarover de meerjarenbegroting zich uitstrekt te verlengen tot tenminste 8 jaar. Dit is enerzijds noodzakelijk om de financiële consequenties van huidige beslissingen beter te kunnen overzien. Anderzijds is inzicht in ontwikkelingen op langere termijn onontbeerlijk om nu juiste (en anticiperende) beslissingen te kunnen nemen.

### **3. Financiële en overige relevante ontwikkelingen**

Omdat de meerjarenbegroting-nieuwe-stijl zich over een aanmerkelijk langere periode moet uitstrekken, is het van belang ook een zo goed mogelijk inzicht te hebben in de financiële en overige ontwikkelingen op langere termijn. Zonder te streven naar volledigheid, noemen wij hierna enkele voorbeelden daarvan:

#### **\* Huisvesting**

Met hulp van externe deskundigen zijn scenario's bezien voor de huisvesting. Op basis van voorliggende cijfers lijkt nieuwbouw van "de sterren" in financiële zin de beste optie. Volgens globale berekeningen zou dit een aanvullende structurele kostenpost van circa € 2,8 miljoen met zich meebrengen.

#### **\* Afschrijvingsverplichtingen**

In het verleden is om praktische reden afgesproken om investeringen niet te activeren maar om ze in één keer af te schrijven. De consequentie hiervan is dat de huidige meerjarenbegroting geen of nauwelijks afschrijvingen bevat. Er dient echter op langere termijn wel rekening te worden gehouden met vervanging van de activa in de een of andere vorm. Uit financieel-strategische overwegingen zou hierop nu al wel moeten worden geanticipeerd.

Hoe hoog de reële afschrijvingsverplichtingen gemiddeld op langere termijn zijn, is niet bekend, maar deze kunnen een aanzienlijke omvang hebben.

#### **\* Doorloop afspraken coalitie-akkoord**

In het coalitie-akkoord is jaarlijks voor € 25 miljoen aan nieuw beleid opgenomen. In de huidige meerjarenbegroting is ervan uitgegaan dat dit bedrag vanaf 2008 grotendeels weer vrijvalt. Het is echter niet onaannemelijk te veronderstellen dat tenminste een belangrijk deel van deze middelen ook ná 2007 zal moeten worden ingezet ter nakoming van bestuurlijke afspraken, toezeggingen en verwachtingen.

Afgesproken is om dit bij de voorjaarsnota 2006 in beeld te brengen.

#### **\* “Opeten” van eigen vermogen leidt ook tot lagere exploitatie-inkomsten**

Het college attendeert er ten overvloede op dat de huidige meerjarenbegroting in relevante mate wordt gedekt door rente-inkomsten uit belegging van het eigen vermogen. Bij de aanwending van het vermogen zal er rekening mee moeten worden gehouden dat deze rente-inkomsten structureel (deels) wegvallen. Een vermindering van het eigen vermogen met € 10 miljoen betekent grofweg een structurele verlaging van de inkomsten met € 400.000.

#### **4. Marsroute**

Op basis van het voorgaande heeft het college de volgende marsroute in gedachten:

1° Inventarisatie van alle majeure financiële ontwikkelingen en (potentiële) wensen nieuw beleid (i.c. investeringen) over een periode van circa 10 jaar. In dit verband zullen ook toekomstige vervangingsinvesteringen (zoveel mogelijk) in beeld worden gebracht.

Vanzelfsprekend vereist dit een strategische benadering en diepgaande discussie tussen PS en GS.

2° Rekening houdend met de uitkomsten van bovengenoemde inventarisatie en de bijzondere financiële aspecten die in de vorige paragraaf zijn genoemd, een globale meerjarenbegroting voor de komende 8 tot 10 jaar samenstellen.

3° Bovenbedoelde meerjarenbegroting zal het afwegingskader moeten vormen voor de strategische keuzes, de besluitvorming over majeure investeringen en de inzet van het vermogen. Hierbij wordt de volgende procedure gevolgd:

a. totalisering van de financiële consequenties van in beginsel alle wensen nieuw beleid, i.c. investeringen; hieruit vloeit in eerste instantie uiteraard een enorm tekort voort;

b. vervolgens wordt bepaald welk deel van het eigen vermogen (via geleidelijke vrijval) daarvoor nodig zou zijn, respectievelijk in welke mate aanwending van het vermogen aanvaardbaar wordt geacht;

c. aan de hand van het saldo tussen a. en b. vinden tenslotte de feitelijke afwegingen plaats en worden de keuzes gemaakt.

4° Tenslotte zullen GS een voorstel ontwikkelen over de vraag over hoeveel financiële ruimte een volgende coalitie zou moeten kunnen beschikken, respectievelijk hoeveel financiële ruimte zou moeten overblijven om na een nader te bepalen termijn opnieuw een investeringsimpuls te kunnen geven.

In de voorjaarsnota 2006 zal hieraan nadere invulling worden gegeven en zal het college voorstellen overleggen.

### **5. Beslispunten**

Het college zou van de commissie Bestuur en Middelen graag een uitspraak willen hebben op de volgende punten:

- a. Is de commissie van mening dat in beginsel een deel van het eigen vermogen zou kunnen worden aangewend ter dekking van nieuwe, majeure beleidsontwikkelingen, c.q. investeringen.
- b. Is de commissie van mening dat het college dit nader zou moeten uitwerken en in de voorjaarsnota 2006 terzake met voorstellen zou moeten komen.
- c. Kan de commissie er mee instemmen dat hierbij het traject/ marsroute wordt gevolgd, zoals in deze notitie is weergegeven.