

Aan
Gedeputeerde Staten
Kopie aan
Directie
Concerncontrol

Uw contactpersoon

J. Koning
CZ/FIN/SKA

Telefoonnummer +31235144992
koningj@noord-holland.nl

Betreft: Notitie indexatiebeleid

Memo

21 februari 2023

1|8

Context

Inflatie is de algemene term voor stijgende prijzen waardoor voor hetzelfde geldbedrag in het huidige jaar minder kan worden gekocht dan in het voorgaande jaar. Door de forse prijsstijgingen staat het onderwerp inflatie momenteel volop in de aandacht. Inflatie heeft veel impact op inwoners, bedrijven en organisaties. De scope van dit memo is beperkt tot de impact van inflatie op de financiën van de provincie Noord-Holland.

Inflatie heeft impact op de provinciale begroting. Impact op het totale huishoudboek van de provincie omdat inflatie de balans tussen de totale inkomsten en uitgaven van de provincie kan beïnvloeden. Hoe groot deze invloed is hangt af van de mate waarin de inflatie impact heeft op de inkomsten en de mate waarin de inflatie impact heeft op de uitgaven van de provincie. Daarnaast kan inflatie impact hebben binnen een specifiek beleidsterrein wanneer door inflatie de balans tussen de te maken kosten voor het realiseren van vastgestelde ambities/doelen/afspraken en het beschikbare budget hiervoor in de begroting verandert.

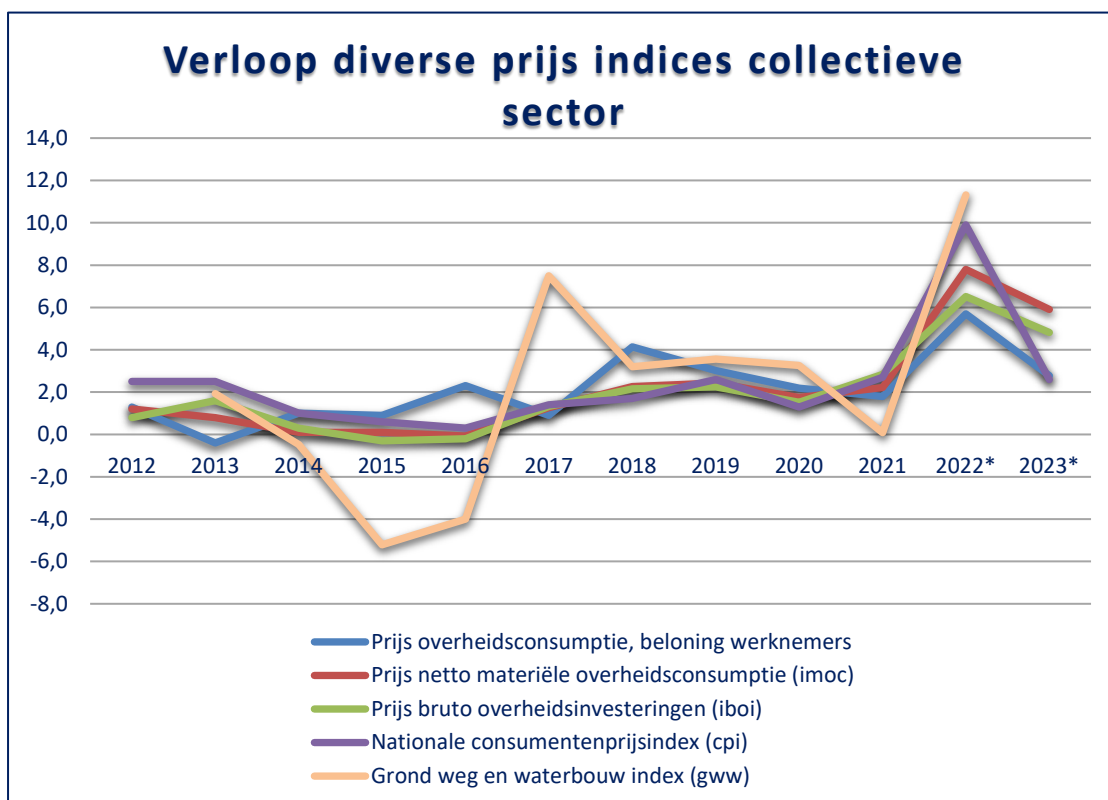
Aan de hand van het indexatiebeleid wordt bepaald hoe de provincie in haar begroting omgaat met inflatie door inkomsten en uitgaven wel of niet te indexeren en op welke wijze.

Aanleiding

Gedurende een periode van meerdere jaren is de inflatie redelijk stabiel gebleven rond de doelstelling van 2% op jaarbasis waar de Nederlandse centrale bank (DNB) en de Europese centrale bank (ECB) op aansturen. Vanaf 2021 hebben macro economische ontwikkelingen geleid tot een instabieler ontwikkeling van de inflatie. Zo becijfert het CBS de inflatie zoals gemeten via de Consumentenprijsindex (CPI) voor 2022 op 10%. Deze prijsstijgingen werken ook fors door op de publieke sector en dus op de uitgaven van de provincie Noord-Holland. In de afbeelding hieronder zijn enkele relevante indices die het prijsniveau van de overheidsuitgaven/investeringen volgen opgenomen. Zoals duidelijk te

zien in deze grafiek zijn de prijsontwikkelingen vanaf 2021 over in ieder geval de periode van de afgelopen 10 jaar uitzonderlijk te noemen.

*Figuur 1 – Verloop diverse prijs indices collectieve sector
(Bron: Macro economische verkenning 2023, CPB)*



**Dit betreffen voorlopige cijfers en ramingen van het CPB, Voor de GWW index is alleen historische data beschikbaar omdat het CPB voor deze index geen ramingen voor maakt.*

In 2022 zijn als gevolg van deze prijsontwikkelingen ook direct een aantal concrete knelpunten in de provinciale begroting naar voren gekomen waarin het budget in de begroting niet langer toereikend bleek te zijn voor het uitvoeren van de provinciale taken/verantwoordelijkheden op het gewenste niveau. In de begroting voor 2023 is hierop geanticipeerd door de stelpost voor prijsstijgingen fors op te hogen (€ 12,6 mln. in 2023) en het indexatiebeleid voor een aantal begrotingsposten aan te passen. Het betreffen de volgende wijzigingen zoals door PS zijn vastgesteld bij de kaderbrief en begroting 2023:

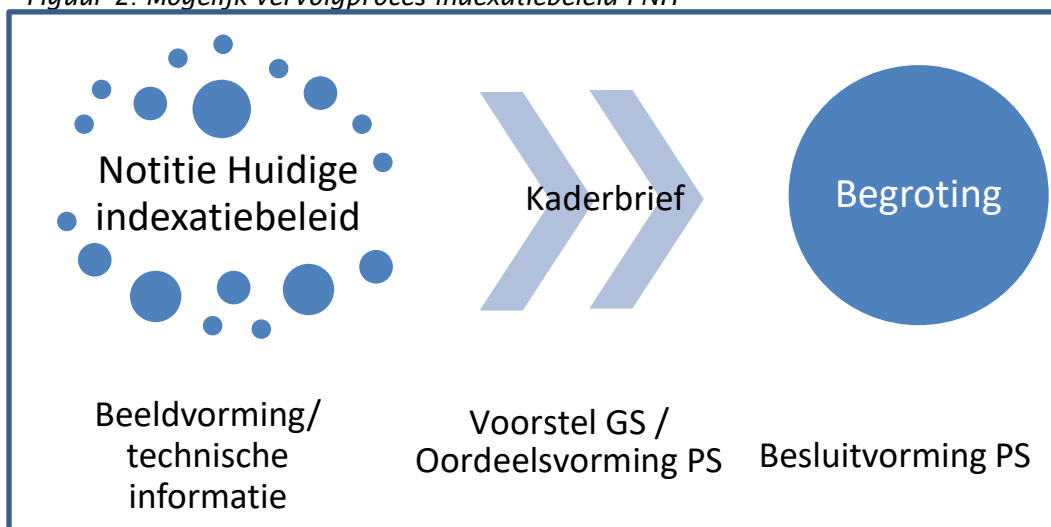
Kaderbrief/begroting 2023

- Stelpost prijsstijgingen (+ € 12,6 mln.)
- Besluit om vanaf 2023 de subsidie aan probiblio te indexeren (+ € 0,15 mln.)
- Besluit om vanaf 2023 de uitgaven voor de restauratie van erfgoed te indexeren (+ € 0,5 mln.)
- Besluit om vanaf 2023 ook het kaderstellende budget voor verbeter- en uitbreidingsinvesteringen te indexeren (+ € 0,1 mln.)

PS hebben bij de kaderbrief opgemerkt dat het huidige ‘nee tenzij indexatiebeleid’ van de provincie op veel onderdelen van de begroting in reële zin betekent dat er bezuinigd wordt. Naar aanleiding hiervan is door GS de toezegging gedaan om een notitie op te stellen waarin het huidige indexatiebeleid nader is toegelicht en waarin de consequenties van het verruimen van het indexatiebeleid op de provinciale begroting inzichtelijk worden gemaakt.

Doel van dit memo en vervolgproces

Voorliggende notitie is bedoeld ter beeldvorming in het proces om tot een breder afgewogen besluitvorming over het indexatiebeleid te komen naar aanleiding van de toezegging hierover van GS bij de behandeling van de kaderbrief 2023 in PS. Het vervolgproces is afhankelijk van de uitkomsten uit de bespreking van deze notitie. Indien gekozen wordt voor een aanpassing van het indexatiebeleid zou het proces hiervoor er als volgt uit kunnen zien.

Figuur 2: Mogelijk vervolgproces indexatiebeleid PNH

Kaders indexatiebeleid

De kaders voor de wijze waarop indexatie wordt toegepast in de begroting worden jaarlijks door PS vastgesteld als onderdeel van de kaderbrief in het hoofdstuk 'begrotingsbeleid'. Specifiek voor de vervangingsinvesteringen van provinciale infrastructuur zijn kaders ten aanzien van de indexatie vastgesteld door PS in de nota infrastructurele kapitaalgoederen. Aan de inkomstenkant worden de kaders deels bepaald door het Rijk (Provinciefonds) en deels door PS. Een belangrijk kader voor het huidige indexatiebeleid is het coalitieakkoord waarin is opgenomen dat de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting niet worden verhoogd. Voor het indexatiebeleid betekent dit kader dat dit deel van de provinciale inkomsten op dit moment niet wordt geïndexeerd.

Huidige indexatiebeleid

Het huidige provinciale indexeringsbeleid is gebaseerd op het principe "niet indexeren tenzij". Daar waar contractuele verplichtingen dat vereisen, wordt door de provincie indexering toegepast. Via een stelpost in de begroting worden de hiervoor benodigde budgetten gereserveerd. Hierin wordt rekening gehouden met een indexering voor de volgende onderdelen:

- de beheer en onderhoudskosten en vervangingsinvesteringen voor infrastructuur;
- de capaciteitskosten en de kosten voor de bedrijfsvoering (overhead);
- de bijdragen aan omgevingsdiensten en recreatieschappen;
- de OV-concessies;
- de fractievergoedingen

Bij de begroting 2023 is besloten hier de volgende drie begrotingsposten aan toe te voegen.

- Het investeringsbudget voor uitbreiding en verbetering van de provinciale infrastructuur (impi);
- Het budget voor de restauratie van monumenten;
- Het structurele subsidiebudget voor bibliotheken/probiblio

Omdat het nee tenzij op een groot deel van de structurele provinciale uitgaven van toepassing is worden de meeste structurele uitgaven op dit moment al geïndexeerd (circa 75%). De begrotingsposten die niet in bovenstaande lijst zijn opgenomen worden niet automatisch geïndexeerd. Enkele willekeurige voorbeelden hiervan zijn:

- Het budget voor de subsidieregeling gedragsbeïnvloeding
- De structurele storting in de reserve waterrecreatie
- De reguliere structurele onderzoeks- en werkbudgetten
- Etc.

Voor het begroten van de stijgende kosten als gevolg van indexeringen wordt de stelpost prijscompensatie gehanteerd die in de begroting is opgenomen als onderdeel van het programma financiën en bedrijfsvoering.

Voor de provinciale inkomsten is het vigerende indexatiebeleid als volgt:

- De provinciale opcenten worden zoals bepaald in het coalitieakkoord niet verhoogd, het tarief voor de opcenten wordt dus niet geïndexeerd
- In de algemene uitkering die wij ontvangen via het provinciefonds is wel rekening gehouden met indexatie. De totale uitkering wordt echter tot 2026 door meerdere factoren beïnvloed (accres) waardoor deze een fluctuerend verloop laat zien.
- Voor de leges werken we op basis van het uitgangspunt dat de tarieven kostendekkend moeten zijn toe naar een inkomstenniveau dat in verhouding staat tot de kosten die we maken voor de activiteit waar de leges betrekking op hebben.
- Pachtinkomsten worden conform het pachtbeleid geïndexeerd met de CPI index. In de begroting gaan we voorzichtigheidshalve uit van gelijkblijvend pachtinkomsten.
- Op overige inkomsten zoals dividenden passen we in de begroting voorzichtigheidshalve geen indexatie toe.

Overwegingen bij het huidige indexatiebeleid en een eventuele verruiming

In deze paragraaf zijn een vijftal overwegingen bij het indexatiebeleid en eventuele aanpassing hiervan opgenomen en toegelicht.

1. Behoud Koopkracht

Met het huidige indexatiebeleid zorgt de provincie ervoor dat de 'koopkracht' van de provincie ten behoeve van specifiek aangewezen activiteiten op peil blijft. Meestal omdat indexatie voor deze activiteiten noodzakelijk/onvermijdelijk is gezien bestaande afspraken.

Voor de uitgaven waar in de begroting conform het huidige indexatiebeleid geen rekening wordt gehouden met indexatie geldt dit principe niet en gaan prijsstijgingen dus ten koste van de 'koopkracht' van de provincie op dit beleidsterrein. Afhankelijk van de duur van de periode waarin niet geïndexeerd wordt en de hoogte van de inflatie groeit de impact hiervan op de financiële slagkracht van de provincie op dit beleidsterrein. De inflatie werkt dan als een verkapte bezuiniging omdat het beschikbare budget in reële zin steeds verder afneemt terwijl de taak/ambitie van de provincie niet wijzigt.

In het huidige indexatiebeleid (nee, tenzij) is het mogelijk om voor specifieke activiteiten - waarbij de prijsstijgingen te veel ten koste zouden gaan van de 'koopkracht' van de Provincie of voor de ontvangende partij - te besluiten om het budget voor deze activiteit te indexeren.

2. Politiek/bestuurlijke keuzes via het indexatiebeleid

Door het huidige onderscheid in budgetten die wel en die niet worden geïndexeerd wordt het aandeel van de provinciale begroting dat wordt besteed aan de wel geïndexeerde activiteiten relatief steeds groter, zonder dat hier inhoudelijke/politieke keuzes anders dan het indexatiebeleid aan ten grondslag liggen. Hierdoor zijn het financieel technische indexatiebeleid en de inhoudelijke besluitvorming over de prioritering binnen de begroting (in de vorm van bewuste keuzes over groei/krimp van budgetten in de begroting) enigszins met elkaar vermengd. Op de korte termijn is de impact hiervan zeer beperkt maar op de lange termijn kan deze systematiek, zeker bij hogere indexatiepercentages, leiden tot grotere relatieve verschuivingen binnen de begroting.

In het huidige indexatiebeleid wordt een aanzienlijk deel van onze structurele lasten geïndexeerd. Het indexeren van structurele lasten heeft als motivatie om de financiële slagkracht van onze structurele taken op peil te houden. Voor incidentele middelen gaan we ervan uit dat het doel waarvoor het budget beschikbaar wordt gesteld gerealiseerd moet worden met deze middelen.

3. Betaalbaarheid/dekking

Het huidige indexatiebeleid regelt dat de totale uitgaven waarop de provincie indexatie toepast € 398 mln. bedraagt (prijspeil 2022). Aan de inkomstenkant ontvangen we ook prijsindexatie via het provinciefonds om de uitkering uit het provinciefonds te corrigeren voor loon- en prijsontwikkelingen (de LPO component). De omvang van het provinciefonds bedraagt € 257 mln. in 2022.

In de tabel hieronder is inzichtelijk gemaakt wat de impact is van het huidige indexatiebeleid op de provinciale begroting. Dit is gedaan door alle andere factoren dan inflatie, die invloed hebben op de inkomsten en uitgaven van de provincie uit te sluiten en alleen de uitgangssituatie voor de te indexeren inkomsten en uitgaven door te rekenen.

Min is voordelig	2023	2024	2025	2026
Indexatie provinciale inkomsten, alleen provinciefonds (o.b.v. € 257 mln. in 2022 en 2% indexatie)	-5 mln.	-10 mln.	-16 mln.	-21 mln.
Indexatie provinciale uitgaven huidige indexatiebeleid (o.b.v. € 398 mln. in 2022 en 2% indexatie)	8 mln.	16 mln.	24 mln.	33 mln.
Saldo	3 mln.	6 mln.	9 mln.	12 mln.

Doordat de omvang van de geïndexeerde uitgaven groter is dan de omvang van de inkomsten waarop we indexeren leidt inflatie binnen het huidige indexatiebeleid tot een toenemende krapte binnen de begroting. De dekking hiervoor is wel aanwezig in de begroting via de stelpost prijsstijgingen. Wat deze tabel inzichtelijk maakt is dat het principe van het huidige indexatiebeleid dwingt tot scherpe financiële keuzes, en dat wanneer de prijzen stijgen de krapte in de provinciale begroting toeneemt. Een keuze om het indexatiebeleid te verruimen zou dit verschil verder doen toenemen. De keuze om het indexatiebeleid fors te verruimen leidt naar verwachting tot een onhoudbare financiële situatie en zou dus altijd hand in hand moeten gaan met een keuze om ook te voorzien in structurele dekking voor deze verruiming.

Om het indexatiebeleid zo aan te passen dat inflatie geen impact zou hebben op de financiële ruimte in de begroting dienen de uitgaven en de inkomsten waarop indexatie toegepast wordt met elkaar in balans te worden gebracht. Dit betekent dat aan de uitgaven kant minder posten geïndexeerd zouden moeten worden of dat de omvang van de inkomsten waarop indexatie van toepassing is zouden moeten worden vermeerderd. Hierbij is het tarief van de provinciale opcenten binnen de huidige financiële verhoudingen de enige serieuze mogelijkheid om op de inkomsten te sturen. Wanneer ook de provinciale opcenten volledig geïndexeerd zouden worden is het beeld als volgt

Min is voordelig	2023	2024	2025	2026
Indexatie provinciale inkomsten provinciefonds en opcenten MRB (o.b.v. € 487 mln. in 2022 en 2% indexatie)	-10 mln.	-20 mln.	-30 mln.	-40 mln.
Indexatie provinciale uitgaven huidige indexatiebeleid (o.b.v. € 398 mln. in 2022 en 2% indexatie)	8 mln.	16 mln.	24 mln.	33 mln.
Saldo	-2 mln.	-4 mln.	-5 mln.	-7 mln.

Kanttekening:

In de praktijk zijn er veel meer factoren die de begroting van de provincie beïnvloeden zoals nu nog het accres op basis van het trap-op trap-af principe, het wagenpark in Noord-Holland waardoor de opbrengsten uit de opcenten kunnen wijzigen zonder dat het tarief wijzigt en allerlei factoren die de provinciale uitgaven beïnvloeden. In deze doorrekening is alleen het indexatie effect hieruit gefilterd en deze is dan ook alleen bedoeld om het principe van het huidige indexatiebeleid toe te lichten.

4. Risico op onnodige indexatie en onderbesteding

De ervaring leert dat niet alle budgetten elk jaar een indexering nodig hebben. Immers, veel budgetten worden al een aantal jaren niet geïndexeerd. Het huidige beleid zorgt er mede voor dat voorkomen wordt dat budgetten onnodig opgehoogd worden in de begroting waardoor de provinciale uitgaven hoger zijn dan nodig of aan het eind van het jaar mogelijk een (grotere) onderbesteding bestaat.

5. Uitvoerbaarheid

Omdat het aantal te indexeren budgetten in het huidige beleid overzichtelijk is kan in de huidige situatie ook een redelijk goede inschatting gemaakt worden van de omvang van de te indexeren budgetten en welke index van het CBS, het CPB of op basis van specifieke informatie hierbij het beste gehanteerd kan worden. Binnen het huidige beleid is dit praktisch uitvoerbaar en is maatwerk per begrotingspost mogelijk. Bij een eventuele verruiming van het indexatiebeleid neemt het aantal en de diversiteit van de te indexeren uitgaven toe en dient er voor de uitvoerbaarheid van het beleid meer toegewerkt te worden van maatwerk en specifieke indices naar algemene richtlijnen en generiek toe te passen indices.