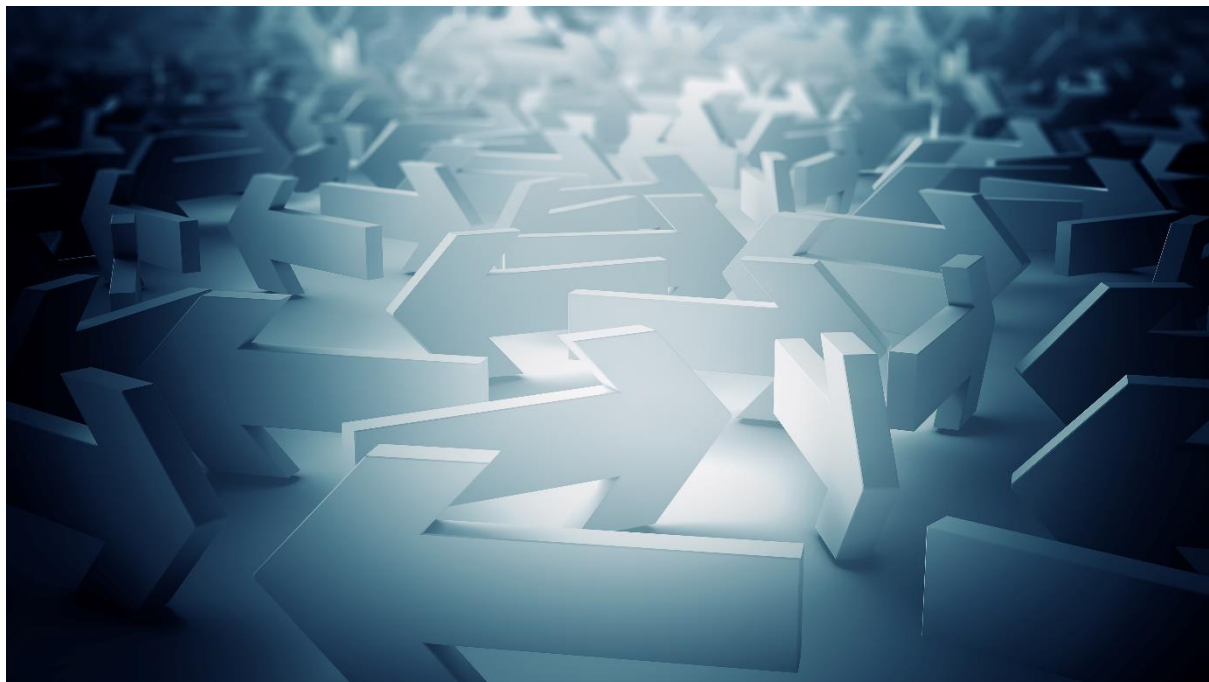




Reflectie op het meerjarig financieel beeld

Inhoud

1	INLEIDING	3
2	SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	4
3	ONTWIKKELING VAN DE INKOMSTEN IN MEERJARIG PERSPECTIEF	6
3.1	PROVINCIEFONDS	6
3.2	PROVINCIALE OPCENTEN OP DE MOTORRIJTUIGENBELASTING	8
3.3	DE RELATIE TUSSEN HET PROVINCIEFONDS EN DE OPCENTEN OP DE MOTORRIJTUIGENBELASTING.....	10
3.4	BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN FINANCIERING MEDEOVERHEDEN.....	10
4	ONTWIKKELING VAN DE UITGAVEN IN MEERJARIG PERSPECTIEF.....	12
4.1	INCIDENTELE EN STRUCTURELE BEGROTINGSPOSTEN EN AFLOPEND BELEID	12
4.2	INDEXERING.....	13
4.3	INVESTERINGEN.....	14
4.4	DE TRANSITIEOPGAVEN	16
5	ONTWIKKELING VAN DE VERMOGENSPOSITIE EN FINANCIERING	18
5.1	ONTWIKKELING EIGEN VERMOGEN	18
5.2	TREASURY/FINANCIERINGSBEHOEFTE	20
6	PERSPECTIEF OP DE TOEKOMST	22
6.1	INZICHT IN DE STURINGSMOGELIJKHEDEN.....	22
6.2	DE COMBINATIE VAN DE REËLE BESTEDINGSRUIMTE EN HET AMBITIENIVEAU	24
6.3	STUREN MET BEHULP VAN HET MODEL	28
7	BIJLAGE 1 SPECIFICATIE VAN AFLOPENDE INCIDENTELE MIDDELEN	31

1 Inleiding

Bij de behandeling van de reguliere planning- en controlproducten (p&c) in uw Staten is naar voren gekomen dat een totaalbeeld van de ontwikkelingen in de provinciale financiën op de lange termijn van toegevoegde waarde kan zijn naast de bestaande kaderbrief. Een nota die losstaat van de reguliere p&c-producten en waarin we de wettelijke en autonome financiële kaders schetsen en een aantal belangrijke ontwikkelingen duiden die invloed hebben op de begroting en de financiële positie van ons als provincie. Dit is aanleiding geweest voor GS om voorliggende perspectiefnota op te stellen. Het is daarmee een informerende nota over de relatie tussen de provinciale doelstellingen en ambities enerzijds en de ontwikkelingen in de provinciale financiën op de middellange en lange termijn anderzijds. Daarbij geven we duiding aan onzekerheden en uitdagingen die relevant zijn bij de realisatie van deze ambities.

Met deze nota beogen wij de context te schetsen waarbinnen de provinciale begroting de komende jaren vorm dient te worden gegeven en welke factoren mogelijk invloed zullen hebben op de provinciale begroting. Deze nota onderscheidt zich hierin van de kaderbrief doordat een hoger abstractieniveau wordt gehanteerd en de focus nog meer op de langere termijn ligt. Deze nota is dan ook nadrukkelijk niet bedoeld om directe begrotingsbesluiten op te baseren; dit gebeurt via de reguliere planning- en controlcyclus.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vindt u de samenvatting. In het vervolg van deze nota schetsen we in de hoofdstukken 3-5 eerst de ontwikkelingen ten aanzien van de inkomsten, uitgaven en de vermogenspositie van de provincie. Vervolgens introduceren we in hoofdstuk 6 een model waarin we perspectieven voor de toekomst schetsen met behulp van een tweetal variabelen: het 'ambitieniveau van de provinciale doelstelling' en de 'reële bestedingsruimte'. Daarbij proberen we een aantal algemene noties mee te geven hoe de huidige grote opgaven hun weerslag kunnen hebben op de begroting en onze ambities en hoe we daar op kunnen anticiperen.

2 Samenvatting en conclusies

Keuzes maken in onzekere tijden

Samenvatting

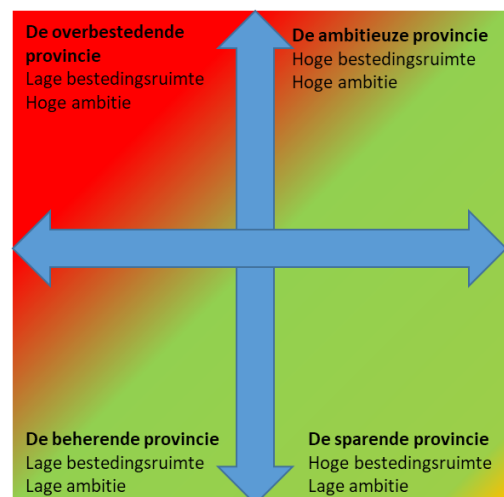
In deze nota schetsen we een perspectief van de toekomst van de provinciale financiën. De toekomst is op dit moment met veel onzekerheden omgeven. Voor de Staten is het van belang om te weten welke onderdelen beïnvloedbaar zijn en wat hiervan de voor- en nadelen zijn.

In technische zin is per onderdeel -inkomsten, uitgaven, financiering – inzicht gegeven in de financiële impact.

Om toch handvatten te kunnen bieden voor toekomstige keuzes en sturing is een denkmodel ontwikkeld waarin de verschillende onderdelen met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Belemmeringen voor ambities

Alhoewel in theorie de ambities alleen beperkt worden door de financiële slagkracht en het dus een evenwichtsoefening lijkt tussen doelstellingen en financiële middelen, is in de praktijk niet alles te koop. Er is met andere woorden een ambitieplafond. Dit komt door belemmeringen buiten het financiële domein, zoals stikstof, netcongestie, krapte op de arbeidsmarkt en beschikbaarheid van grondstoffen.



De realisatiekracht van de organisatie moet daarnaast in evenwicht zijn met de ambities die gesteld worden. Verder moet rekening worden gehouden met een minimaal niveau van taken en ambities om als Provincie bestaansrecht te hebben.

Onzekerheden bestedingsruimte

De reële bestedingsruimte is op dit moment een abstract gegeven en kan niet worden gekwantificeerd over de jaren heen. Dit komt door onzekerheden aan de inkomstenkant (Provinciefonds, Betalen naar Gebruik, ontwikkeling eigen belastinggebied, specifieke fondsen Rijk) én onzekerheden aan de uitgavenkant die te maken hebben met de grote opgaven: stikstof, woningmarkt en klimaat. Veel hangt af van besluiten die op Rijksniveau worden genomen, de ambitie en tempo van het Rijk en de mate waarin Provincies en andere medeoverheden ruimte krijgen voor het voeren van eigen beleid.

Beïnvloedbaarheid ambities

Ambities zijn per definitie beïnvloedbaar. Echter, een groot deel van de taken is niet zonder meer af te stoten als gevolg van wettelijke verplichtingen of afspraken met samenwerkingspartners. Aan de andere kant zijn delen van de als incidenteel ingeschatte uitgaven op de begroting mogelijk structureel, waarvoor de financiering nog niet is geregeld. Met andere woorden: er is een ondergrens in de begroting aan uitgaven. Een 'ijzeren voorraad'. Ook hier is de precieze ondergrens in kwantitatieve zin niet te berekenen.

In negatieve zin wordt de ondergrens beïnvloed door ambities uit het verleden op het gebied van investeringen. Deze hebben impact op de structurele uitgaven van zowel kapitaallasten, beheer& onderhoudsuitgaven en vervangingsinvesteringen van de toekomst.

De wijziging van bestemming van incidentele middelen in bestemmingsreserves naar andere doelen die (meer) aansluiten bij (nieuwe of herijkte) ambities kan aan de andere kant ruimte scheppen. Belangrijke notie is verder dat veel van de taken en grote opgaven beïnvloed worden door het Rijk. De Provincie zal er voor moeten zorgdragen dat er balans is tussen de voorwaarden van het Rijk en de financiering die daarbij hoort, waardoor de ambities ook kunnen worden uitgevoerd.

Beïnvloedbaarheid reële bestedingsruimte

De reële bestedingsruimte kan, met in gedachten de belemmeringen en onzekerheden, beïnvloed worden door de inkomstenkant te vergroten. Direct beïnvloedbaar is een aanpassing van de hoogte van het tarief van de opcenten. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de beweging naar Betalen naar Gebruik en het effect van een verhoging op het volume van het wagenpark.

Een verruiming van de voorwaarden die wij als Provincie stellen aan de minimaal benodigde omvang van de algemene reserve is mogelijk. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat de algemene reserve dient als buffer voor onvoorziene omstandigheden en risico's en er voor moet zorgdragen dat de financiën van de Provincie ook in de toekomst bestendig en robuust blijven.

Verder hebben we stilgestaan bij de systematiek rondom de kapitaallastenreserve. Uw Staten hebben eerder gebruik gemaakt van het vrijmaken van een deel van de kapitaallastenreserve voor de versterking van de economie in de Corona-tijd. Het vrij laten vallen van de resterende kapitaallastenreserve zorgt voor een eenmalige, hogere bestedingsruimte en een jaarlijks terugkomende structurele lagere bestedingsruimte in de toekomst.

Scenario's

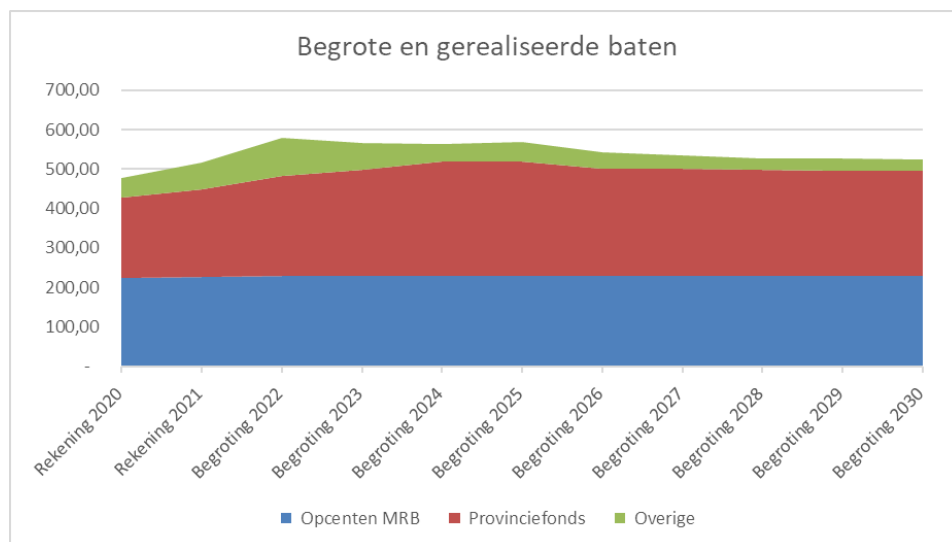
In het geschetste denkmodel zijn vier varianten geschetst. Als we kijken naar de waarschijnlijkheid van deze scenario's lijkt een scenario met een (relatief) hoge ambitie het meest waarschijnlijk, gezien de ambities van het Rijk. De Provincie zal dan met name moeten bewegen op de as van de reële bestedingsruimte en zorgen dat deze steeds in overeenstemming blijft met deze ambities. De voorwaarden die door het Rijk worden gesteld zullen reëel moeten zijn en de gegeven taken betaalbaar. Voorsortierend op deze grote opgaven lijkt het voor de meest nabije toekomst verstandig om meer aan de sparende kant te gaan zitten, zodat ruimte wordt gecreëerd voor de te verwachten reële bestedingen in de toekomst.

Conclusie

De toekomst is onzeker, de ambities zijn hoog. Keuzes maken is onvermijdelijk, niet alles is (meer) te koop. Wat we willen, wat we moeten doen én wat we kunnen doen zullen in evenwicht met elkaar moeten worden gebracht. Om ook in de toekomst als Provincie te kunnen blijven voldoen aan de verwachtingen van onze inwoners is robuust financieel beleid een essentiële randvoorwaarde.

3 Ontwikkeling van de inkomsten in meerjarig perspectief

De twee grootste structurele inkomstenbronnen van de provincie zijn de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting en de uitkeringen uit het Provinciefonds. Beide worden hieronder toegelicht.



3.1 Provinciefonds

3.1.1 Wat is het provinciefonds

Het provinciefonds is een bijdrage van de rijksoverheid voor alle provincies. Het bedrag dat hiervoor is opgenomen op de rijksbegroting wordt via een verdeelsleutel verdeeld over alle Nederlandse provincies. De totale uitkering uit het provinciefonds bestaat uit een algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen. Daarnaast bestaan er specifieke uitkeringen, in de wandelgangen SPUK's genoemd.

De algemene uitkering is een uitkering die de provincie vrij kan besteden.

Algemene uitkering

Beïnvloedbaarheid: Alleen bij vaststellen van het verdeelmodel via dialoog met het Rijk

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Herziening financiële verhoudingen

De ontwikkeling van de hoogte van de algemene uitkering is gekoppeld aan de hoogte van de totale rijksuitgaven (trap op-trap-af systematiek). Via de zogenaamde "accresrelevante uitgaven" (ARU) is bepaald welke rijksuitgaven meetellen in deze normeringssystematiek. De jaarlijkse toe- of afname van het provinciefonds, voortvloeiend

uit de normeringssystematiek, wordt het accres genoemd.

Decentralisatie-uitkeringen zijn tijdelijke uitkeringen die verstrekt worden om een specifiek doel te realiseren. De provincie is hierbij in principe ook vrij in de besteding van deze middelen, maar in de praktijk worden er vaak toch bindende afspraken gemaakt over de hoeveelheid te besteden budget.

Decentralisatie-uitkering

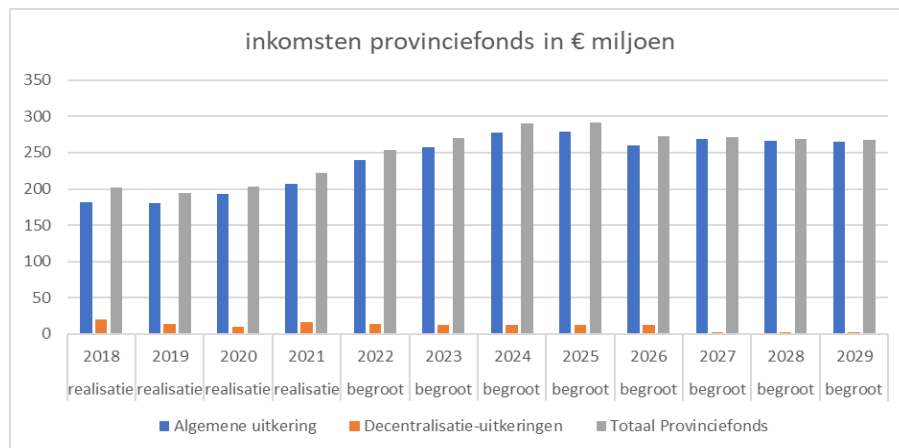
Beïnvloedbaarheid: Voorwaarden onderhandelen, zodat budget toereikend is voor opgave

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Uitkeringen voor nieuwe opgaven (wonen, klimaat, stikstof)

SPUK-uitkeringen zijn niet vrij besteedbaar. De uitkeringen maken formeel ook geen onderdeel uit van het provinciefonds, ze worden overeengekomen tussen de diverse ministeries en de provincie voor de realisatie van specifieke taken.

3.1.2 Wat zijn de inkomsten uit het provinciefonds

Provincies ontvangen in principe op drie tijdstippen in het jaar informatie over de provinciefondsuitkeringen: in mei op basis van de Voorjaarsnota, in september op basis van de



Miljoenennota en in december op basis van de Najaarsnota. De cijfers in deze nota zijn gebaseerd op de meicirculaire 2022.

De totale uitkering loopt van ongeveer € 200 miljoen in 2018 naar een verwachte uitkering van ongeveer € 291 miljoen in 2025.

In de jaren daarna neemt de uitkering af tot ongeveer € 268 miljoen.

De daling vanaf 2026 wordt verklaard door:

- Een lagere toename (lager accres) vanaf 2026;
- Het effect van de verdeelmaatstaf “verwachte toename van inwoners in de vervoerregio”, die voor Noord-Holland negatief uitpakt.

3.1.3 Beleidsmatige ontwikkelingen en risico's

Herijking Provinciefonds

De verdeling van het Provinciefonds is voor het laatst herzien in 2017. Deze herziening richtte zich vooral op een vereenvoudiging van de verdeling, waarbij het uitgangspunt was dat dit niet tot herverdeeleffecten mocht leiden. De afgelopen jaren zijn echter in verschillende adviezen kanttekeningen gezet bij de houdbaarheid van dit verdeelmodel. Een stabiel en toekomstbestendig financieel verdeelstelsel zou volgens onder andere de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van State gebaseerd moeten zijn op een meer kostengeoriënteerde benadering op basis van provinciale kerntaken én een meer op werkelijkheid gestoeld rendement op het vermogen.

Inmiddels wordt onder regie van de minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek uitgevoerd naar de herijking van het provinciefonds. Doel van dit herijkingsonderzoek is te komen tot een integraal verdeelmodel voor de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. De wettelijke uitgangspunten van kostenoriëntatie en het principe van inkomstenverevening staan hierin voorop. In het onderzoek naar de kostenoriëntatie wordt gekeken naar de reguliere taken van provincies en de verschillende opgaven die de komende jaren op provincies af komen en die een substantieel beslag op hun algemene middelen zullen leggen.

Op basis van kostenoriëntatie-onderzoek zal een nieuwe verdeling worden ontwikkeld. Dit zal bestaan uit verdeelmodellen voor de uitgavenclusters en vereveningsvoorstellen voor de inkomstenclusters.

Het streven is dat besluitvorming over de definitieve herijking van het Provinciefonds plaatsvindt na het zomerreces. Met ingang van 2023 kan het nieuwe verdeelmodel worden toegepast op de verdeling van de provinciefondsuitkeringen.

3.2 Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting

3.2.1 Wat zijn provinciale opcenten

Opcenten

Beïnvloedbaarheid: Verhoging tot maximaal tarief mogelijk

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Uitkomst van discussie over belastinggebied, effect van betalen naar gebruik.

De provinciale opcenten zijn een provinciale belasting. De opbrengsten van deze belasting zijn vrij besteedbaar, net zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke WOZ-belasting. Provinciale opcenten worden geïnd door de belastingdienst als een opslag op de motorrijtuigenbelasting. Het

huidige tarief van de provincie Noord-Holland voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting is vastgelegd in de Verordening op de heffing van Opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting. Met dit PS-besluit uit 2008 is het tarief vanaf 2009 bepaald op 67,9 opcenten. Het tarief is sinds 2009 niet meer gewijzigd. Het tarief voor de opcenten op de MRB wordt ook niet geïndexeerd en staat reëel gezien vast op het prijspeil van 2009.

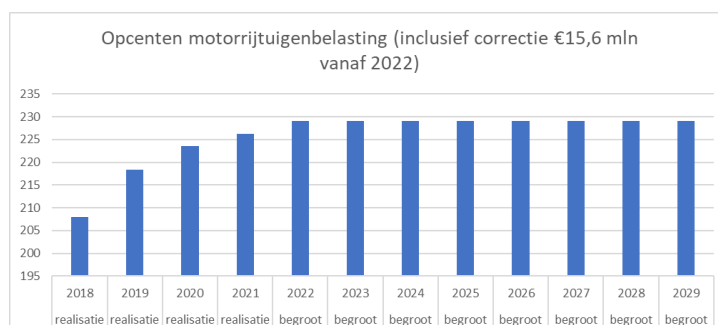
Onbenutte belastingcapaciteit

Het Rijk stelt jaarlijks een maximum in voor het opcententarief dat provincies mogen heffen. In 2022 is het maximum voor de opcenten vastgesteld op 118,4 opcenten. Bij het huidige opcententarief van 67,9 in Noord-Holland betekent dit dat de opcenten in theorie nog met 50,5 opcenten verhoogd kunnen worden. In 2022 verwachten wij een opbrengst van € 225,1 miljoen. Bij een opcententarief van 67,9 betekent dit een opbrengst per opcent van € 3,315 miljoen. Dit betekent dat iedere verhoging van 1 opcent een extra opbrengst oplevert van €3,3 miljoen.

Hierdoor komt de totale onbenutte belastingcapaciteit uit op € 167,4 miljoen. Om het laagste opcenten tarief van Nederland te houden kunnen de opcenten met 9,6% omhoog (zie tabel hieronder). Dit betekent een extra structurele opbrengst van € 31,8 miljoen.

3.2.2 Wat zijn de inkomsten uit opcenten

In de grafiek hieronder is het verloop van de inkomsten uit de (begrote) opcenten weergegeven van de over de jaren 2018 t/m 2029.



De tabel laat een stijging zien van € 208 miljoen in 2018 naar een geschatte opbrengst van bijna € 229 miljoen in 2029. Vanwege het indexeringsbeleid van de provincie, de regel om inkosten pas te begroten als deze ook (met grote kans) gerealiseerd gaan worden en de onzekerheden m.b.t. de groei van het Noord-

Hollandse wagenpark (Electrische auto's versus benzine en diesel) heeft de provincie al jaren het beleid een eventuele groei van het wagenpark niet als een meerjarige stijging van de inkomsten in de begroting op te nemen. Jaarlijks wordt bij de kaderbrief op basis van actuele gegevens van de belastingdienst beoordeeld wat een realistische raming is.

Vergelijking met andere provincies

In de tabel hieronder wordt een overzicht gegeven hoogte van het opcenten tarief dat de verschillende provincies hanteerden in 2021 en 2022. In deze tabel is te zien dat Noord-Holland op dit moment het laagste opcententariaf hanteert. Het verschil met de eerstvolgende provincie (Utrecht) bedraagt 9,6 opcenten.

Provincie	2022	2021	Stijging 2022 t.o.v. 2021
Noord-Holland	67,9	67,9	0,0%
Utrecht	77,5	74,9	3,5%
Limburg	79,1	77,9	1,5%
Noord-Brabant	79,6	78,4	1,5%
Overijssel	79,9	79,9	0,0%
Flevoland	82,2	81,4	1,0%
Zeeland	82,3	89,1	-7,6%
Friesland	87	87	0,0%
Gelderland	90,6	89,5	1,2%
Zuid-Holland	91,8	90,4	1,5%
Drenthe	92	92	0,0%
Groningen	94,5	93,3	1,3%

3.2.3 Beleidsmatige ontwikkelingen en risico's

In het Rijkscoalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is besloten tot invoering van Betalen naar Gebruik (BNG) na 2025. Hierdoor is de kans groot dat de motorrijtuigenbelasting (MRB) geheel of gedeeltelijk komt te vervallen en daarmee ook de grondslag voor de provinciale opcenten.

Eerder is door het ministerie van BZK in overleg met de provincies onderzoek gedaan naar belastinggrondslagen die gebruikt kunnen worden als bouwstenen voor een alternatief provinciaal belastinggebied. Er is onderzocht welke alternatieven er zijn en deze zijn afgezet tegen het huidige belastinggebied. In dit onderzoek is nagegaan welke toetsingscriteria en randvoorwaarden daarvoor moeten gelden. Meerdere opties zijn in kaart gebracht voor alternatieve provinciale belastingen, en deze zijn getoetst aan het toetsingskader. Dit heeft geleid tot een aantal kansrijke opties.

Genoemde kansrijke opties zijn: Ingezetenenheffing, Voertuigenbelasting, Provinciale OZB, Opcenten kilometerheffing en, in combinatie met andere belastingen de Vestigingsheffing en Toeristenbelasting. De beschreven belastingen kunnen op verschillende manieren worden toegepast in een alternatief belastinggebied. Een en ander is afhankelijk van de invalshoek waarmee wordt gekeken naar de aanleiding voor het onderzoek en naar de analyse van het huidige belastinggebied.

De doorrekeningen laten zien dat het bij deze opties goed mogelijk is om een redelijk evenwichtig inkomensbeeld te bereiken. De hoogte van de perceptiekosten en de herverdeeffecten zijn nog niet financieel doorgerekend. In de aanbevelingen zal worden opgenomen dat dit in nader onderzoek verder moet worden onderzocht voordat provincies daadwerkelijk een keuze kunnen maken. Een aandachtspunt is tevens de interferentie van een nieuwe provinciale belasting met andere lokale belastingen.

3.3 De relatie tussen het provinciefonds en de opcenten op de motorrijtuigenbelasting

Sinds 2016 werkt een verandering in de provinciale belastinggrondslag direct door in de verdeling van het Provinciefonds. Een verandering in deze grondslag heeft hierdoor een egaliserende werking in de Provinciefondsuitkering.

Deze systematiek zorgt ervoor dat in het provinciefonds de belastingcapaciteit van een provincie als maatstaf wordt meegenomen waarmee een eerlijkere verdeling tussen provincies met relatief veel auto's (omvangrijke belastingcapaciteit) en weinig auto's (beperkte belastingcapaciteit) ontstaat. Wanneer bijvoorbeeld een leasemaatschappij verhuist van Noord-Holland naar een andere provincie, dan zal Noord-Holland minder opbrengsten krijgen uit de opcenten en de andere provincie meer. Doordat deze wijziging in aantallen auto's in de vorm van de belastinggrondslag ook in de verdeelsleutel van het provinciefonds is opgenomen, wordt een dergelijke verschuiving deels gecompenseerd door een hogere uitkering uit het provinciefonds voor Noord-Holland en een lagere voor de andere provincie.

Het door uw Staten verhogen van het opcententarief leidt niet tot een wijziging in de uitkering uit het provinciefonds. De verdeelmaatstaf in het provinciefonds kijkt naar de grondslag van de belasting (belastingcapaciteit) en niet op de daadwerkelijke belastinginkomsten. Een verhoging van de opcenten kan eventueel wel effect hebben op het aantal of de zwaarte van het wagenpark als inwoners of bedrijven besluiten lichtere of minder auto's te gaan rijden bij hogere belasting.

3.4 Beleidsmatige ontwikkelingen financiering medeoverheden

In het Rijks-coalitieakkoord wordt het volgende gesteld: "Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Daarbij worden ook alternatieven voor de OZB en MRB in de beschouwing betrokken. In de huidige kabinetsperiode zal de financiering van de medeoverheden grotendeels worden vormgegeven via de accres systematiek."

Financieringssysteem

Beïnvloedbaarheid: Dialoog met het rijk in samenspraak met andere provincies

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Uitkomsten van dialoog over financieringssysteem

De huidige financieringssysteem en de maatregelen uit het coalitieakkoord leiden tot onzekerheid over de financiële positie van provincies op langere termijn en op korte termijn tot een instabiele provinciale meerjarenbegroting. Gezien de grote maatschappelijke opgaven en transities in de

fysieke omgeving, die tegelijk majeure investeringen en robuuste uitvoeringskracht van de provincie vergen, is zekerheid verwerven over de structurele houdbaarheid van de financiële positie urgent en van groot belang. Met de introductie van Betalen naar Gebruik en de instelling van fondsen voor de bekostiging van de grote maatschappelijke opgaven zien we meer financiële onzekerheden voor de provincie op de (middel)lange termijn.

Om te streven naar een financieringssysteem gericht op een stabielere financiering van provincies gaan we als provincies gezamenlijk de dialoog aan met het Rijk. Hierin voelen we ons gesteund door het ROB-rapport 'Rust, Reinheid en Regelmaat' van maart 2021 en nog recentelijk door publicaties van o.a. de Raad van State die aangeven dat medeoverheden baat hebben bij meer financiële zekerheid.

Het verkrijgen van voldoende financiële middelen voor de (middel)lange termijn is een strategisch vraagstuk. Versterking van de financiële verhoudingen is nodig zodat de financierbaarheid van de provincie ook na 2025 gewaarborgd is. Hiervoor zullen de komende maanden in samenspraak met de andere provincies de nodige stappen worden gezet.

Naast de inzet op de lopende trajecten rondom de herijking van het provinciefonds en het belastinggebied, is de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in juli uitgebrachte brief 'Contourennota financieringssysteem medeoverheden' van belang. Deze brief beschrijft de vertrekpunten op basis waarvan de financieringssysteem voor decentrale overheden gebaseerd gaat worden. In onderstaand overzicht wordt weergegeven wat de vertrekpunten zijn.

Balans tussen opgaven, taken en middelen

- Dit houdt in dat de wijze van financiering afhangt van het soort taak en de vraag of deze autonoom zijn, in medebewind of uitvoerend.
- In de praktijk zal dit voor de grote opgaven die gefinancierd worden uit transitiefonds veelal neerkomen op specifieke financiering, via decentralisatieuitkeringen of SPUK's.

Financieringsbalans eigen inkomsten en bekostiging via fondsen Rijk

- In de bekostiging zal rekening worden gehouden met de eigen inkomsten. Dit kan gaan uit inkomsten uit (toekomstige) belastingen of inkomsten uit het beheer van eigen vermogen.
- Effect op omvang uitkering uit Provinciefonds.

Meerjarige stabiliteit in bekostiging gemeente- en provinciefonds

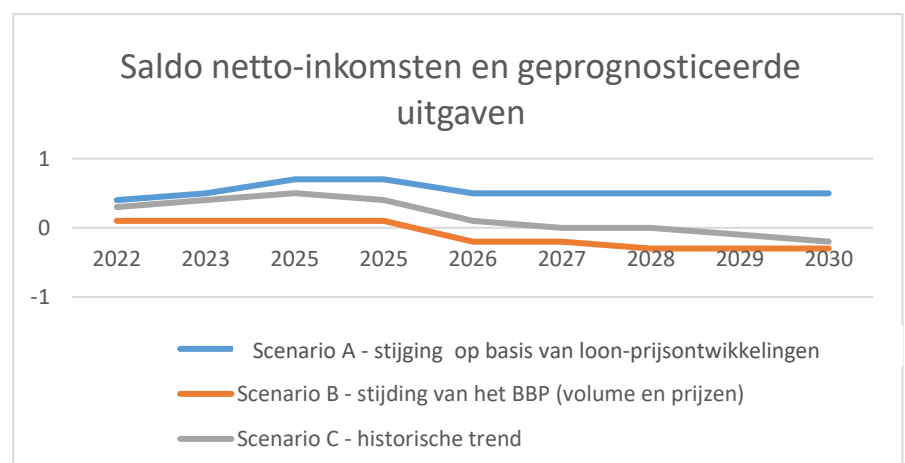
- Minder tussentijdse grote bijstellingen (nu 2 keer per jaar) geeft stabiel beeld
- Hangt samen met het in mindere mate meebewegen van het gemeente- en provinciefonds met de Rijksuitgaven (het zogenaamde 'accres').

Financieel en interbestuurlijk instrumentarium dient beter aan te sluiten op taken en wettelijke kaders

- Monitoring en inzicht in (financiële) beleidsinformatie worden belangrijk, afhankelijk van het type taak.
- Rekening houden met administratieve lasten die verbonden zijn aan verantwoordingsinformatie (passend)

Over de verdere politieke en bestuurlijke consequenties worden uw Staten apart geïnformeerd. Op basis van deze contourennota kan nog geen rekening worden gehouden met een oplossing voor het aangekondigde stopzetten van het accres vanaf 2026.

De grafiek is gebaseerd op de scenario's zoals die zijn beschreven in de bijlage bij de contourennota, het rapport "samenwerkingsvermogen". Uit deze scenario's komt naar voren dat bij 2 van de 3 scenario's en gelijkblijvende inkomsten (geen compensatie Rijk) er een tekort ontstaat in de meerjarenbegroting.



4 Ontwikkeling van de uitgaven in meerjarig perspectief

Alle ambities en doelstellingen waar de provincie haar middelen voor inzet zijn te vinden in de begroting. In dit hoofdstuk lichten we een aantal specifieke ontwikkelingen toe die een grote impact (kunnen) hebben op de wijze waarop de begrote reële bestedingsruimte wordt ingezet op de lange termijn.

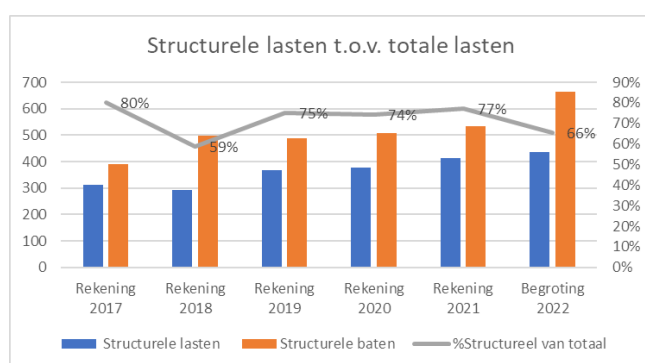
4.1 Incidentele en structurele begrotingsposten en aflopend beleid

4.1.1 Toelichting structurele en incidentele begrotingsposten

In de meerjarenraming is onderscheid te maken tussen structurele en incidentele uitgaven. Structurele uitgaven zijn uitgaven voor activiteiten die in principe niet eindig zijn en die dus ook structureel (voor ieder jaar) geraamd zijn in de begroting. Een goed voorbeeld daarvan zijn de beheer- en onderhoudslasten voor onze wegen of de loonkosten van het personeel.

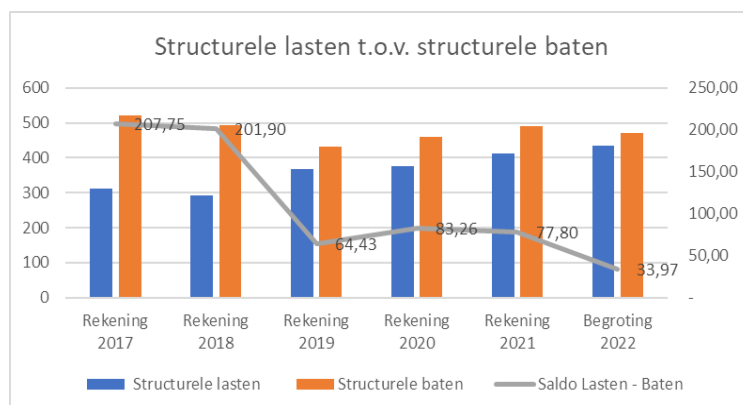
Incidentele begrotingsposten zijn posten voor activiteiten die op enig moment in de toekomst aflopen. Dat kan bijvoorbeeld samenhangen met politieke keuzes in een coalitieakkoord of met door derden (rijk) beschikbaar gestelde incidentele middelen voor incidentele opgaven.

4.1.2 Structurele uitgaven



De structurele uitgaven maken een groot deel uit van de totale lasten in de begroting. In bijgaande tabel wordt dit voor meerdere jaren getoond. We zien dat de structurele lasten gemiddeld om en nabij de 75% uitmaken van de totale lasten van de provincie. In hun aard zijn structurele lasten minder beïnvloedbaar dan incidentele lasten. De beïnvloedbaarheid is vaak beperkt tot het op een lager kwaliteitsniveau uitvoeren van de activiteiten.

Ook de verhouding tussen structurele lasten en structurele baten is van belang. Het begrotingsbeleid van de provincie en de toezichthouder (BZK) stellen dat structurele inkomsten voldoende moeten zijn om onze structurele uitgaven te kunnen betalen. Tot nu toe is dat geen probleem: de structurele uitgaven zijn ieder jaar lager dan de structurele inkomsten. Het verschil tussen deze twee wordt echter wel kleiner. De oorzaak hiervan is een toename van structurele lasten, door onder andere prijsstijgingen en beheer- en onderhoudskosten, die niet volledig worden gecompenseerd door stijging van structurele inkomsten.



4.1.3 Specificatie incidentele uitgaven vigerende begroting

Als sprake is van een incidentele beleidsinzet zoals het uitvoeren van een bepaald gebiedsprogramma of het realiseren van een project geldt dat voortzetting van dit beleid in de toekomst niet mogelijk of niet nodig is. Het gebiedsprogramma of het betreffende project is immers als het goed is afgerond wanneer de incidentele middelen volledig zijn besteed. Er hoeft dan ook geen keuze gemaakt te worden over het al dan niet voortzetten hiervan en het al dan niet structureel beschikbaar stellen van de benodigde middelen hiervoor.

Incidentele begrotingsposten

Beïnvloedbaarheid: Extra lasten van ca. 35 miljoen in 2024, 45 miljoen in 2025 en 52 miljoen in 2026 als het aflopende beleid op gelijk (financieel begroot) niveau zou worden voortgezet.

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Politieke keuzes en eventuele rijksbijdragen voor deze opgaven.

Het kan echter ook voorkomen dat incidentele middelen beschikbaar zijn gesteld voor beleidsdoelen die toch een meer continu karakter hebben of nog niet volledig zijn behaald wanneer de beschikbare incidentele middelen volledig zijn besteed. Het kan in dit geval wel mogelijk en wellicht ook wenselijk zijn om dit tijdelijke beleid door te zetten in de toekomst.

Ten behoeve van deze nota heeft een inventarisatie plaatsgevonden van “aflopende middelen” voor activiteiten. In totaal betreft het een bedrag dat oploopt van € 35 mln. in 2024 tot € 52 miljoen op jaarbasis in 2026. Een specificatie van de onderwerpen die het betreft is in de bijlage van deze nota opgenomen.

4.1.4 Beleidsmatige ontwikkelingen en risico's

Niet alle posten in deze lijst zijn in gelijke mate te schrappen. Afspraken met partners of het rijk kunnen maken, dat een post een meer structureel, minder beïnvloedbaar karakter krijgt.

4.2 Indexering

4.2.1 Wat is indexering

Indexering wordt toegepast in de provinciale begroting om rekening te houden met prijsstijgingen aan de uitgavenkant (inflatie). De begrotingsbudgetten zijn altijd gebaseerd op het prijspeil in het begrotingsjaar. In een stelpost in het programma financiën is een cumulatief geraamd bedrag opgenomen voor toekomstige jaarlijkse indexeringen. Dit bedrag wordt jaarlijks bij de kaderbrief bijgesteld op basis van de op dat moment meest realistische verwachtingen. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe wordt aan de inkomstenkant in de begroting geen rekening gehouden met indexeringen.

4.2.2 Indexeringsbeleid

Het provinciale indexeringsbeleid is gebaseerd op het principe “niet indexeren tenzij”. Daar waar contractuele verplichtingen dat vereisen of prijsverhoging weinig beïnvloedbaar is, wordt indexering toegepast. Er wordt rekening gehouden met een indexering volgens een daarvoor gebruikelijke indexmaat voor de volgende uitgaven:

- de onderhoudsbudgetten voor infrastructuur (GWW-index huidig jaar, 2% toekomstige jaren);

- de capaciteitskosten en materiele apparaatskosten (cao en consumentenprijsindex);
- de omgevingsdiensten (consumentenprijsindex);
- de budgetten voor OV-concessies (DOVA-index huidig jaar, 2% toekomstige jaren);
- de fractievergoedingen (consumentenprijsindex);

Indexering

Beïnvloedbaarheid: Niet of minder indexeren van budgetten aan de lastenkant levert bestedingsruimte op, maar kan de haalbaarheid van doelen belemmeren.

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Op dit moment is de inflatie substantieel hoger dan de afgelopen jaren.

Op deze manier zorgt de provincie dat de 'koopkracht' van de hiervoor genoemde budgetten op peil blijft en dat voldaan kan worden aan de gemaakte afspraken.

Vanwege het "niet indexeren tenzij" beleid geldt dit niet voor de overige budgetten, prijsstijgingen gaan daar ten koste van de koopkracht.

4.2.3 Wat zijn de lasten van indexeringen

In de kaderbrief 2023 is de stelpost voor indexeringen voor het laatst bijgesteld. De stelpost neemt toe van € 12,6 miljoen in 2022 tot € 86,3 miljoen in 2029.

4.2.4 Beleidsmatige ontwikkelingen en risico's

In de afgelopen periode is gebleken dat het inflatiepercentage sterk is toegenomen. Dit raakt de provincie met name bij de indexering van de onderhoudsbudgetten (onder andere als gevolg van sterk gestegen grondstof- en energieprijzen) maar ook door een stijging van de prijzen in het algemeen. Daarnaast zien we ook op de arbeidsmarkt dat het moeilijk is om aan personeel te komen en duurdere inhuur soms onoverkomelijk is. De ontwikkelingen zijn meer onvoorspelbaar dan in het verleden door de situatie in de wereld.

4.3 Investerings

4.3.1 Wat zijn investeringen

Investeringsactiviteiten zoals de aanleg van wegen en vaarwegen. Na gereedkomen van een investering blijft deze voor een veel langere periode (tot 50 jaar) in gebruik. Financieel leidt dat tot kapitaallasten (afschrijving en rente) én tot beheer- en onderhoudskosten gedurende deze 50 jaar. Een éénmalige extra investering van 50 miljoen kost dan 50 jaar lang 1 miljoen per jaar aan afschrijving. Daarnaast zijn er beheer- en onderhoudskosten. Wanneer de provincie in de toekomst moet gaan lenen, komen daar ook nog rentelasten bij.

Het uitbreiden van infrastructuur veroorzaakt toename van beheer- en onderhoud. Tevens zal een uitbreidingsinvestering over 50 jaar, als de nieuwe investering het einde van de levensduur heeft bereikt, moeten worden vervangen of buiten gebruik gesteld.

4.3.2 Wat zijn de lasten van investeringen

De beleidskaders voor de langere termijn voor de provinciale infrastructuur liggen vast in de Nota Infrastructuurle Kapitaalgoederen (NIKG) en de investeringsstrategie Noord Hollandse infrastructuur (iNHi). Ook worden ontwikkelingen, zoals duurzaamheid en innovatie, in deze documenten beschreven.

De NIKG en de iNHi vormen de kaders voor het integraal Meerjarenprogramma Infrastructuur (iMPI), waarin de programmering van vervangings-, verbeter- en uitbreidingsprojecten en van het vast en variabel onderhoud van de provinciale infrastructuur is opgenomen. In het integraal

Investerings

Beïnvloedbaarheid: Minder of later investeren leidt tot minder toekomstige verhoging van kapitaallasten en beheer- en onderhoudslasten. Lasten voor bestaande infrastructuur zijn slechts beperkt beïnvloedbaar door wijziging van het kwaliteitsniveau van onderhoud en beheer.

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Sterke prijsstijgingen grondstoffen en beschikbaarheid arbeidspotentieel.

Meerjarenprogramma Investerings kijken we 8 jaar vooruit, waarvan de laatste 3 jaar een doorkijk is.

De kapitaallasten van geplande investeringsprojecten lopen op tot begin jaren '30. Daarna blijven de kapitaallasten constant, als we er van uitgaan dat geen nieuwe uitbreidingsinvesteringen worden toegevoegd aan het iMPI. Ook de exploitatielasten voor beheer- en onderhoud nemen toe als gevolg van de aanleg van nieuwe infrastructuur. Daarnaast lopen de lasten voor vervangingsinvesteringen op als gevolg van de

bestaande infrastructuur die binnen nu en 50 jaar versleten zal zijn en vervangen zal moet worden.

De beheer- en onderhoudslasten van de provinciale infrastructuur zijn alleen beïnvloedbaar door het gewenste kwaliteitsniveau aan te passen (te verlagen). Echter een verlaging van onderhoudsinspanningen leidt tot het risico op snellere veroudering van de infrastructuur waardoor vervangingsinvesteringen naar voren schuiven. Beïnvloeding werkt ook de andere kant op: Indien we infrastructuur langer gebruiken voordat we het gaan vervangen, dan gaan de onderhoudslasten omhoog.

4.3.3 Beleidsmatige ontwikkelingen en risico's

De huidige programmering en in de begroting opgenomen budgetten houden rekening met verbeter- en uitbreidingsinvesteringen tot 2028. Daarbij stijgen de onderhouds- en kapitaallasten van € 72 miljoen per jaar in 2021 tot € 120 miljoen per jaar in 2070.



Naast de in het iMPI opgenomen verbeter- en uitbreidingsinvesteringen zijn er verdergaande ambities in onderzoek. Hiermee wordt onze infrastructuur (OV-banen, fietspaden, rijbanen, kruispunten, bruggen, bermen, vaarwegen) verbeterd en uitgebreid. Ook is voor onze bestaande infrastructuur het duurzamer onderhouden, vervangen en slimmer maken een optie. Het in onderzoek zijnde ambitieniveau kan de onderhouds- en kapitaallasten van investeringen in 2070 doen stijgen tot € 200 miljoen per jaar.

Een belangrijke onzekerheid van deze ramingen is dat prijsontwikkelingen op de grondstoffenmarkten en het beschikbare arbeidspotentieel een prijsopdrijvend effect kunnen hebben, zowel op de kapitaal- als de onderhoudslasten.

4.4 De transitieopgaven

De provincie heeft een regisserende rol in de ruimte, waar een aantal grote transitieopgaven voor ons liggen. Deze opgaven komen als speerpunt terug in het nieuwe regeerakkoord van het Rijk. Het

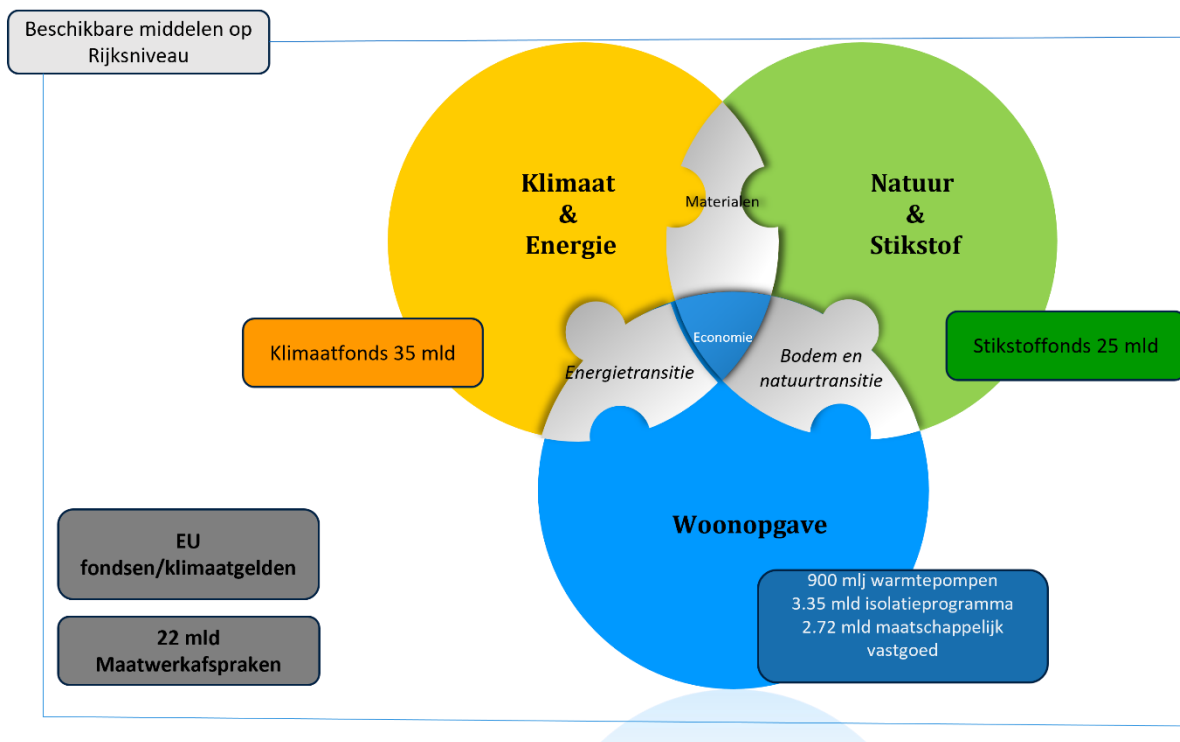
Transitieopgaven

*Beïnvloedbaarheid: Provinciale beleidsontwikkeling op de doelstellingen en uitvoering binnen het kader van het Rijk.
Afdwingen bij het Rijk van financiële voorwaarden die toereikend zijn voor de bekostiging van de provinciale rol in deze transities.*

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: De totale kosten van deze transities voor de provincie.

Rijk heeft grote ambities op het gebied van wonen, klimaat en stikstof. Deze ambities behoren tot het takenpakket van de provincie en het is onze verantwoordelijkheid om deze opgaven samen met onze partners te realiseren. Wij staan als provincie voor de uitdaging om 'de grootste verbouwing van Nederland' de komende jaren vorm te geven. Dit is

geen vrijblijvend proces. Rijk en provincies leggen de doelstellingen op het terrein van wonen, klimaat en het landelijk gebied per provincie in prestatieafspraken vast. Vervolgens werken de provincies met alle betrokken partners deze plannen in gebiedsprocessen verder uit. In dat proces maar ook in het vervolg daarna moet de provincie bepalen hoe verder invulling te geven aan deze opgaven. Op dit moment heeft het Rijk daarvoor op totaalniveau bedragen die hieronder globaal staan weergegeven. De verdeling is nog niet bepaald. Daarnaast zijn er ook middelen vanuit de EU beschikbaar voor deze opgaven maar ook daarvoor geldt dat omvang en wijze van verdeling nog niet bekend zijn.



Nationaal programma landelijk gebied (NPLG)

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord in totaal € 25 miljard beschikbaar gesteld voor het Nationaal Programma Landelijk gebied. Vermoedelijk hebben provincies een rol in de volgende acties: opkoop, afwaardering, uitbreiding hectares natuur, Kaderrichtlijn Water (KRW), natuur inclusieve landbouw. Er ligt nu een voorstel aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) om provincies in 2022 en 2023 'alvast' € 1,2 mln. per jaar te vergoeden voor proceskosten (mensen en middelen) zodat provincies nu de voorbereidingen kunnen treffen voor het grote werk dat plaats gaat vinden vanaf openstelling van het transitiefonds (2024). Tegelijk wordt nu al een wettelijk verplicht onderzoek naar de financiële impact van deze wetswijziging(en) en beleidswijziging(en) (een zogenaamd art 2. onderzoek) opgestart door de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) om te zorgen dat er een zuivere voorspelling komt van de uitvoeringskosten die vanaf 2024 gaan spelen. Of dat 10% of zelfs 15% van de 'hoofdsom' (dus bij wijze van spreken 15% van 20 miljard) is, valt te bezien.

Wonen en bereikbaarheid

Er moeten tot en met 2030 nog 900.000 woningen worden gerealiseerd. Voor het financieren van de publieke onrendabele top woningbouw is tenminste een bedrag van € 5,5 miljard beschikbaar op de rijksbegroting. Waarschijnlijk wordt dit bedrag nog hoger, gezien de doelstelling uit het coalitieakkoord dat 2/3 van de woningen betaalbaar moet zijn. Voor het financieren van gebiedsontsluiting is nog eens € 8 miljard beschikbaar. Vanuit de Woningbouwimpuls (WBI) is er nu € 2,1 miljard aan dekking. Daarnaast is er voor de financiering van 15 grootschalige woningbouwlocaties in de periode 2020-2040 nog eens € 20 miljard beschikbaar, waarvan nu € 7,5 miljard wordt gefinancierd uit Mobiliteitsfonds en € 0,5 miljard uit 4e tranche WBI.

Klimaat en energie

In het ROB-advies zijn uitvoeringslasten voor de verschillende koepels in beeld gebracht: deze kosten (iets minder) zijn opgenomen in het coalitieakkoord. Het definitief afkaarten van de uitvoeringslasten voor 2023 en verder moet nog gebeuren. Vanuit het IPO is aangegeven dat er nieuwe meerkosten zijn t.a.v. energie-infrastructuur en Cluster Energie plannen (CES). Ook zijn er aanvullende ambities in het regeerakkoord en uit Fitfor55. Het is nog onduidelijk hoe dit uitpakt voor provincies. We zien nu al dat de IPO-kosten (Interprovinciaal Overleg) niet in de uitvoeringslasten zijn meegenomen en dat dit begint te knellen. Voor het Klimaatfonds wordt een wettelijke regeling gemaakt. De middelen hiervoor zijn min of meer gealloceerd in het rijks-coalitieakkoord, maar het is nog onduidelijk of en hoe provincies hiervan gebruik kunnen maken.

De doorwerking op de provinciale begroting

De precieze impact van deze transitieopgaven op het financieel meerjarig beeld van de provincie is nog niet duidelijk. Wel kunnen we een aantal factoren/elementen benoemen die hier invloed op hebben en medebepalen welke keuzes wij als provincie zullen moeten maken. Zeker is in ieder geval dat er in de huidige meerjarenraming geen structurele middelen zijn opgenomen voor deze opgaven. De inzet die wij hier op dit moment voor geraamd hebben is incidenteel gedekt vanuit reserves. Het is zeer de vraag of dat gezien de aard en looptijd van de opgave voldoende is.

We zien dat het nog niet mogelijk is bedragen te verbinden aan de transities. Daarvoor is het nog te vroeg. Wel weten we dat deze grote impact gaan hebben op de provinciale financiën. Los van de investeringen die de transities met zich mee brengen, schuilt er ook veel werk in de afstemming van de verschillende opgaven. Veel van de provinciale inzet zal zitten in uitvoerings- en coördinatiekosten. Het opzetten van een programmaorganisatie, die goed geëquipeerd is qua personeel en kennis, brengt kosten met zich mee die een structureel karakter hebben.

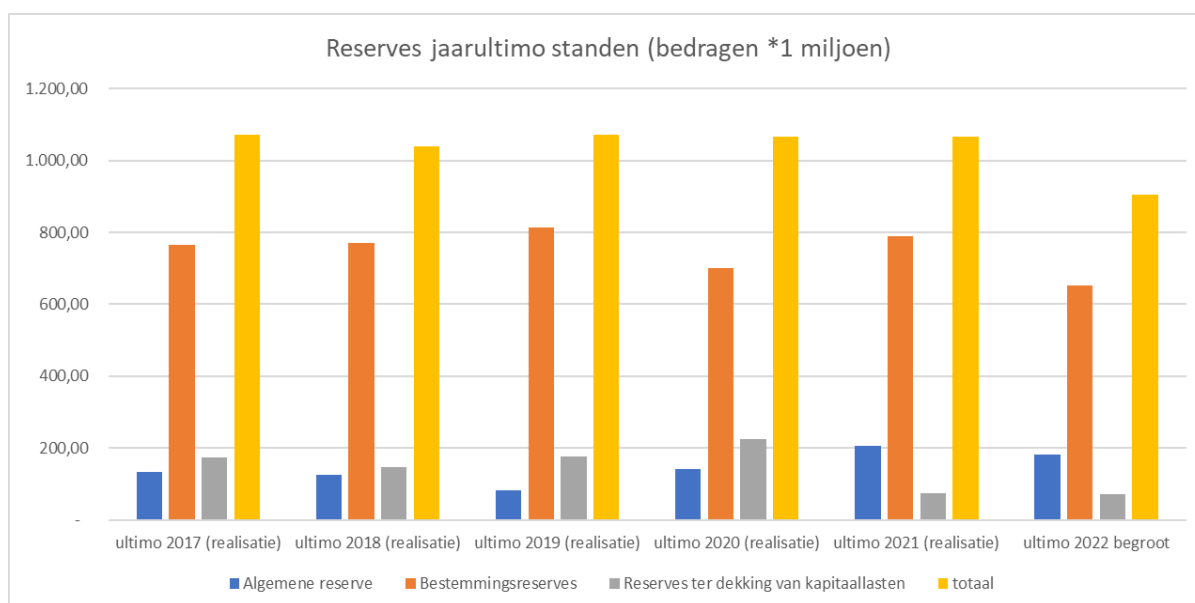
5 Ontwikkeling van de vermogenspositie en financiering

Naast de inkomsten en de uitgaven zijn de vermogenspositie en de liquiditeitspositie van de provincie relevante ontwikkelingen om in acht te nemen bij (toekomstige) begrotingsbesluiten. In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkeling van het eigen vermogen in beeld en duiden we de belangrijkste ontwikkeling op het gebied van treasury en financiering.

5.1 Ontwikkeling eigen vermogen

5.1.1 Beschrijving van het onderwerp

In onderstaande grafiek is het verloop van het eigen vermogen van de provincie opgenomen. Dit is gedaan voor de jaren 2017 t/m 2022. De jaren 2017 t/m 2021 zijn gerealiseerde bedragen. Het jaar 2022 is op basis van de begroting 2022.



Het eigen vermogen is in verdeeld in 3 soorten reserves:

- De algemene reserve;
- De bestemmingsreserves en
- De reserves die bedoeld zijn ter dekking van kapitaallasten (afschrijvingen)

5.1.2 De algemene reserve

De algemene reserve is bedoeld als buffer om risico's te kunnen opvangen. In de financiële verordening en de kadernota reserves is door Provinciale Staten een minimale omvang van de algemene reserve vastgesteld die wij aanhouden om optredende risico's af te dekken.

Rekening houdend met geplande mutaties en geoormerkte bedragen, is het niet geoormerkte deel van de algemene reserve € 104 miljoen. Volgens de financiële verordening en op basis van de meest recente risicoanalyses is een saldo van € 100 miljoen nodig als risicoreserve. Hieruit volgt dat de algemene reserve op dit moment in de tijd €4 miljoen hoger is dan nodig is als

Algemene reserve

Beïnvloedbaarheid: De vereiste minimale omvang voor de opvang van risico's is een beleidskeuze.

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Niet alle gebeurtenissen zijn te voorspellen in een risicomodel. De provincie heeft soms te maken met relatief grote eenmalige risico's, die ineens grote impact kunnen hebben op de benodigde risicoreserve.

risicoreserve. Twee maal per jaar, bij de begroting en de jaarrekening, vind een herbeoordeling van de risico's plaats.

Stand algemene reserve jaarrekening 2021	€ 186 miljoen
Geormerkte bedragen en begrote mutaties	-€ 82 miljoen
Niet geormerkt deel algemene reserve	€ 104 miljoen
Te reserveren als risicoreserve conform Financiële verordening	€ 100 miljoen
Op dit moment niet nodig als risicoreserve	€ 4 miljoen

5.1.3 Bestemmingsreserves

De totale omvang van de bestemmingsreserves was ultimo 2017 € 764 miljoen. Wij verwachten dat dit naar een niveau van €652 miljoen is gedaald aan het eind van 2022. De snelheid waarmee de bestemmingsreserves opgemaakt worden in de komende jaren blijkt lastig te bepalen. Hierbij spelen vaak externe factoren een rol en is er soms sprake van planningsoptimisme. Feit is echter dat de reserves op termijn uitgeput zullen zijn en dat – bij gelijkblijvende ambities- de lasten ten laste van de begrotingsruimte zullen komen.

Bestemmingsreserves

Beïnvloedbaarheid: Het is een beleidskeuze van PS om nog vrij besteedbare middelen in bestemmingsreserves voor andere doelen te herbestemmen.

Nog niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Het is niet eenvoudig in te schatten wanneer alle middelen uit de reserves ook werkelijk besteed zijn.

5.1.4 Kapitaallastenreserves

De omvang van de kapitaallastenreserves laat een daling zien. Dit wordt veroorzaakt door vrijval van een deel van deze reserves in 2021. Deze middelen zijn gebruikt voor de dekking van het Coronanoodfonds en het Economisch herstel- en duurzaamheidsfonds. De kapitaallasten die uit deze reserves gedekt werden zijn nu als lasten opgenomen in de exploitatie en komen dus ten laste van de toekomstige begrotingsruimte. Door kapitaallastenreserves vrij te laten vallen, komt bestedingsruimte ter beschikking in het jaar van vrijval. In latere jaren vervalt hierdoor de dekking voor deze kapitaallasten en vermindert de bestedingsruimte.

Kapitaallasten reserves

Beïnvloedbaarheid: Het gebruik maken van reserves voor dekking van kapitaallasten van investeringen is een keuze. Met het opheffen van bestaande kapitaallastenreserves kan financieel-technisch bestedingsruimte vanuit de toekomst naar voren worden geschoven. Daarmee wordt de begroting op lange termijn robuuster.

Wenselijkheid van investeren gedekt door reserves vanuit financieel perspectief

Het oplopen van de lasten voor vervangingsinvesteringen wordt mede veroorzaakt door het feit dat PHN in het verleden veel nieuwe infrastructuur heeft aangelegd met dekking uit de reserves. Hierdoor is er dekking voor de afschrijvingslasten van deze investeringen via de reserves.

Een deel van onze kapitaallastenreserves zijn vrijgevallen. Voor deze investeringen hanteren we nu de systematiek dat de kapitaallasten structureel worden gedekt in de lopende exploitatiebegroting.

Beide systematieken (dekking uit reserves of dekking uit exploitatiebegroting) hebben een ander effect.

Dekking in exploitatie

Als een investering vervangen moet worden, gebeurt dat in het ideale geval pas wanneer de volledige oorspronkelijke investering is afgeschreven en er ruimte komt in de structurele exploitatie doordat de kapitaallasten vrijvallen. Deze vrijgevallen ruimte kan weer ingezet worden voor de vervangende investering.

Dekking uit reserve

Wanneer een investering uit een reserve wordt gedekt, is de reserve echter op aan het eind van de levensduur van de investering. Er is dan geen nieuwe dekking voor de vervanging in de begrotingsruimte. Dit betekent dat het gebruik van (incidentele) reserves voor de dekking van structurele afschrijvingslasten op de lange termijn tot dekkingsproblemen voor vervangingsinvesteringen kan leiden.

Aan het begin van 2022 zit er nog 72,9 miljoen in de kapitaallastenreserves. Daarnaast zijn er toekomstige toevoegingen aan deze reserves gepland, meestal vanuit reguliere bestemmingsreserves. Het laten vrijvallen van 75 miljoen uit de kapitaallastenreserves “kost” € 1,5 miljoen per jaar bij een afschrijvingstermijn van 50 jaar. In de praktijk zal dit wat meer zijn, omdat niet alle investeringen een afschrijvingstermijn van 50 jaar hebben.

De begroting wordt robuuster door het opnemen van deze 1,5 miljoen, omdat daarmee ook de kapitaallasten voor vervangingsinvesteringen beter zijn opgenomen in de begrotingsruimte.

5.2 Treasury/financieringsbehoefte

5.2.1 Financieringsbeleid

In het Financieringsstatuut 2020 is opgenomen dat vreemd vermogen wordt aangetrokken als er sprake is van een structureel financieringstekort en de kasgeldlimiet (bij een normale rentestructuur) volledig benut is. Beslissingen over het aantrekken van financiering worden gebaseerd op de totale financieringspositie van de provincie. Voor transacties op de kapitaalmarkt wordt de omvang en looptijd van de benodigde respectievelijk overtollige liquiditeiten bepaald op basis van de liquiditeitsprognose en de renteverwachting.

Financiering

Beïnvloedbaarheid: Niet onnodig lenen

Niet kwantificeerbare ontwikkelingen: Rentestand

De provincie Noord-Holland hanteert het systeem van totaalfinanciering. Dit houdt in dat niet voor iedere investering apart een lening wordt afgesloten. Investeringsprojecten worden gefinancierd uit het totaal van eigen vermogen en het lang vreemd vermogen (aangetrokken leningen). Er is

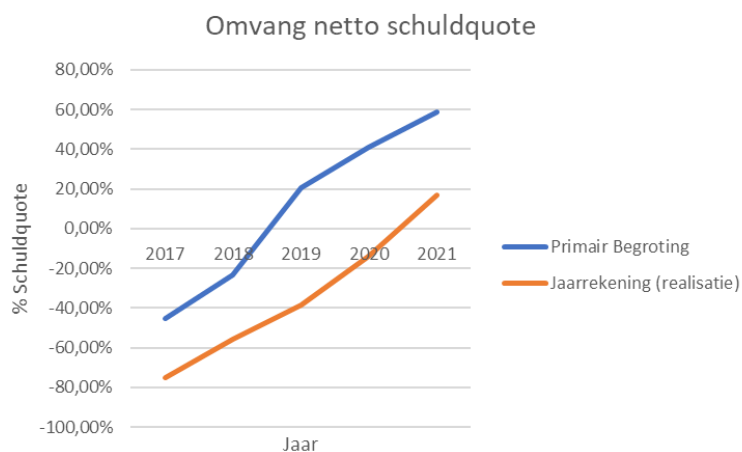
daarmee geen directe relatie tussen een bepaald(e) investering/project en de rentelasten voor een afgesloten lening. De rentekosten worden aan de desbetreffende operationele doelen met behulp van een (rente)omslag toegerekend.

5.2.2 Effect op de financiële positie

Op basis van de actuele liquiditeitsprognoses zal de provincie Noord-Holland vanaf 2023 structureel nieuwe geldleningen moeten aantrekken om de benodigde liquiditeit op peil te houden. We gaan over tot het aantrekken van langlopende geldleningen gedurende het jaar als het zeker is dat deze

nodig zijn. De omvang van de leningen en het tijdstip van aantrekken worden daarom bepaald aan de hand van de liquiditeitsprognose op korte termijn. Dit om overliquiditeit en onnodige rentekosten te voorkomen. Ook de verwachtingen rondom de renteontwikkelingen worden betrokken bij de besluitvorming over het aantrekken van langlopende geldleningen.

Een van de manieren om liquiditeitspositie te meten is via de netto schuldquote. De netto schuldquote geeft het niveau aan van de schuldenlast van de provincie ten opzichte van de eigen middelen. Het is daarmee een indicator van de relatieve druk van de rentelasten op de exploitatie. Een negatieve schuldquote betekent dat er per saldo sprake is van een overschot aan middelen.



Daarnaast kan het verloop van de netto-schuldquote gebruikt worden om een indicatie te geven van het moment waarop er voor het eerst weer leningen aangetrokken moeten worden. Het geeft echter niet het volledige beeld van de liquiditeitspositie omdat de vooruit ontvangen bedragen, zoals doeluitkeringen van het Rijk, hierin niet zijn meegenomen. Gelet op de

omvang van vooruit ontvangen bedragen ligt het moment waarop leningen aangetrokken moeten worden om uitgaven te financieren naar schatting drie tot vijf jaar na het moment waarop de netto schuldquote positief wordt.

In bovenstaande grafiek zijn de geraamde en gerealiseerde netto schuldquotes van de afgelopen jaren neergezet. Uit de grafiek blijkt dat de werkelijke schuldquote in een jaar, op basis van gerealiseerde cijfers, altijd een stuk lager ligt dan de vooraf geraamde schuldquote. Wel is een duidelijke trend te zien van een stijgende schuldquote. Voor de liquiditeitspositie betekent dit dat het moment waarop vreemd vermogen aangetrokken moet worden om de activiteiten te financieren geleidelijk steeds dichterbij komt

5.2.3 Beleidsmatige ontwikkelingen en risico's

Lange tijd heeft de provincie geen geldleningen hoeven af te sluiten om aan de liquiditeitsbehoefte te voldoen. Het moment van lenen komt echter steeds dichterbij en gaat samen met een ontwikkeling in de markt, waarbij de rente aan het stijgen is. Van "gratis" geld lenen gaan we naar een situatie waar dat geld kost. Hoe ver de rente zal stijgen is een onzekere factor voor de bestedingsruimte van de provincie.

6 Perspectief op de toekomst

In voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het meerjarig financieel beeld eruit ziet op basis van de huidige begroting en hoe verschillende financieel inhoudelijke ontwikkelingen hier invloed op (kunnen) hebben. Een van de wensen die aanleiding gaf voor het schrijven van deze nota is om beter te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen door middel van scenario's. In dit hoofdstuk beschrijven we een denkmodel waarin de verschillende ontwikkelingen een plaats krijgen. Op basis van dit model wordt vervolgens in een aantal scenario's verduidelijkt, welke keuzes gemaakt kunnen worden en welke handvatten daarvoor aanwezig zijn.

De geschetste scenario's en draaiknoppen in dit hoofdstuk zijn bedoeld om handvatten te geven bij het maken van strategische politiek/bestuurlijke afwegingen over de provinciale financiën op de middellange en de lange termijn. De geschetste scenario's zijn indicatief van aard en niet geschikt om concrete financiële beleidskeuzes op begrotingsniveau te maken, het is een denkmodel dat helpt bij het afwegen van de keuzes en overzien van de effecten. Strategische politiek/bestuurlijke keuzes naar aanleiding van deze nota kunnen vervolgens via de reguliere P&C cyclus in de komende kaderbrieven en begrotingen nader worden geconcretiseerd en geïmplementeerd.

We presenteren in dit hoofdstuk een grafisch model waarop we de effecten van Rijksbeleid, macro-economische ontwikkelingen en eigen (financiële) beleidskeuzes op de provinciale financiën inzichtelijk maken. Dit model gebruiken we vervolgens om scenario's te beoordelen en sturingsmogelijkheden te identificeren.

6.1 Inzicht in de sturingsmogelijkheden

Om meer inzicht te krijgen in de sturingsmogelijkheden en onderlinge afhankelijkheden worden in dit hoofdstuk een aantal handvatten geboden in de vorm van een model met 2 assen en 4 scenario's.

6.1.1 Variabele 'Ambitieniveau van de doelstellingen'

Eén van de belangrijkste variabelen waarop de provincie invloed heeft richting de toekomst is het ambitieniveau van de provinciale doelstellingen. Op de as van deze variabele is het niveau uitgezet waarop we onze kerntaken uitvoeren en de mate waarin we kwalitatief hogere ambities nastreven of aanvullende doelstellingen toevoegen aan de provinciale kerntaken, die ook verder kunnen gaan dan de wettelijke verantwoordelijkheid van de provincie.

Provincies hebben een aantal, deels wettelijk vastgelegde, kerntaken. De provincies vervullen onder andere taken op de volgende gebieden:

- Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer
- Milieu, energie & klimaat
- Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
- Regionale bereikbaarheid & regionaal openbaar vervoer
- Regionale economie
- Culturele infrastructuur & monumentenzorg
- Kwaliteit van het openbaar bestuur

Provincies geven zelf invulling aan de wijze waarop deze kerntaken worden uitgevoerd en kunnen hierbij ook keuzes maken over het (ambitie) niveau waarop de genoemde kerntaken worden uitgevoerd. Dit kan omdat we als provincies een open huishouding hebben. Dit betekent financieel dat we als provincie zelf bepalen waar we ons geld aan uitgeven en hoeveel we uitgeven per doel.

Naast deze kerntaken kunnen provincies er ook voor kiezen eigen beleidsdomeinen toe te voegen of bijvoorbeeld een eigen rol in te vullen bij opgaven waarvoor de gemeenten of het Rijk primair verantwoordelijk zijn en de provincie een belangrijke rol voor zichzelf ziet.

Helemaal aan de bovenkant van de as bevindt zich het maximale ambitieniveau waarin we optreden als ondernemende overheid die de kerntaken met een maximaal ambitieniveau uitvoert en waarin een ruime invulling wordt gegeven aan het legitieme recht van de provincie om, uitgaande van het provinciaal algemeen belang, beleidsdomeinen toe te voegen aan de kerntaken. De provincie beperkt zich hierbij niet strikt tot de eigen verantwoordelijkheden maar ondersteunt ook andere overheden in hun verantwoordelijkheid wanneer hiermee provinciale doelstellingen dichterbij gebracht kunnen worden.

Maximaal ambitieniveau

- Ondernemende overheid
- Hoge kwaliteit
- Beleid aangevuld met plustaken
- Ook ondersteuning aan andere overheden



Minimaal ambitieniveau

- Beherende overheid
- Minimaal vereiste kwaliteit
- Beleid beperkt tot strikt uitvoeren van kerntaken
- Gericht op eigen verantwoordelijkheden

Helemaal aan de onderkant van de as van deze variabele bevindt zich het minimale ambitieniveau waarin we ons als provincie strikt tot onze kerntaken beperken. Deze kerntaken worden in dit scenario op een minimaal niveau uitgevoerd. Ook is de provincie in dit scenario alleen gericht op de eigen provinciale verantwoordelijkheid. De aanwezige middelen worden zo gericht mogelijk ingezet om specifiek en op minimaal vereist niveau de provinciale verantwoordelijkheden op de geformuleerde kerntaken in te vullen.

Hierboven zijn de twee uitersten beschreven waartussen de provincie zich kan bewegen. Het doel van deze variabele is om de invloed van verschuivingen op deze as inzichtelijk te maken. Er zijn verschillende ontwikkelingen die de positie van de provincie op deze as kunnen beïnvloeden. Provinciale Staten stellen, binnen de landelijk vastgestelde kaders, de provinciale kaders vast voor het niveau waarop kerntaken worden uitgevoerd. Wanneer Provinciale Staten de ambities voor de uitvoering van onze kerntaken verhogen schuiven we op de as naar boven en wanneer de ambities verlaagd worden schuiven we naar onder. Ook bepalen Provinciale Staten of er vanuit het maatschappelijk en provinciaal belang aanvullende beleidsambities worden nagestreefd waarmee de provincie naar boven verschuift op deze as.

6.1.2 Variabele 'Reële bestedingsruimte'

De variabele reële bestedingsruimte drukt uit in hoeverre de provincie haar bestedingsruimte kan beïnvloeden om haar doelstellingen te kunnen realiseren. Deze variabele is te beschouwen als de 'koopkracht' van de provincie. Er zijn veel factoren die de reële bestedingsruimte van de provincie beïnvloeden. De belangrijkste zijn in de kaders in bijgaande figuur benoemd. Bij deze factoren is onderscheid te maken tussen het Rijksbeleid, het provinciaal beleid en autonome externe ontwikkelingen.

Lage bestedingsruimte

- Klein belastinggebied
- Lage omvang uitkering Rijk
- Laag opcenten/belasting tarief
- Geen/Lage inzet eigen vermogen
- Hoge financieringskosten
- Indexatie uitgaven > indexatie inkomsten



Hoge bestedingsruimte

- Groot belastinggebied
- Hoge omvang uitkering Rijk
- Hoog opcenten/belasting tarief
- Hoge inzet eigen vermogen
- Lage financieringskosten
- Indexatie uitgaven < indexatie inkomsten

Invloed Rijk

Het Rijk heeft een grote directe invloed op de reële bestedingsruimte via wetgeving en het provinciefonds. De hoogte van de twee belangrijkste inkomstenbronnen van de provincie, de opcenten en het provinciefonds, worden direct of indirect door het Rijk bepaald. Het Rijk bepaalt het wettelijk kader voor de provincie om belasting te heffen via de provinciewet, en hiermee dus het provinciale belastinggebied. Wijzigingen in dit belastinggebied leiden niet altijd direct tot een wijziging in de reële bestedingsruimte maar wel tot een wijziging in de potentiële bestedingsruimte en dus in de (onbenutte) belastingcapaciteit van de provincie. Daarnaast heeft het Rijk rechtstreeks invloed op de reële bestedingsruimte van de provincie omdat de uitgaven van het Rijk medebepalend zijn voor de omvang van het provinciefonds.

Provinciaal beleid

Binnen de kaders van het Rijk kan de provincie zelf besluiten over de hoogte van het belastingtarief, de provinciale opcenten op de Motorrijtuigenbelasting. Een hoger opcententarief leidt normaal gesproken tot hogere inkomsten en dus tot een toename van de reële bestedingsruimte. Daarnaast beschikt de provincie over eigen vermogen in de vorm van reserves. Het inzetten van deze reserves leidt tot een incidentele toename van de reële bestedingsruimte.

Autonome externe ontwikkelingen

Er zijn veel externe factoren die de reële bestedingsruimte van de provincie kunnen beïnvloeden. De belangrijkste om te benoemen zijn de inflatie en de financieringskosten.

Inflatie

Of inflatie effect heeft op de bestedingsruimte van de provincie hangt af van de mate waarin de inkomsten en uitgaven worden beïnvloed door de inflatie. Wanneer de inkomsten en uitgaven in gelijke mate beïnvloed worden heeft de inflatie geen invloed op de reële bestedingsruimte. Wanneer de inflatie aan de uitgavenkant groter in omvang is dan de indexatie van de provinciale inkomsten is er sprake van een daling in de reële bestedingsruimte. Wanneer de inflatie aan de uitgavenkant minder omvangrijk is dan de indexatie van de inkomsten dan is er sprake van een toename van de reële bestedingsruimte.

Financieringskosten

In hoeverre financieringskosten invloed hebben op de reële bestedingsruimte hangt af van de netto schuldquote¹. Op dit moment heeft de provincie nog geen schulden (Netto schuldquote 2021 is – 2 %). Wanneer wel sprake is van schulden, gaat de rente daarvan ten koste van de reële bestedingsruimte.

6.2 De combinatie van de reële bestedingsruimte en het ambitieniveau

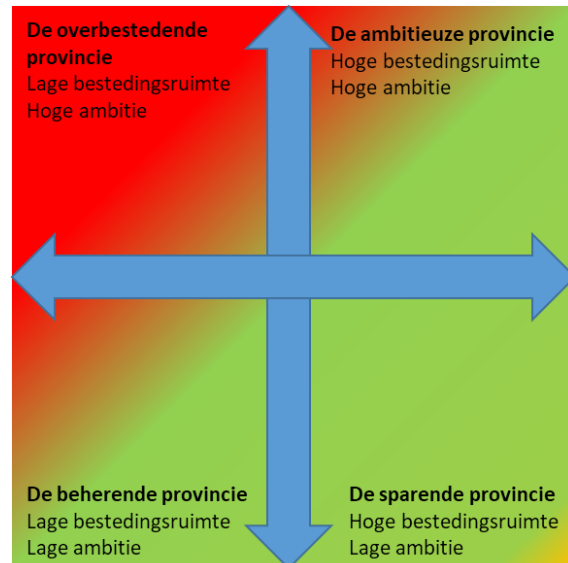
Wanneer we het ambitieniveau van de doelstellingen afzetten tegen de (benodigde) reële bestedingsruimte leidt een hoger niveau aan doelstellingen in de basis tot een stijging aan de benodigde reële bestedingsruimte om aan dit niveau te kunnen voldoen. Hierbij is de aanname gedaan dat voor aanvullende ambities ook aanvullende financiële middelen nodig zijn. Deze aanname is over het algemeen realistisch omdat voor het bereiken van doelstellingen doorgaans capaciteit, subsidies of opdrachtverlening vanuit de provincie nodig is.

¹ De nettoschuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de provincie ten opzichte van de eigen middelen. De nettoschuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en aflossingen op de exploitatie.

6.2.1 4 kwadranten

Gecombineerd leveren de twee variabelen 4 kwadranten op met elk hun eigen kenmerken. Het kwadrant rechtsboven is het meest ambitieuze kwadrant, waarbij ook de bestedingsruimte voldoende is om dit hoge ambitieniveau te kunnen waarmaken. Dit kwadrant is daarom grotendeels groen.

Bij een lagere bestedingsruimte, een beweging naar links, komen we terecht in het kwadrant linksboven. Dit kwadrant is rood, omdat wettelijke kaders hier grenzen aan stellen. Het meerdere jaren zonder uitzicht op verbetering in het rode kwadrant opereren zal uiteindelijk leiden tot preventief toezicht vanuit onze toezichthouder, het ministerie van BZK, waarbij de beleidsvrijheid van de provincie kan worden ingeperkt.



De beweging vanuit rechtsboven naar beneden representeert een afname van ambities, waarbij meer bestedingsruimte aanwezig is dan nodig voor het realiseren van die ambitie. Dit kwadrant is ook groen omdat er geen wettelijke belemmeringen zijn. In de uiterste vorm, zeer hoge bestedingsruimte en zeer weinig ambities, kan de vraag naar de rechtmatigheid van het heffen van belasting zich aandienen. Uiteraard is dit afhankelijk van de politieke overwegingen die ten grondslag liggen aan deze positie in het kwadrant. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer in de toekomst hogere uitgaven worden verwacht dan de reële bestedingsruimte in de toekomstige jaren.

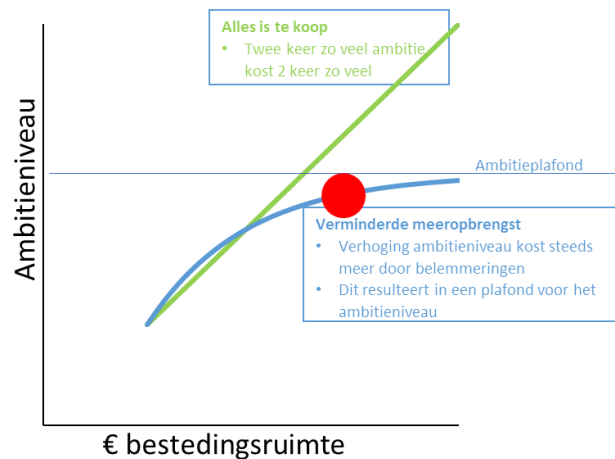
Het kwadrant linksonder representeert de situatie dat de provincie weinig bestedingsruimte heeft en haar ambities daaraan heeft aangepast.

De in de kaderbrief vastgestelde begrotingsregels voor een “Duurzaam structureel en reëel evenwicht” zijn er op gericht dat het meerjarenbeeld van de begroting zo mogelijk steeds in het groene gebied blijft.

6.2.2 Ambitieplafond

De geschetste relatie is geen recht evenredige relatie. Met behulp van het hierna beschreven model lichten wij dat toe. De groene lijn in dit model gaat uit van een ‘alles is te koop’ situatie waarbij financiële slagkracht de enige belemmering is voor de provincie om tot de realisatie van doelstellingen te komen.

Dit is echter geen realistisch uitgangspunt. In de praktijk zijn er belemmeringen die de provincie beperken in het bereiken van haar doelstellingen. De belemmeringen zorgen ervoor dat er geen recht evenredig verband bestaat tussen de toename van de reële bestedingsruimte en het daarmee haalbare ambitieniveau. In het model leidt dit tot het beeld dat geschetst is door middel van de blauwe lijn en rode punt. Rechts boven de rode punt is te veel bestedingsruimte nodig om de toename in doelen nog te rechtvaardigen. Dit is dus het maximaal haalbare ambitieniveau. Belemmeringen spelen momenteel in toenemende mate een rol. Dit leidt tot een nog sneller dalende lijn. Met andere woorden: Toename van de reële bestedingsruimte leidt, gegeven de zich voordoende belemmeringen, tot een steeds beperktere mogelijkheid tot toename van het ambitieniveau.



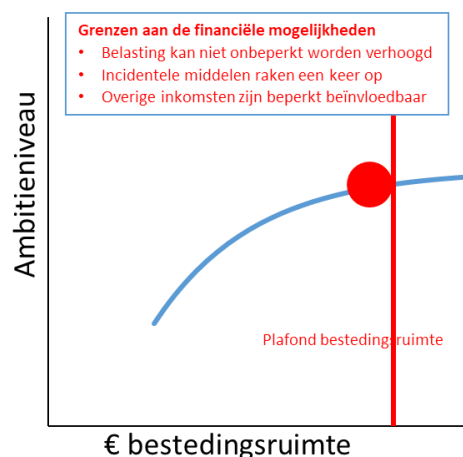
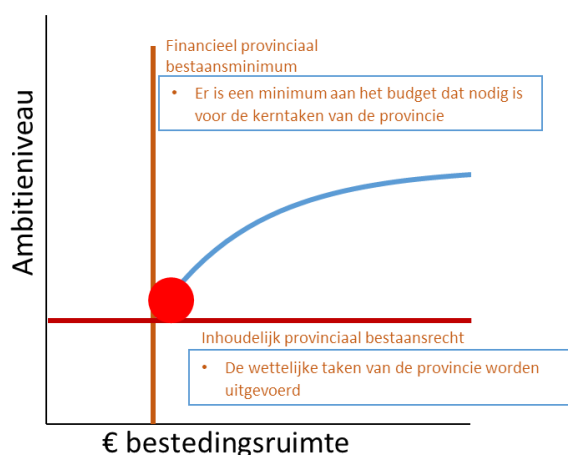
Tijdens het schrijven van deze nota zijn onder andere de volgende dossiers actueel die belemmeringen kunnen veroorzaken:

- Het stikstofdossier;
- De netcongestie;
- De krapte op de arbeidsmarkt;
- De beperkte beschikbaarheid van grondstoffen;
- Hogere prijsstijgingen dan de afgelopen jaren (sterk toegenomen inflatie).

Het kwantificeren van deze ontwikkelingen is op dit moment door de sterk veranderende omstandigheden nagenoeg onmogelijk. Het model kan daarom niet meer zijn dan een set aan handvatten om met deze onzekerheden om te gaan.

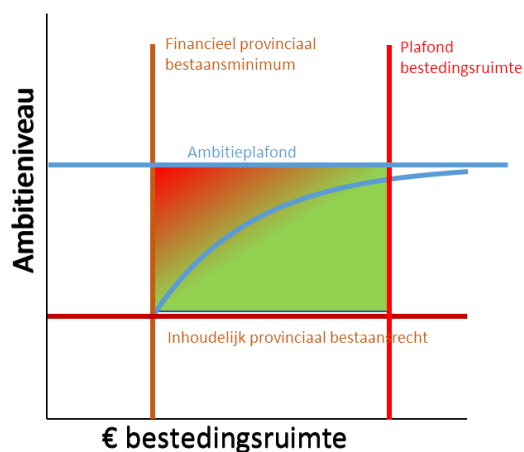
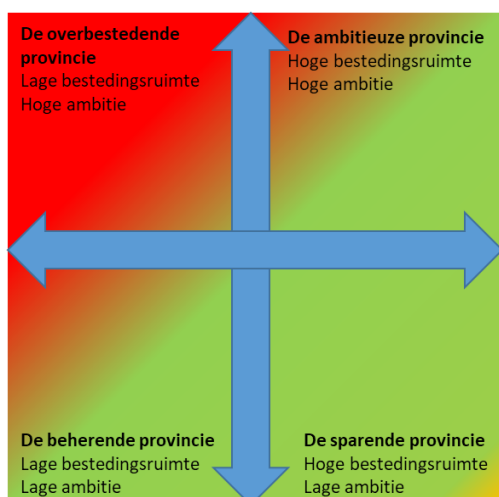
6.2.3 Overige grenzen van het model

Behalve het ambitieniveau wordt de handelingsruimte ook beperkt aan de andere zijden. Enerzijds is er het bestaansrecht van de provincie, waarbij een minimum aan taken voor een minimaal budget wordt uitgevoerd. Anderzijds is het niet mogelijk om de bestedingsruimte onbeperkt te verhogen.



6.2.4 Bandbreedte ingegeven door beide variabelen

De in de voorgaande paragrafen uiteengezette sturingsmogelijkheden en beperkingen daarbij leiden tot het modelmatige beeld van het handelingskader van de provincie zoals in onderstaande figuren is weergegeven.



De kern van dit model is dat zowel aan het gebruik van de variabele 'reële bestedingsruimte' als aan de variabele 'niveau doelstellingen' grenzen zitten. Ook is het zo dat enkelvoudig bijstellen van één van de variabelen leidt tot noodzaak om de andere variabele bij te stellen om in het groene gebied te blijven.

Het spreekt voor zich dat exogene mutaties die leiden tot aanpassingen van één of beide variabelen ook om bijstelling vragen. Ofwel van dezelfde variabele, bijvoorbeeld door aanpassen van de reële bestedingsruimte n.a.v. beperking van het belastinggebied. Ofwel van de andere variabele, bijvoorbeeld door aanpassen of verlagen van ambities n.a.v. de beperking van het belastinggebied.

6.3 Sturen met behulp van het model

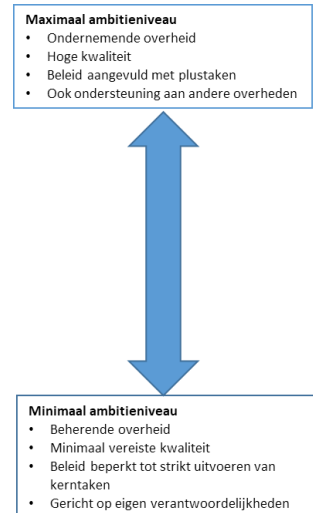
6.3.1 Sturen op de variabele 'ambitieniveau'

De sturing op het gewenste ambitieniveau van de doelstellingen gebeurt via de reguliere beleidscyclus. Het zwaartepunt hierbij ligt in de verkiezingsperiode en het vaststellen van het coalitieakkoord/collegeprogramma. Daarna wordt gedurende de coalitieperiode bijgestuurd via de verschillende beleidsnota's en agenda's en de P&C-cyclus.

Bij het sturen op het totale ambitieniveau van doelstellingen zijn een aantal scenario's mogelijk

- Een verlaging van het ambitieniveau
- Een gelijkblijvend niveau
- Een verhoging van het niveau

Het gaat hier om het totale niveau van alle doelstellingen samen. Wanneer doelstellingen op het ene beleidsterrein verhoogd worden en doelstellingen op het andere beleidsterrein verlaagd is sprake van een gelijkblijvend totaalniveau.



Wanneer er een (politieke) wens of noodzaak is om het ambitieniveau te verhogen of verlagen, geeft het model aan welke denkrichtingen alleen of in combinatie gevolgd kunnen worden. Bij het sturen op het niveau van de doelstellingen is de reële bestedingsruimte een cruciale randvoorwaarde. Het is van belang dat voorstellen voor een bijstelling van het ambitieniveau hand in hand gaan met voorstellen voor het meegroeien of krimpen van de benodigde reële bestedingsruimte.

6.3.2 Sturen op de variabele 'reële bestedingsruimte'

De sturing op de reële bestedingsruimte gebeurt via de reguliere P&C cyclus. Het zwaartepunt hierbij ligt in de verkiezingsperiode en het vaststellen van het coalitieakkoord/collegeprogramma. Daarna wordt gedurende de coalitieperiode bijgestuurd via P&C-cyclus.

Bij het sturen op het gelijk blijven van het totale niveau van de reële bestedingsruimte zijn de volgende 3 opties mogelijk:

- Een verlaging van het niveau
- Een gelijkblijvend niveau
- Een verhoging van het niveau



De figuur uit het model geeft aan welke sturingsmogelijkheden er zijn voor deze variabele.

Opcententarief

De meest direct beïnvloedbare variabelen voor de reële bestedingsruimte is het opcententarief. Binnen het minimale tarief dat nodig is om aan onze wettelijke verplichtingen te voldoen en het maximale tarief dat door het Rijk is vastgesteld kan de provincie zelf sturen op het opcenten tarief en daarmee de reële bestedingsruimte beïnvloeden. Uiteraard heeft een verhoging of verlaging van de

reële bestedingsruimte effect op het ambitieniveau van doelstellingen dat nagestreefd kan worden. Het bijsturen op de reële bestedingsruimte moet dus altijd hand in hand gaan met voorstellen over het ambitieniveau van de doelstellingen. Incidentele ruimte kan gevonden worden in de reserves, waarbij er uiteraard effecten zullen optreden bij bestaande ambities waarvoor deze reserves eerder bestemd waren.

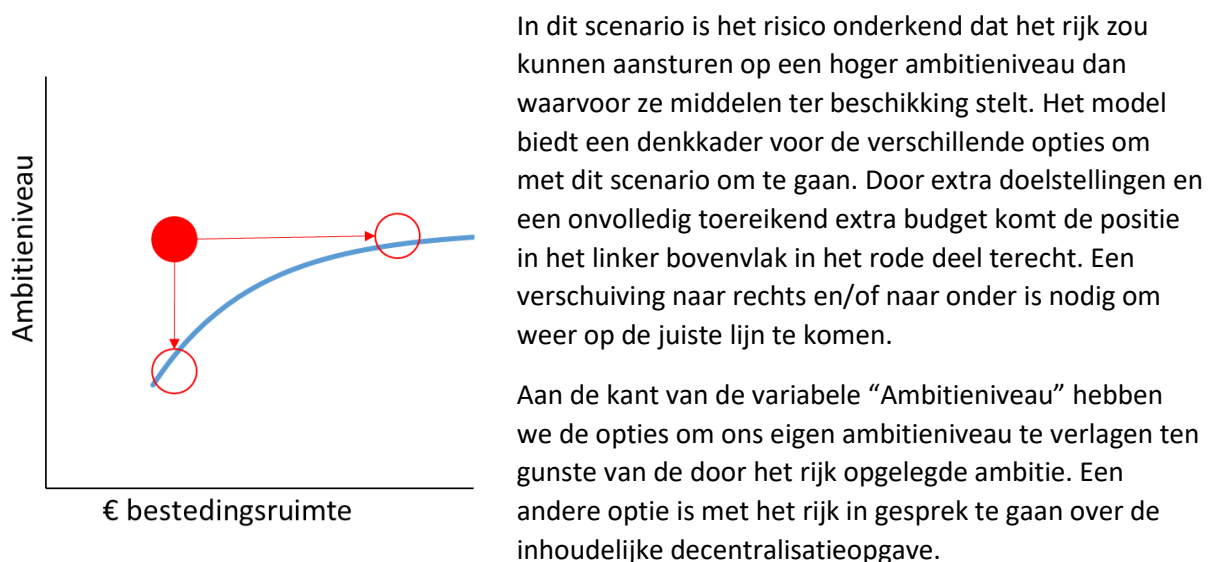
Inzet eigen vermogen

Een andere variabele om bij te sturen op de reële bestedingsruimte is de inzet van het eigen vermogen via de bestemmingsreserves. De verwachting is dat de omvang van de bestemmingsreserves eind 2022 € 652 miljoen bedraagt (zie hoofdstuk 5). In de komende jaren beschikt de provincie naast haar structurele inkomsten dus over deze € 652 miljoen. Het beleid van de provincie is om de middelen in deze reserves in te zetten ten gunste van de maatschappij. Aan deze reserves liggen al bestedingsplannen met eerder geformuleerde ambities voor doelstellingen ten grondslag. Als we uitgaan van een (willekeurige) periode van 10 jaar voor de realisatie van de huidige doelstellingen waarvoor deze reserves worden aangehouden leidt dit tot een incidentele bestedingsruimte van (€ 652 mln./10) van € 65,2 mln. per jaar. Om na de uitputting van de bestemmingsreserves een vergelijkbaar ambitieniveau te kunnen blijven aanhouden zullen dan de inkomsten dus met eenzelfde bedrag moeten worden verhoogd.

6.3.3 De inzet van het model bij toekomstige gedecentraliseerde transitieopgaven

Een belangrijke onzekerheid in het vaststellen van het ambitieniveau is de dialoog die op dit moment plaatsvindt over de transitieopgaven.

In het geval van een decentralisatie vanuit het Rijk worden ons doelstellingen opgelegd. Hierbij is van belang dat de financiële compensatie van het Rijk in reële termen in evenwicht is met het afgesproken niveau van doelstellingen. Bij het maken van de afspraken hierover met het rijk is het daarom van belang ook de prijsopdrijvende effecten van de eerder genoemde belemmeringen, zoals de toenemende inflatie en de krapte op de arbeidsmarkt mee te wegen in de onderhandelingen.



Aan de kant van de variabele “bestedingsruimte” kunnen we er voor kiezen belasting te verhogen of meer eigen vermogen in te zetten.

In bijgaande figuur zijn de effecten van deze verschillende opties weergegeven.

Kolom 1 is de situatie dat de nieuwe taken met voldoende geld bovenop de provinciale taken komen.

De tweede kolom is de optie dat er niet voldoende geld mee komt, en we eigen ambities opgeven om daarmee de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. De totale uitgevoerde ambitie(eigen + nieuw) is daarmee dus lager.

In kolom 3 houden we de eigen ambities in stand, maar verhogen we onze bestedingsruimte structureel door belastingverhoging of incidenteel door financiering uit de reserves.

In kolom 4 gaan we met het rijk in overleg om de ambitie aan te passen aan de middelen, die het rijk daarvoor over heeft.



7 Bijlage 1 Specificatie van aflopende incidentele middelen

Deze tabel onderbouwt de getallen in paragraaf 4.1.3.. Het betreft een inventarisatie van beleidsonderdelen die de provincie nu uitvoert en waarvoor in de begroting incidentele middelen beschikbaar zijn gesteld. Onderstaande tabel geeft weer om welke onderwerpen en bijbehorende budgetten het gaat. Per jaar is aangegeven wat het beschikbare budget is. De rood gemarkeerde velden betekenen dat dit bedrag op dit moment niet is geraamd in de begroting van het betreffende jaar en dat dit bedrag dus nog beschikbaar gesteld zou moeten worden op de begroting om het betreffende beleid te kunnen continueren op de huidige wijze.

Disclaimer:

Onderstaande tabel geeft inzicht in incidentele budgetten die op dit moment zijn opgenomen in de begroting voor specifieke doelen. De rood gearceerde blokken geven aan welk bedrag nog vrijgemaakt zou moeten worden om het beschikbare budget op eenzelfde niveau te houden. De tabel houdt geen rekening met eventuele benodigde stijgingen of dalingen van de kosten. Het daadwerkelijk benodigde budget voor een specifieke activiteit kan dus afwijken van de rood gearceerde bedragen. Ook zegt de tabel niets over of het nodig of wenselijk is om een activiteit na de periode waarvoor budget is geregeld in de begroting nog voort te blijven zetten.

*Tabel: aflopend beleid waarvoor incidentele uitgaven met einddatum in de begroting zijn geraamd
Bedragen x € 1.000. Rode bedragen zijn niet geraamd.*

Bedragen x € 1.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Programma 1 - Openbaar Bestuur							
a- Werkgroep Jeugdparticipatie	35	35	35	35	35	35	35
b- Ondernijning	150	150	150	150	150	150	150
c-Bestuurscultuur (communicatie, agenda PS en burgerparticipatie)	400	400	400	400	400	400	400
Totaal 1	585	585	585	585	585	585	585
Programma 2 - Klimaat en Milieu							
a. Bijdragen aan de Energietransitie	7.050	11.100	-	-	-	-	-
Opwek duurzame elektriciteit	-	-	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Warmtetransitie	-	-	3.250	3.250	3.250	3.250	3.250
Energie infrastructuur en waterstoftransitie + energietransitie algemeen	-	-	4.850	4.850	4.850	4.850	4.850
b. Circulaire economie	330	927	927	927	1.180	1.255	1.255
c. Programma TATA steel	-	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
d. Uitvoering wet natuurbescherming - stikstof	-	650	650	650	650	650	650
e. Programma gezonde leefomgeving	3.300	3.300	3.300	3.300	2.300	3.300	3.300
Totaal 2	10.680	16.977	16.877	16.877	16.130	17.205	17.205
Programma 3 - Ruimte en Water							
a. OV fonds en OV knooppunten	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
b. Woonbeleid	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200

Bedragen x € 1.000	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
c. Provinciale inzet Klimaatadaptatie	1.000	1.000	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
Totaal 3	9.175	9.509	10.127	9.680	9.450	8.700	8.700
Programma 4 - Bereikbaarheid							
a. Intensivering fietsbeleid	-	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
b. Verkennende onderzoeken mobiliteit	50	50	50	50	50	50	50
c. Innovatieprojecten mobiliteit	3.600	3.600	3.600	3.600	3.600	3.600	3.600
d. Bevorderen biodiversiteit	500	500	500	500	500	500	500
Totaal 4	4.150	6.150	6.150	6.150	6.150	6.150	6.150
Programma 5 - Groen							
a. Masterplan biodiversiteit	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
b. intensivering: NNN, Waterkwaliteit en bodemdaling	1.000	7.000	7.000	6.000	PM	PM	PM
c. Gebiedsgerichte aanpak stikstof							
d. Bezoekersmanagement recreatie en toerisme	-	-	250	250	250	250	250
e. Provinciale inzet Groene vrijwilligers: Betrekken bij Groen	100	100	100	100	100	100	100
f. Landschapsfonds	300	2.500	3.500	4.000	4.000	4.000	4.000
g. Cofinanciering waddenfonds	3.055	1.046	10.112	5.094	854	1.000	1.000
Totaal 5	5.955	12.146	22.462	16.946	6.704	6.850	6.850
Programma 6 - Economie, cultuur en welzijn							
a. Herstructurering en intelligent ruimtegebruik bedrijventerreinen	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
b.. MKB instrumenten (GO-NH en PIM)	750	750	750	750	750	750	750
c. MKB innovatiestimulering regio en topsectoren (MIT)	3.000	3.000	4.900	4.900	4.900	4.900	4.900
d. Provinciale inzet veerkrachtige en duurzame arbeidsmarkt	900	900	900	900	900	900	900
e. Voedselvisie	1.500	1.500	1.500	1.500	615	1.500	1.500
f. matchingsprogramma "Cultuureducatie met Kwaliteit" (CMK)	50	750	750	750	750	750	750
g. Intensivering (onderwater) archeologie	300	300	300	300	300	300	300
h. Intensivering Rijksmonumenten	1.000	-	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
i. Sportservice: verduurzaming sportlocaties	200	400	400	400	400	400	400
j. Provinciale bijdrage Dorpswerk NH	60	60	60	60	60	60	60
Totaal 6	10.260	10.160	13.560	13.560	12.675	13.560	13.560
Programma 7 - Economisch herstel en duurzaamheid							
a. Programma Economisch herstel en duurzaamheid	Voor het programma als geheel is incidenteel 100 mln. beschikbaar						
Totaal niet geraamde bedragen t.b.v. voortzetting incidenteel beleid				650	35.260	45.645	52.050

