

# **Kadernota 2017-2020**

Provincie Zuid-Holland

Datum: 29 juni 2016 (inclusief verwerking amendementen)

## **Inhoudsopgave**

### **Hoofdstukken**

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
Hoofdstuk 2	Begrotingssaldo 2016-2020	7
Hoofdstuk 3	Doorkijk begrotingssaldo t/m 2030	9

### **Bijlagen bij hoofdstuk 2**

Bijlage 2a	Toelichting ontwikkelingen begrotingssaldo	11
------------	--	----

### **Bijlagen bij hoofdstuk 3**

Bijlage 3a	Rentescenario's	15
Bijlage 3b	Netto schuldquote	17



# 1. Inleiding

## 1.1 Introductie

Voor u ligt de kadernota 2017-2020. De kadernota gaat in op de vraag hoe de provincie er in financiële zin voorstaat en vormt het vertrekpunt voor de eerstvolgende meerjarenbegroting. In de jaren dat er verkiezingen plaatsvinden voor Provinciale Staten dient het collegeakkoord als vertrekpunt voor de meerjarenbegroting.

De kadernota kijkt altijd vier jaar vooruit. Dat is conform de wettelijk voorgeschreven reikwijdte van de meerjarenbegroting. Ter informatie wordt ook het lopende jaar (stand voorjaarsnota) toegevoegd.

Aanvullend hierop geeft Zuid-Holland inzicht in de lange termijn ontwikkeling van de financiële positie (tot en met 2030).<sup>1</sup> Dit is van belang omdat er naar huidige inzichten en bij ongewijzigd beleid er vanaf 2024 een tekort ontstaat op de provinciale begroting.

Het ontstaan van een tekort op langere termijn is overigens *aannemelijk* maar *niet onomkeerbaar*. De provincie heeft namelijk nog de nodige mogelijkheden om bij te sturen. Deze mogelijkheden moeten dan wel tijdig (dat wil zeggen: deze collegeperiode) worden geïnventariseerd en bestuurlijk vastgesteld.

Deze kadernota staat dan ook in het teken van *transparantie*.

Het inzichtelijk maken van een lange termijn financieel beeld past in de ontwikkeling naar een transparante overheid. In het hoofdlijnenakkoord staat dat wij in Nederland voorop willen lopen in het transparant maken van de provincie. Bij transparantie hoort: gordijnen open. Iedereen mag en kan zien wat we doen. Zo leggen we verantwoording af.

Het vastleggen van bijsturingsmogelijkheden (of 'beïnvloedbare ruimte') ligt in het verlengde hiervan. We geven daarmee invulling aan een wendbare provincie die zich aan kan passen aan veranderende omstandigheden. Dit is van belang omdat de variëteit, complexiteit en onvoorspelbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen toeneemt. Dit is bijvoorbeeld ook zichtbaar in de staat van de economie.

Deze herstelt zich geleidelijk na een lange periode van crisis. Het herstel is echter nog onzeker en volatiel gezien ontwikkelingen op het wereldtoneel. Dit brengt onzekerheden met zich mee voor de provinciale begroting.

De energieke samenleving en het volatiele economische klimaat vragen om een provincie die wendbaar is en zich kan organiseren rondom maatschappelijke opgaven. Vraagstukken worden meer en meer afhankelijk van tijd, plaats en partners. Het is een kwestie van hier op in te spelen door *slim* met geld om te gaan en vanuit de opgaven kritisch te kijken welke *rol* de provincie pakt.

“De volgorde is niet langer het verzinnen van leuke projecten bij het geld dat je hebt. We moeten scherpe keuzes maken. Keuzes vanuit ambities die weer kunnen leiden tot een project waarna we hiervoor dekking gaan zoeken [...]. Gemeenten, rijk en bedrijfsleven spelen hier ook een grote rol in, als partners waar we mee kunnen samenwerken en die die ook kunnen meebetalen”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Deze periode komt overeen met de reikwijdte van het begrotingssysteem van de provincie Zuid-Holland. In dit systeem kan informatie voor een periode van 15 jaar worden vastgelegd zodat lange termijn ontwikkelingen beter kunnen worden gemonitord en beheerst.

<sup>2</sup> Gedeputeerde Janssen bij een ambtelijke sessie over het nieuwe PZI op 9 december 2015.

## 1.2 Leeswijzer

De kadernota gaat in op het zogeheten begrotingssaldo. Dat is het jaarlijkse verschil tussen de baten en lasten (na verrekening met inzet van de reserves). Conform externe regelgeving dient het saldo in de meerjarenbegroting minimaal in evenwicht te zijn. Is het saldo nadelig, dan moet er (direct of bij de eerstvolgende begroting) bezuinigd worden. Is het saldo voordelig, dan is er (indien politiek-bestuurlijk gewenst) ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

In **hoofdstuk 2** is het actuele begrotingssaldo opgenomen voor de periode 2017-2020. Ter informatie zijn ook de ontwikkelingen uit de voorjaarsnota 2016 opgenomen.

*Conclusie 1: Het begrotingssaldo 2017-2020 laat ten opzichte van de lopende meerjarenbegroting een voordelige ontwikkeling zien. Dit komt onder andere door een toename van de algemene uitkering uit het provinciefonds. Hierdoor is er budgettaire ruimte om in te spelen op een aantal nieuwe ontwikkelingen zoals de cao voor provincieambtenaren, intensivering opstart energietransitie en steun van het initiatief voor de Expo 2025 in Rotterdam. Het resterende (voordelige) saldo van € 3,4 mln wordt toegevoegd aan de algemene reserve.*

In **bijlage 2a** worden de ontwikkelingen die van invloed zijn op het begrotingssaldo één voor één toegelicht.

In **hoofdstuk 3** wordt ingegaan op de ontwikkeling van het begrotingssaldo tot en met 2030.

### Conclusie 2:

*Naar huidige inzichten ontstaat er met ingang van 2024 een tekort op de provinciale begroting. Dit tekort ontstaat door een nadelige ontwikkeling van het provinciefonds, hoofdzakelijk veroorzaakt door een aantal generieke kortingen van het huidige kabinet (zie regeerakkoord 'bruggen slaan', 29 okt 2012). De komende jaren kunnen deze kortingen worden opgevangen op de provinciale begroting, maar vanaf 2024 niet meer. Dit komt hoofdzakelijk door oplopende lasten die het directe gevolg zijn van intensiveringen waartoe al eerder besloten is (zie collegeakkoorden 2007, 2011). Het ontstaan van een tekort is aannemelijk maar niet onomkeerbaar. Er zijn namelijk nog de nodige mogelijkheden om bij te sturen. Hiervoor is het echter wel van belang dat er tijdig (dat wil zeggen: deze collegeperiode) bijsturingsmogelijkheden worden geïnventariseerd en bestuurlijk vastgelegd.*

De komende jaren zal de provincie naar verwachting moeten gaan lenen voor de uitvoering van bestaand beleid. Onzekere factor hierbij is de ontwikkeling van de markttrente. In **bijlage 3a** zijn een aantal scenario's uitgewerkt hoe (op-/neerwaartse) ontwikkelingen in de markttrente doorwerken op het begrotingssaldo.

Meer lenen betekent ook dat de schuld zwaarder gaat drukken op de provinciale begroting. Dit wordt tot uitdrukking gebracht middels de zogeheten netto schuldquote. **Bijlage 3b** geeft inzicht in de ontwikkeling van de netto schuldquote voor een periode van 15 jaar.

## 2. Begrotingssaldo 2017-2020

Voor de kadernota is het begrotingssaldo uit de lopende meerjarenbegroting geactualiseerd met de belangrijkste ontwikkelingen in de baten en de lasten. De uitkomsten hiervan vormen het vertrekpunt voor de eerstvolgende meerjarenbegroting. Uit onderstaande tabel blijkt dat het begrotingssaldo zich voordelig ontwikkelt, onder andere door een toename van de algemene uitkering uit het provinciefonds. Hierdoor is er budgettaire ruimte om in te spelen op een aantal nieuwe, meerjarige ontwikkelingen:

- nieuwe cao voor provincieambtenaren
- intensivering opstart energietransitie
- steun van het initiatief Expo 2025 in Rotterdam

Daarnaast zijn er bij de behandeling van de stukken enkele amendementen aangenomen met financiële consequenties. Het resterende (voordelige) saldo in de periode 2017-2020 (€ 3,4 mln) wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

Tabel 1: Ontwikkelingen begrotingssaldo 2016-2020, bedragen x € 1 mln, prijspeil 2017)

		2017	2018	2019	2020 <sup>3</sup>	Totaal
A.	Beginstand (meerjarenbegroting 2016)	0,0	0,0	0,0	7,4	7,4
B.	Ontwikkelingen programma middelen					
1	algemene uitkering provinciefonds (*)	s 2,4	2,4	2,4	2,4	
2	opcenten motorrijtuigenbelasting	s 0,0	0,0	0,0	0,0	
3	rentelasten	s 0,8	0,1	-0,2	1,4	
	<i>Totaal B</i>	<i>3,2</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>	<i>3,8</i>	<i>11,7</i>
C.	Ontwikkelingen overige programma's					
1	afloop tijdelijke intensiveringen bedrijventerreinen	s 0,0	0,0	0,0	2,0	
2	dotatie fonds nazorg (*)	i 0,3	0,3	0,3	0,0	
3	cao provincieambtenaren (*)	s -2,4	-2,4	-2,4	-2,4	
4	uitvoering omgevingswet (*)	s 0,0	PM	PM	PM	
5	intensivering opstart energietransitie (*)	i -0,3	-0,3	0,0	0,0	
6	steun initiatief Expo 2025 (*)	i -0,6	-0,6	0,0	0,0	
	<i>Totaal C</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-8,5</i>
D.	Amendementen					
1	tijdelijke verlaging opcenten (A518)	i -1,0	-1,1	-1,1	0,0	
2	impuls cultureel erfgoed (A523)	i -2,0	0,0	0,0	0,0	
3	regionale gebiedsgerichte econom. projecten (A524)	i -2,0	0,0	0,0	0,0	
	<i>Saldo D</i>	<i>-5,0</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-7,2</i>
E.	<i>Saldo A+B+C+D</i>	<i>-4,8</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,0</i>	<i>10,8</i>	<i>3,4</i>
F.	<i>Verrekening met algemene reserve<sup>4</sup></i>	<i>4,8</i>	<i>1,6</i>	<i>1,0</i>	<i>-10,8</i>	<i>-3,4</i>
G.	<i>Saldo kadernota 2017-2020 (A t/m F)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

De ontwikkelingen in bovenstaande tabel worden in **bijlage 2b** één voor één kort toegelicht.

<sup>3</sup> 2020 is het eerste volledige begrotingsjaar van een nieuw college.

<sup>4</sup> Een "min" staat voor een toevoeging aan de algemene reserve (nadelig voor het saldo), een "plus" voor een onttrekking uit de algemene reserve (voordelig voor het saldo).

Een deel van de ontwikkelingen in bovenstaande tabel hebben al in 2016 een financieel effect en zijn daarom ook in de voorjaarsnota 2016 opgenomen (deze zijn in de tabel voorzien van een \*).

In onderstaande tabel staat aangegeven hoe de algemene reserve zich meerjarig ontwikkelt. Hierbij is ook rekening gehouden met de ontwikkelingen uit de voorjaarsnota 2016.

Op basis van de kadernota 2017-2020 bedraagt de algemene reserve € 55,4 mln. Hiervan dient € 30 mln (conform door PS vastgesteld beleid) als buffer voor onvoorziene gebeurtenissen.<sup>5</sup> Na aftrek hiervan resteert er nog een bedrag van € 25,4 mln.

Tabel 2: ontwikkeling algemene reserve 2016 (bedragen x € 1 mln)

Stand per ultimo 2015	84,9
Onttrekkingen in 2016 (uit begroting 2016)	-25,5
Rekeningresultaat 2015	37,8
Beklemd deel rekeningresultaat	-17,1
Saldo voorjaarsnota 2016 (zie tabel 3 hieronder)	-14,1
<b>Stand algemene reserve na voorjaarsnota 2016</b>	<b>66,0</b>
<u>Meerjarige ontwikkelingen:</u>	
Onttrekkingen 2017-2019 (uit begroting 2016)	-14,0
Saldo kadernota 2017-2020	3,4
<b>Saldo algemene reserve na kadernota 2017-2020</b>	<b>55,4</b>

In onderstaande tabel staat aangegeven hoe het saldo uit de voorjaarsnota is opgebouwd.

Tabel 3: ontwikkelingen voorjaarsnota (bedragen x € 1 mln)

algemene uitkering provinciefonds	3,2
cao provincieambtenaren	-2,4
implementatietraject omgevingsdiensten	-6,0
samenwerken in uitvoering geluidsbeleid	-0,2
extra opstartkosten energietransitie	-0,3
Expo 2025	-0,6
vermindering dotatie fonds nazorg	0,3
overig (kapitaallasten, vrijval reserves)	0,2
investeren in fietsen (A517)	-4,0
onderwijs en arbeidsmarkt (A519)	-0,3
middelen knelpunten OV (A529)	-4,0
<b>totaal</b>	<b>-14,1</b>

<sup>5</sup> Dit is opgenomen in de in medio 2012 door PS vastgestelde beleidsnota w eerstandsvermogen en risicomanagement.

### 3. Doorkijk begrotingssaldo tot en met 2030

In aanvulling op de wettelijk voorgeschreven termijn van vier jaar, geeft dit hoofdstuk inzicht in de lange termijn ontwikkeling van het begrotingssaldo (t/m 2030). Dit is van belang omdat er naar huidige inzichten en bij ongewijzigd beleid er vanaf 2024 een tekort ontstaat op de provinciale begroting.

Dit tekort ontstaat door een nadelige ontwikkeling van het provinciefonds de afgelopen jaren, hoofdzakelijk veroorzaakt door een aantal generieke kortingen van het huidige kabinet (zie het regeerakkoord 'bruggen slaan' van 29 oktober 2012).<sup>6</sup>

Deze kortingen zijn eerder al meerjarig verwerkt in de provinciale begroting (zie de kadernota's van 2014 en 2015). De twee meest in het oog springende kortingen zijn de taakstellende korting op het BTW-compensatiefonds en de zogeheten opschalingskorting (totaal aandeel van de provincie in deze kortingen bedraagt circa € 26 mln structureel).<sup>7</sup> Zonder deze kortingen op het provinciefonds, zou er op langere termijn géén sprake zijn van een tekort op de provinciale begroting.

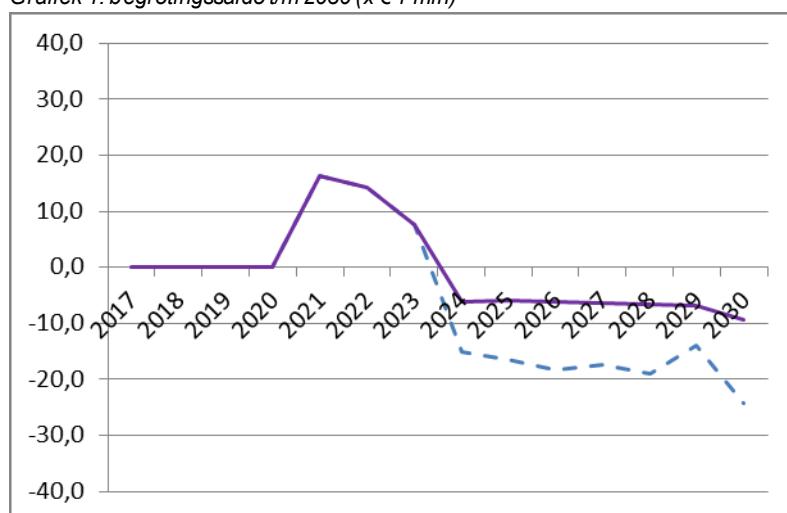
Naar huidige inzichten kunnen de generieke kortingen op het provinciefonds de komende jaren worden opgevangen op de provinciale begroting. Vanaf 2024 kan dat echter niet meer. Dit komt enerzijds door een afname van de baten (generieke kortingen van het rijk) en anderzijds door een toename van de lasten.

De toename van de lasten heeft hoofdzakelijk betrekking op kapitaal- en beheerlasten inzake mobiliteit en is het directe gevolg van de uitvoering van bestaand beleid waartoe al eerder besloten is en dekking is geregeld. Ten aanzien van de dekking geldt de afspraak van het 'gesloten systeem': meevallers mogen behouden blijven en tegenvallers moeten zelf worden opgelost.

Veel van de toenemende lasten inzake mobiliteit hebben betrekking op intensiveringen uit de collegeakkoorden van 2007 en 2011. Bij het nemen van deze besluiten was er nog voldoende dekking op de provinciale begroting. De dekking bestond toen uit hogere opcenten (2007) en bezuinigen (2007, 2011).<sup>8</sup>

In onderstaande grafiek staat aangegeven hoe het begrotingssaldo zich voor de langere termijn ontwikkelt (zie de volgende pagina voor een toelichting hierop).

Grafiek 1: begrotingssaldo t/m 2030 (x € 1 mln)



<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

<sup>7</sup> De opschalingskorting was oorspronkelijk bedoeld als efficiencykorting bij het samenvoegen van provincies. Toen het wetsvoorstel voor de samenvoeging was ingetrokken, heeft het rijk vastgehouden aan de korting zoals die was opgenomen in het regeerakkoord.

<sup>8</sup> Zie brief van GS aan PS (12 februari 2014) over lange termijn inzicht kapitaal- en beheerlasten.



Het genoemde tekort op de provinciale begroting loopt op naar een bedrag van jaarlijks meer dan € 20 mln. Zie hiervoor de blauwe stippellijn in onderstaande grafiek. Het tekort wordt tijdelijk (tot en met 2030) gemitigeerd door de inzet van dekkingsreserves voor doorgeschoven kapitaallasten (totaal € 77 mln). Zie hiervoor de paarse lijn in onderstaande grafiek. Met de inzet van deze reserves resteert er tot en met 2030 jaarlijks een tekort van tegen de € 10 mln. Als het vrij beschikbare deel van de algemene reserve wordt ingezet (zie hoofdstuk 2) evenals de positieve saldi 2021-2023 dan kan het nadelige saldo verder (tijdelijk) worden gemitigeerd.

Het ontstaan van een tekort op de provinciale begroting vanaf 2024 is naar huidige inzichten aannemelijk maar niet onomkeerbaar. De provincie heeft namelijk nog de nodige mogelijkheden om bij te sturen:

- Volgende colleges kunnen ervoor kiezen om de opcenten te verhogen. Als de provincie Zuid-Holland het maximale tarief zou heffen, levert dat structureel meer dan € 60 mln aan extra inkomsten op.<sup>9</sup> Het verhogen van de opcenten heeft echter niet de voorkeur van de provincie. Dit is als zodanig ook vastgelegd in provinciaal beleid.<sup>10</sup>
- Het huidige en volgende college(s) hebben de mogelijkheid om lastenbudgetten naar beneden bij te stellen. In potentie gaat het om alle budgetten waar (nog) geen juridisch bindende afspraken tegenover staan.

Om tijdig bij te kunnen sturen (en te voorkomen dat er druk ontstaat om de opcenten fors te verhogen) is het noodzakelijk dat er tijdig (d.w.z. deze collegeperiode) bijsturingmogelijkheden worden geïnventariseerd en bestuurlijk vastgelegd. Hierbij geldt dat hoe eerder er bestuurlijk wordt vastgelegd welke bijsturingmogelijkheden er zijn, hoe meer er te kiezen is. Hoe later dit gebeurt, hoe meer lasten er juridisch zullen zijn vastgelegd en hoe minder er te kiezen zal zijn.

Naast eigen beleidskeuzes zullen ook exogene factoren van invloed zijn op de lange termijn ontwikkeling van het begrotingssaldo. Hierbij valt te denken aan:

- keuzes op de rijksbegroting die van invloed zijn op het provinciefonds (v.b. ontwikkeling accres, eventuele generieke kortingen door een nieuw kabinet);
- ontwikkelingen in de automarkt van invloed op de inkomsten uit de opcenten (v.b. innovaties, veranderende consumentenvoorkeuren, wet- en regelgeving);
- macro-economische ontwikkelingen die bijvoorbeeld van invloed zijn op de hoogte van de rente die de provincie betaalt op nieuwe leningen.

Gezien de huidige macro-economische omstandigheden is de ontwikkeling van de marktrente een onzekere factor voor de provinciale begroting. Om beter zicht te krijgen op de effecten van rentestijgingen en –dalingen op de provinciale begroting is een aparte scenarioanalyse uitgevoerd. **Zie bijlage 3a.**

---

<sup>9</sup> Zie Begroting 2016, pagina 126

<sup>10</sup> Het rijk heeft het opcententarieff gemaximeerd. Het verschil tussen dit maximum en het feitelijke tarief heet de 'onbenutte belastingcapaciteit'. De in 2012 door PS vastgestelde beleidsnota w eerstandsvermogen en risicomangement bepaalt dat voordat een beroep wordt gedaan op de onbenutte belastingcapaciteit, er eerst bezuinigingsmogelijkheden worden verkend en voorgesteld aan PS.

## Bijlage 2a: toelichting ontwikkelingen algemene middelen 2016-2020

In hoofdstuk 2 is het actuele begrotingssaldo opgenomen op basis van actuele ontwikkelingen in de baten en de lasten. Hieronder staan de betreffende ontwikkelingen één voor één toegelicht.

Tabel 4: Ontwikkelingen begrotingssaldo 2017-2020, bedragen x € 1 mln, prijspeil 2017)

		2017	2018	2019	2020 <sup>11</sup>	Totaal
A.	Beginstand (meerjarenbegroting 2016)	0,0	0,0	0,0	7,4	7,4
B.	Ontwikkelingen programma middelen					
1	algemene uitkering provinciefonds (*)	s 2,4	2,4	2,4	2,4	
2	opcenten motorrijtuigenbelasting	s 0,0	0,0	0,0	0,0	
3	rentelasten	s 0,8	0,1	-0,2	1,4	
	<i>Totaal B</i>	<i>3,2</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>	<i>3,8</i>	<i>11,7</i>
C.	Ontwikkelingen overige programma's					
1	afloop tijdelijke intensiveringen bedrijventerreinen	s 0,0	0,0	0,0	2,0	
2	dotatie fonds nazorg (*)	i 0,3	0,3	0,3	0,0	
3	cao provincieambtenaren (*)	s -2,4	-2,4	-2,4	-2,4	
4	uitvoering omgevingswet (*)	s 0,0	PM	PM	PM	
5	intensivering opstart energietransitie (*)	i -0,3	-0,3	0,0	0,0	
6	steun initiatief Expo 2025 (*)	i -0,6	-0,6	0,0	0,0	
	<i>Totaal C</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,0</i>	<i>-2,1</i>	<i>-0,4</i>	<i>-8,5</i>
D.	Amendementen					
1	tijdelijke verlaging opcenten (A518)	i -1,0	-1,1	-1,1	0,0	
2	impuls cultureel erfgoed (A523)	i -2,0	0,0	0,0	0,0	
3	regionale gebiedsgerichte econom. projecten (A524)	i -2,0	0,0	0,0	0,0	
	<i>Saldo D</i>	<i>-5,0</i>	<i>-1,1</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>-7,2</i>
E.	<i>Saldo A+B+C+D</i>	<i>-4,8</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,0</i>	<i>10,8</i>	<i>3,4</i>
F.	<i>Verrekening met algemene reserve<sup>12</sup></i>	<i>4,8</i>	<i>1,6</i>	<i>1,0</i>	<i>-10,8</i>	<i>-3,4</i>
G.	<i>Saldo kadernota 2017-2020 (A t/m F)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

### (B1) algemene uitkering provinciefonds

De raming van de algemene uitkering in de begroting 2016 is gebaseerd op de meicirculaire 2015.

Van de circulaires die sindsdien zijn verschenen (september en december) bevat de septembercirculaire 2015 nieuwe informatie over de ontwikkeling van de algemene uitkering.

- In 2016 is sprake van een positieve ontwikkeling die structureel doorwerkt (€ 3,2 mln). Oorzaak ligt in een hoger accres (€ 1 mln) en een grotere onderschrijding van het plafond van het BTW-compensatiefonds. Deze twee ontwikkelingen worden deels teniet gedaan door nadelige ontwikkelingen in de verdeelmaatstaven. Het hogere accres wordt veroorzaakt door extra uitgaven van het rijk aan onder andere veiligheid / justitie, kinderopvang en het cao-akkoord 2016 voor rijksambtenaren.

<sup>11</sup> 2020 is het eerste volledige begrotingsjaar van een nieuw college.

<sup>12</sup> Een "min" staat voor een toevoeging aan de algemene reserve (nadelig voor het saldo), een "plus" voor een onttrekking uit de algemene reserve (voordelig voor het saldo).

- In 2017 is sprake van een licht nadelige ontwikkeling van de algemene uitkering die structureel doorwerkt (€ 0,8 mln -/-). Dit komt door een wat lager accres en lagere onderschrijding van het plafond van het BTW-compensatiefonds.

#### (B2) opcenten motorrijtuigenbelasting (mrb)

De raming van de inkomsten uit de opcenten mrb in de begroting 2016 is gebaseerd op het wagenpark-overzicht van de belastingdienst medio 2015 (tegen een opcententarief van 92). Meerjarig is er (binnen de reikwijdte van de lopende meerjarenbegroting) rekening gehouden met een jaarlijkse groei van circa 0,6% in de inkomsten (eveneens tegen een opcententarief van 92). De meest actuele informatie van de belastingdienst (van begin 2016) geven geen aanleiding de raming bij te stellen.

Medio 2015 heeft de Staatssecretaris van Financiën de zogeheten Autobrief naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin staan de voornemens van het Kabinet voor de aanpassingen in de autobelastingen per 2017. Het is nog niet bekend welke consequenties deze voornemens zullen hebben op de inkomsten uit de opcenten.

#### (B3) rentelasten

De raming van de rentelasten in de begroting 2016 is gebaseerd op de liquiditeitsprognose van medio 2015 (tegen een rente op nieuw aan te trekken leningen van 2,7%).

Voor de kadernota is de liquiditeitsprognose geactualiseerd, onder andere op basis van de ontwikkelingen uit de jaarrekening 2015 en voorjaarsnota 2016. Hieruit blijkt de komende jaren een licht voordeel in de ontwikkeling van de rentelasten onder andere door een toename van de eigen financieringsmiddelen.

Deze voordelige ontwikkeling wordt deels teniet gedaan doordat in de kadernota rekening is gehouden met de kapitaaluitgaven aan het energiefonds, verenfonds en 2<sup>e</sup> storting IQ (totaal € 127 mln).

Bij een rente van 2,7% leiden deze kapitaaluitgaven tot rentelasten die oplopen naar een bedrag van circa € 3,5 mln structureel. Het percentage van 2,7% is gezien de huidige, lage rentestand een behoedzaam percentage.

#### (C1) afloop tijdelijke intensiveringen bedrijventerreinen

De provincie heeft structureel een budget beschikbaar van € 5,5 mln voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Gedurende deze collegeperiode (t/m 2019) wordt vrije ruimte binnen dit budget ingezet voor nieuwe intensiveringen op het gebied van economie.

Vraag is nu hoe om te gaan met dit budget na afloop van deze collegeperiode. Op basis van eerdere coalitieakkoorden is terug te halen dat de inzet van het instrumentarium voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen een tijdelijk karakter heeft.<sup>13</sup> Zo spreekt zowel het akkoord van 2003 als dat van 2007 over een uitvoeringsperiode van 10 jaar.

Ook wordt in deze akkoorden expliciet gesproken over de toevoeging van middelen bovenop de bestaande budgetten. Zo spreekt het collegewerkprogramma 2003-2007 over een extra structurele dotatie aan de bestemmingsreserve bedrijventerreinen van € 1 mln (bovenop het bestaande, beschikbare budget van circa. € 3,5 mln per jaar). In het coalitieakkoord 2007-2011 is hier nog eens een bedrag van jaarlijks € 1 mln bijgekomen.

Voor deze kadernota het volgende:

- In de coalitieakkoorden 2003 en 2007 zijn op tijdelijke basis middelen toegevoegd. Deze komen aan het einde van de huidige collegeperiode (met ingang van 2020) te vervallen. Dit heeft een positief effect op het begrotingssaldo van € 2 mln structureel.
- De overige circa € 3,5 mln was al voor 2003 beschikbaar als subsidiebudget voor het bedrijventerreinenbeleid. Voor dit deel zou apart de bestuurlijke afweging gemaakt moeten worden om dit vrij te laten

<sup>13</sup> Voor deze analyse is teruggeslagen tot het collegewerkprogramma 2003-2007.

vallen (vanwege het eerder aangestipte tijdelijke karakter) danwel deze middelen beschikbaar te houden binnen programma 3 als ruimte voor intensiveringen voor een nieuwe coalitie.

#### (C2) vermindering dotatie fonds nazorg

Deze wijziging betreft een bijstelling van de planning. Aangezien de omvang van de voorziening nazorg stortplaatsen de komende jaren de omvang van de nazorgverplichtingen overstijgt, kan voor de periode 2016-2019 de dotatie aan de voorziening met € 1,2 mln naar beneden worden bijgesteld (€ 0,3 mln per jaar).

#### (C3) cao provincieambtenaren

Na het opstellen van de begroting 2016 zijn er ontwikkelingen geweest die leiden tot een toename van de loonkosten. Het IPO en de bonden hebben in februari 2016 een onderhandelingsresultaat bereikt voor een nieuwe provinciale cao met een looptijd tot 1 januari 2017. Daarnaast is een aantal wijzigingen aangebracht in de werkgeverspremies. Cao-lonen en werkgeverspremies samen vormen de totale loonkosten. In de begroting 2016 is voor de vastgestelde formatie € 116 mln opgenomen.

Het onderhandelingsakkoord voor de nieuwe cao heeft geresulteerd in een structurele loonsverhoging van 2,2% per 1 april 2016 en een éénmalige uitkering van € 300 per werknemer. Het effect van deze maatregelen is € 2,5 mln jaarlijks. De wijzigingen van de verschuldigde werkgeverspremies leiden tot een voordelig verschil van € 0,1 mln. De totale toename van de loonkosten bedraagt daarmee € 2,4 mln en is structureel.

#### (C4) uitvoering omgevingswet

Op 1 juli 2015 is het bestuursakkoord tussen Rijk, IPO, VNG en de UWW ondertekend. In het akkoord zijn de afspraken tussen partijen vastgelegd over de implementatie van de Omgevingswet. Deze nieuwe omgevingswet beoogt het huidige omgevingsrecht eenvoudiger en beter te maken en integreert 26 wetten. Invoering van de wet zal zowel incidenteel als structureel financiële consequenties hebben voor decentrale overheden. Afspraak is dat het Rijk verantwoordelijk is voor de investeringskosten en dat alle partijen zelf hun eigen transitiekosten voor hun rekening nemen en de structurele uitvoeringskosten na invoering van de wet gezamenlijk delen. Over de verdeling van de structurele financiële consequenties dienen nog nadere afspraken te worden gemaakt. De implementatie en uitvoering van de nieuwe omgevingswet is een nieuwe wettelijke taak. Vanwege de onzekerheid over de structurele financiële consequenties is in deze kadernota een PM-post opgenomen.

#### (C5) intensivering opstart energietransitie

Verkenning van de energieagenda heeft het inzicht opgeleverd dat binnen de verschillende energieclusters nu wordt samengewerkt met verschillende partijen, maar nog niet altijd één partij de leiding hierin neemt. Als de provincie het verschil wil maken in de energietransitie en warmte, is hiervoor extra inzet nodig. Daarom wordt voorgesteld hiervoor extra (personele) capaciteit vrij te maken. Het gaat over een bedrag van € 0,9 mln verspreid over een periode van drie jaar (2016-2018).

#### (C6) steun initiatief Expo 2025 in Rotterdam

Er is een initiatief om de wereldtentoonstelling in 2025 naar Rotterdam halen. Gedeputeerde Staten hebben op 1 december 2015 een Letter of commitment gestuurd aan de drie betrokken ministers om de steun uit te spreken voor kandidaatstelling. De provincie ondersteunt dit gezien de bijdrage aan het versnellen en verbeteren van de provinciale missie en gestelde doelen (projecten die structuur, innovatie, economie en ruimtelijke verbeteringen versterken). Vanuit de regio werken de provincie, de gemeente Rotterdam en MRDH hierin samen. De provincie geeft een bijdrage van € 1,8 mln verspreid over een periode van drie jaar (2016-2018).

(D1) Tijdelijke verlaging opcenten

Amendement 518 (aangenomen bij behandeling kadernota in PS van 29 juni 2016).

Voor de periode 2017-2019 wordt het opcententarief met 0,3 opcenten verlaagd.

Dit leidt in de periode 2017-2019 in totaal tot € 3,2 mln aan lagere baten voor de provincie.

(D2) Impuls cultureel erfgoed

Amendement 523 (aangenomen bij behandeling kadernota in PS van 29 juni 2016).

Voor 2017 wordt een bedrag van € 2,0 mln beschikbaar gesteld voor de restauratie van Rijksmonumenten.

(D3) Regionale gebiedsgerichte economische projecten

Amendement A 524 (aangenomen bij behandeling kadernota in PS van 29 juni 2016).

Voor 2017 wordt een bedrag van € 2 mln beschikbaar gesteld voor regionale gebiedsgerichte economische projecten.

Overig

Tot slot wordt nog stilgestaan bij de invoering van het herziene BBV. Door de wijziging van het BBV zal er meer worden geactiveerd. PZH activeert momenteel investeringen met maatschappelijk nut < € 1 mln niét. Met de herziening van het BBV wordt het verplicht om dit wél te doen. Dit leidt tot een ander ritme waarin de lasten zich voor zullen doen en heeft geen gevolgen voor het begrotingssaldo. Deze wijziging gaat in met ingang van de begroting 2017.

## Bijlage 3a: rentescenario's

De komende jaren zal de provincie naar verwachting moeten gaan lenen voor de uitvoering van bestaand beleid. Meer lenen betekent (bij ongewijzigde omstandigheden) ook een toename van de rentelasten op de provinciale begroting. De impact is echter sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de marktrente. Gezien de huidige macro-economische omstandigheden is de ontwikkeling van de marktrente een onzekere factor voor de provinciale begroting.

Om beter zicht te krijgen op de impact van rentestijgingen en –dalingen op het begrotingssaldo is de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd economisch onderbouwde scenario's op te stellen voor de ontwikkeling van de marktrente op langere termijn.<sup>14</sup> Deze scenario's vormen de bandbreedte waarbinnen de rente zich onder normale omstandigheden de komende jaren beweegt.

Het gaat om de volgende scenario's:<sup>15</sup>

1. een lage rente (1,5%) die de komende jaren geleidelijk stijgt (naar 3,8%);
2. een lage rente (1,5%) die de komende jaren laag blijft;
3. een lage rente (1,5%) die de komende jaren nog verder daalt (0%).

Onder normale omstandigheden zijn de eerste twee scenario's het meest aannemelijk te noemen.

In grafieken op de volgende pagina staat aangegeven hoe de drie scenario's doorwerken op het begrotingssaldo. Hierbij zijn de meest actuele liquiditeitsprognoses als uitgangspunt genomen. In de kadernota is rekening gehouden met een rente van 2,7%.

Uit de grafieken blijkt het volgende:

- Het effect van een stijgende rente is relatief beperkt, doordat op de provinciale begroting rekening wordt gehouden met een (ten opzichte van de huidige lage marktrente) behoedzaam rentepercentage.
- Als de rente op het huidige, lage niveau blijft (circa 1,5%) ontstaat er een voordeel op de provinciale begroting. Tot en met 2030 is er dan géén tekort meer, maar na 2030 nog wel.
- Als de rente nog verder daalt (naar 0%) ontstaat er een structureel begrotingsoverschot. Zoals hiervoor aangegeven is dit scenario van de drie het minst aannemelijk.

De paarse lijn in de grafieken betreft het begrotingssaldo met inzet van de dekkingsreserves voor doorgeschoven kapitaallasten. De blauwe stippellijn is het begrotingssaldo zonder inzet van deze reserves. Zie voor een toelichting hierop hoofdstuk 3.

---

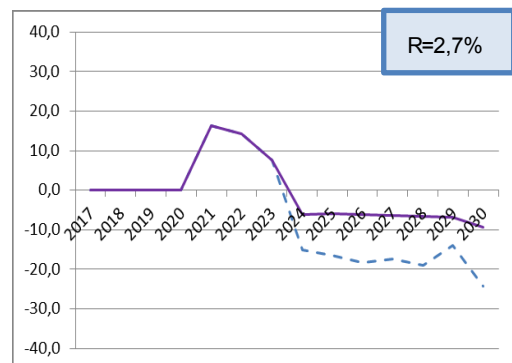
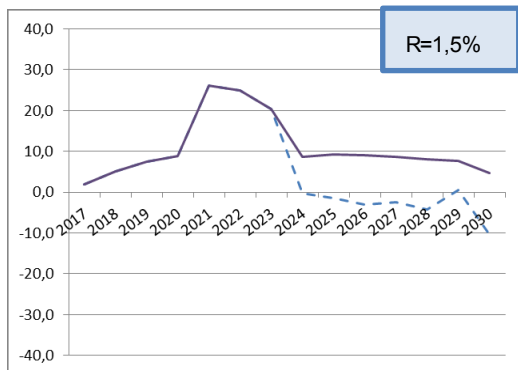
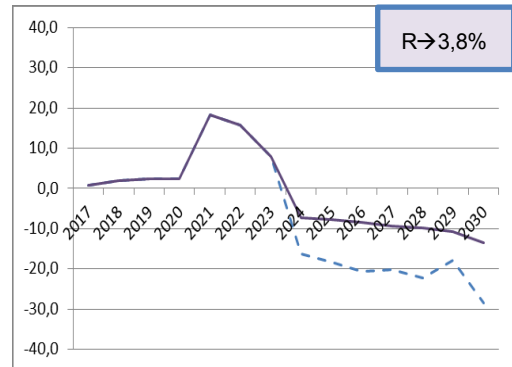
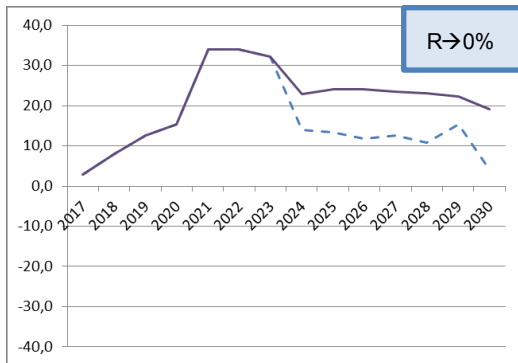
<sup>14</sup> Scenario's renteontwikkeling 2015-2025, Stichting Economisch Onderzoek, november 2015

<sup>15</sup> De rentetarieven die voor de kadernota zijn gebruikt zijn 1% hoger dan die uit het rapport van het SEO. Dit komt doordat het SEO (vanwege de beschikbaarheid van onderzoeksdata) uitgegaan is van het rentetarief voor Nederlandse 10-jaars staatsleningen; de provincie gaat bij het aantrekken van leningen echter uit van een langere looptijd (30 jaar), waarbij een hoger tarief geldt (ca 0,5%). Dit vanwege de zogeheten renterisiconom. Daarnaast geldt dat de provincie voor een iets hoger tarief leent dan het rijk (ca 0,5%).

Lange termijn ontwikkeling van het begrotingssaldo bij een rente van (met de klok mee):

- geleidelijk oplopend naar **3,8%** (opwaarts rentescenario)
- 2,7%** (percentage waar in de kademota rekening mee is gehouden);
- gelijkblijvend (huidige marktrente van **1,5%**)
- geleidelijk dalend naar **0%**

Grafiek 2: impact rentescenario's op de lange termijn ontwikkeling van het begrotingssaldo (bedragen x € 1 mln)



## Bijlage 3b: netto schuldquote

In de COR van 2 december 2015 is de ontwikkeling van de netto schuldquote aan de orde geweest. De netto schuldquote brengt de mate waarin een schuldenlast drukt op een begroting tot uitdrukking (door de omvang van de totale schuld van een organisatie te delen door de totale baten die deze organisatie jaarlijks ontvangt). Gemeenten en provincies zijn wettelijk verplicht om de netto schuldquote (tezamen met een aantal andere financiële kengetallen) op te nemen in hun begroting en jaarrekening.<sup>16</sup> Deze verplichting geldt met ingang van de begroting 2016 / jaarrekening 2015.

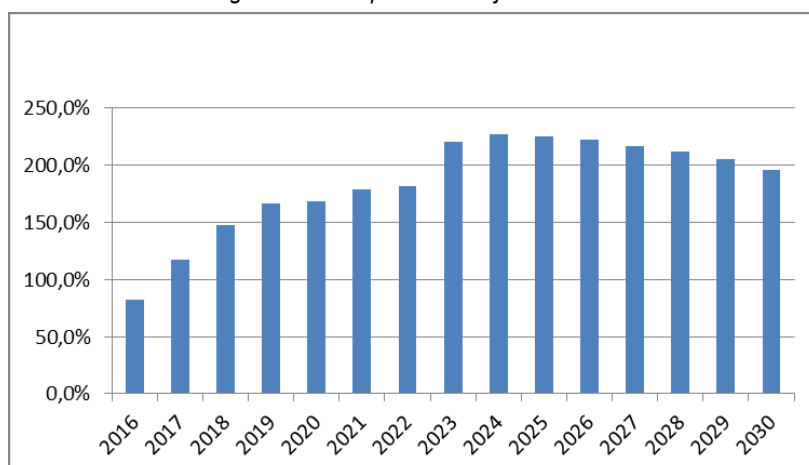
Bij deze kengetallen dient bij de begroting (op grond van externe regelgeving) één jaar vooruit te worden gekeken. Om ook voor de langere termijn inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de netto schuldquote heeft de COR op 2 december 2015 aan de accountant verzocht om als speerpunt voor de controle 2015 de inzichtelijkheid van de schuldquote op langere termijn (15 jaar) toe te voegen.

Door de provincie is begin 2015 een model ontwikkeld om op basis van de actuele liquiditeitsbehoefte de netto schuldquote door te rekenen voor een periode van 15 jaar.

Naar aanleiding van de bespreking in de COR gaat de accountant in het verslag bij de jaarrekening 2015 in op de werking van het model. Hierin geeft de accountant aan “van mening te zijn dat het ontwikkelde model goed inzicht geeft in het verloop van, voor de schuldquote relevante posten uit de balans, en daarmee de netto schuldquote op een juiste wijze berekent. De gebruikte data zijn zorgvuldig tot stand gekomen en sluiten aan bij het PZI”. Overigens wordt dit model niet alleen gebruikt voor de berekening van de netto schuldquote voor de langere termijn maar ook voor de berekening van de rentelasten (inclusief scenario's). Zie ook bijlage 3a.

In onderstaande grafiek staat aangegeven hoe de netto schuldquote zich (naar huidige inzichten) de komende 15 jaar (2016-2030) ontwikkelt. Zichtbaar is dat de netto schuldquote geleidelijk aan oploopt naar meer dan 200% (dit wil zeggen dat er op dat moment tweemaal zoveel schulden zijn als er jaarlijks aan baten binnenkomt). Oorzaak van de stijging ligt in een oplopende piek in het investeringsniveau, gecombineerd met een verwachte afname van de eigen financieringsmiddelen. Vanaf 2024 daalt de netto schuldquote (naar huidige inzichten) weer gestaag. Dit komt door een lager (en stabiel) investeringsniveau.

Grafiek 3: ontwikkeling netto schuldquote voor 15 jaar



<sup>16</sup> De andere financiële kengetallen die opgenomen dienen te worden zijn: de solvabiliteitsratio (dat is de verhouding tussen het vreemde en eigen vermogen), de omvang van de grondexploitatie ten opzichte van de jaarlijkse baten, de structurele exploitatieruimte en de verhouding tussen het opcententariaf van PZH ten opzichte van het gemiddelde van alle provincies.