
Kaderbrief 2024–2027

Inhoudsopgave

Kaderbrief 2024-2027	1
Inhoudsopgave.....	2
1. Inleiding.....	3
2. Trends en ontwikkelingen.....	4
3. Macro economische ontwikkelingen.....	5
4. Begrotingsbeleid	10
5. Geactualiseerde meerjarenraming 2024-2027	13
6. Tweede begrotingswijziging 2023	22
7. Overwegingen richting de begroting 2024.....	24
8. Vervolgproces.....	29

1. Inleiding

De kaderbrief is de start van de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus. Deze kaderbrief schetst onze visie op de financiële ontwikkelingen. Aan de hand van deze visie vraagt het college aan Provinciale Staten (PS) de financiële kaders vast te stellen voor de komende begroting 2024 en meerjarenraming 2024–2027. Daarmee is de kaderbrief normaal gesproken het moment waarop we de keuzes maken hoe we het meerjarig financieel beeld sluitend houden.

Na de verkiezingen op 15 maart zijn de onderhandelingen om een nieuwe coalitie te vormen gestart. Een nieuw college zal uiteindelijk haar eigen accenten plaatsen in het beleid van de provincie die ook zijn weerslag zal hebben in de provinciale begroting. Op het moment dat deze kaderbrief opgesteld wordt is er nog geen nieuw college. In de tussentijd staat de wereld niet stil. Ten opzichte van de begroting 2023 leiden (financiële) ontwikkelingen tot een aantal forse benodigde bijstellingen in de begroting, met name als gevolg van de inflatie, de stijgende rente, achterblijvende reizigersinkomsten in het OV en de benodigde uitgaven voor de uitvoering van onze taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de provinciale begroting op dit moment een structureel tekort laat zien van € 8 mln. in 2024 oplopend tot € 53 mln. in 2027. Financiële keuzes zijn dus nodig om tot een sluitende begroting en meerjarenraming te komen.

In deze Kaderbrief beschrijven wij het actuele financiële beeld voor de komende jaren en leggen we een aantal keuzes voor aan uw Staten die wij noodzakelijk achten voor de continuïteit in de uitvoering van de taken van de provincie. Gezien het moment van opstellen van deze kaderbrief vlak na de verkiezingen en tijdens het proces om tot een nieuw college te komen hebben wij ons als college hierbij beperkt tot de keuzes waarvan het noodzakelijk is dat hierover al in voorliggende kaderbrief een uitspraak gedaan wordt. Hiermee laten wij een nieuwe coalitie maximale ruimte voor de invulling van haar eigen keuzes richting de begroting 2024. De keuzes voor een sluitend meerjarenperspectief moeten worden gemaakt in de begroting zelf, die wij u na het zomerreces op 1 september toesturen. Indien er dan een nieuw college is aangetreden kunnen die keuzes in samenhang met het nieuwe coalitieakkoord verwerkt worden. Mocht dit nog niet geval zijn dan zal het zittende college, gehoord hebbende de beraadslagingen van PS over deze kaderbrief, die keuzes moeten maken om tijdig (uiterlijk 15 november) een sluitende begroting in te kunnen dienen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leeswijzer

De opbouw van deze kaderbrief is als volgt: hoofdstuk 2 beschrijft de belangrijkste trends en ontwikkelingen die op onze provincie afkomen. Hoofdstuk 3 gaat in op de belangrijkste macroeconomische ontwikkelingen. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste items met betrekking tot het provinciale begrotingsbeleid. In hoofdstuk 5 staat het geactualiseerde meerjarige financiële kader voor de jaren 2024 t/m 2027 gepresenteerd. In dit hoofdstuk 5 vindt u tevens een inhoudelijke onderbouwing voor het opnemen van de voorstellen in de begroting 2024. Hoofdstuk 6, presenteert de bijstellingen die deze voorstellen met zich meebrengen voor het lopende begrotingsjaar 2023. Hoofdstuk 7 bevat een aantal overwegingen bij het financieel meerjarenbeeld en hierin presenteren wij een aantal opties/keuzemogelijkheden om de begroting in evenwicht te brengen. Hoofdstuk 8 gaat in op het vervolgproces na deze kaderbrief.

Gedeputeerde Staten
Haarlem, 16 mei 2023

2. Trends en ontwikkelingen

Het afgelopen jaar stond sterk in het teken van de nasleep van corona en de oorlog in Oekraïne. Inmiddels lijkt de Nederlandse economie de weg naar herstel gevonden te hebben, waarbij ook de hoge inflatie weer terug lijkt te lopen. In Noord-Holland stijgt de arbeidsparticipatie en loopt de werkloosheid terug. Dat mogen gunstige berichten zijn, op de langere termijn zijn de verwachtingen onzeker. Er lijkt namelijk een kentering gaande in de globalisering van de wereldeconomie, onder meer door geopolitieke spanningen en de sterk stijgende kosten van grondstoffen. Nederland kan daar als exportland de negatieve gevolgen van ondervinden.

In politieke zin blijft sprake van grote turbulentie. De uitkomsten van de Provinciale Statenverkiezingen zullen hun weerslag hebben op de politieke configuratie binnen Nederland alsook op de interbestuurlijke verhoudingen. Het debat over de toekomst van het landelijk gebied in 2023 staat daarbij centraal. In feite hebben provincies de sleutel in handen. Provincies zijn immers de regionale overheid die democratisch gelegitimeerd besluitvormend kunnen optreden in het landelijk gebied, gebruikmakend van hun juridisch instrumentarium en bestuurskracht.

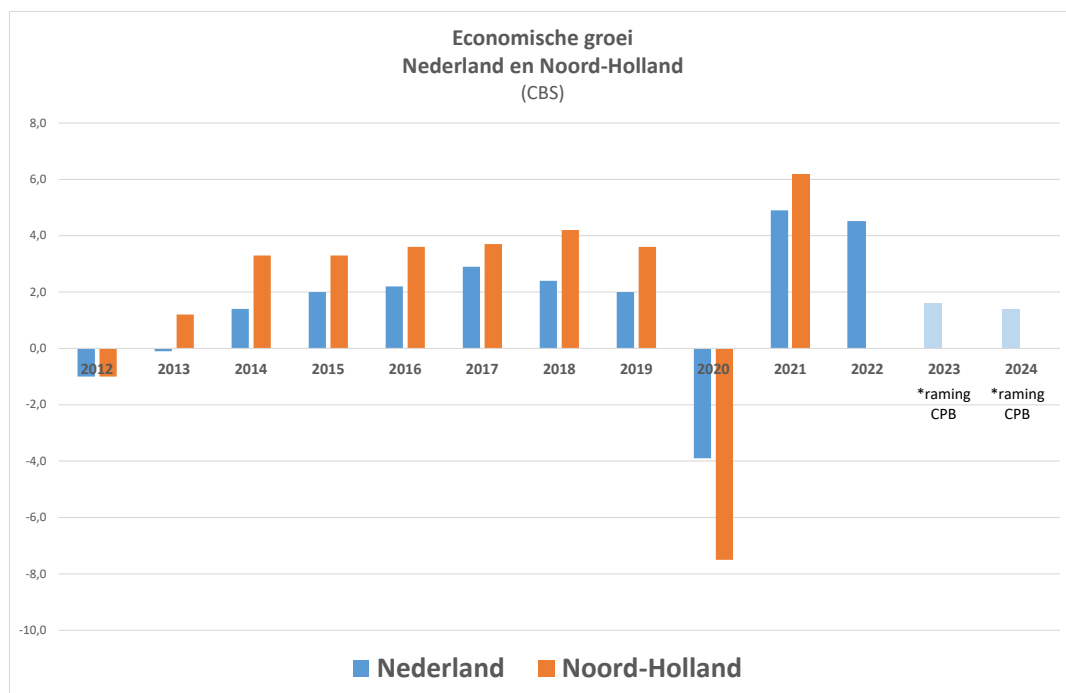
Provincies kunnen die grote verantwoordelijkheid echter alleen waarmaken, wanneer ze vanuit Europa en Den Haag heldere kaders meekrijgen en adequate financiering voor de transitieopgaven op het gebied van landelijk gebied, wonen en klimaat. De financieringssysteem van het Rijk zal moeten aansluiten op de rol van Provincies, waarbij rekening wordt gehouden met de provincie als open huishouding en gezorgd wordt voor een stabiel meerjarenperspectief.

De voorjaarsnota vanuit het Rijk, met een oplossing voor 'het ravijn' vanaf 2027, biedt perspectief voor decentrale overheden, maar is nog geen structurele oplossing. De komende tijd zal daarom aandacht worden gevraagd voor de voortgang van de processen ten aanzien van het eigen belastinggebied en de invloed van betalen naar gebruik én voor de herijking van het provinciefonds (verdeelsystematiek).

Realisatiekracht zit niet alleen in financiële middelen. Het is van niet te onderschatten belang dat er voldoende draagvlak is bij de inwoners. Zonder dat draagvlak kunnen de grote opgaven niet gerealiseerd worden. Betrokkenheid en verbinding zijn daarin sleutelbegrippen.

3. Macro economische ontwikkelingen

Ondanks internationale spanningen als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de hoge inflatie, is de Nederlandse economie in 2022 4,5% gegroeid ten opzichte van 2021. Deze groei werd vooral in de eerste twee kwartalen van 2022 gerealiseerd. Het derde kwartaal zag een kleine krimp (-0,2%) en het vierde een klein herstel van 0,6%. Cijfers over de Noord-Hollandse economie voor 2022 zijn nog niet gepubliceerd, maar aannemelijk is dat deze het landelijk beeld zullen volgen of overstijgen. De coronacrisis in 2020 had de Noord-Hollandse economie harder getroffen dan andere provincies. Dit werd gecorrigeerd in 2021 met hogere groeicijfers in onze provincie. Het structurele beeld is dat de Noord-Hollandse economie, met name in het zuiden van onze provincie, enerzijds kwetsbaar blijkt voor perioden van economische terugval en anderzijds een bovengemiddelde groei laat zien in tijden van hoogconjunctuur. Dit beeld wordt bevestigd in onderstaande figuur waar de groei of krimp in Noord-Holland structureel groter blijkt dan het



gemiddelde van Nederland.

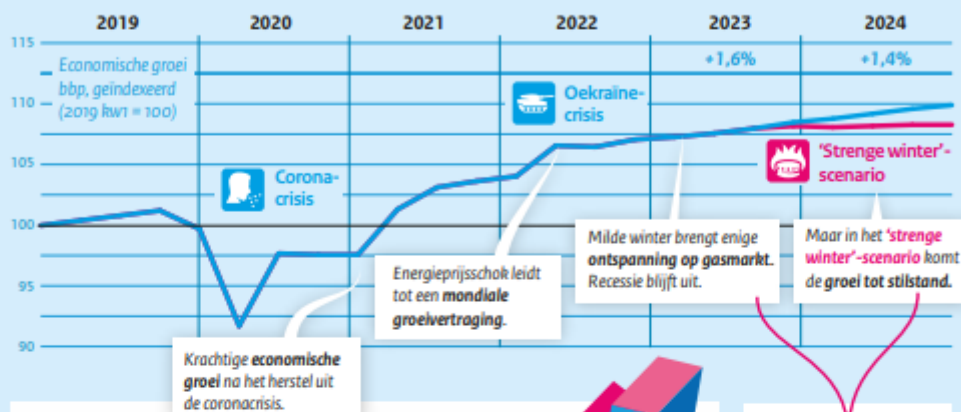
De totale omvang van de Noord-Hollandse economie bedroeg in 2021¹ € 183 miljard tegen € 169,8 miljard in 2020.

Het CPB (Centraal Plan Bureau) verwacht een BBP-groei van 1,6% in 2023 en 1,4% voor 2024. Deze gematigde groei komt vooral door de verwachting dat consumptieve bestedingen zullen stagneren als gevolg van koopkrachtverlies en de hoge inflatie. In een 'strengere winter' scenario zullen de energieprijzen verder onder druk komen waardoor de economie verder zal vertragen. De werkloosheid stijgt licht van 3,5% in 2022 naar 3,9% in 2023 en 4,1% in 2024. Zie ook onderstaande infographic van het CPB.

¹ BBP tegen marktprijzen (CBS). Meest actuele (en voorlopige) cijfers van het CBS. Het CBS publiceert regionale cijfers altijd een jaar of later na de nationale cijfers.

Centraal Economisch Plan 2023

Koopkrachtherstel door loongroei, maar ook meer mensen onder armoedegrens

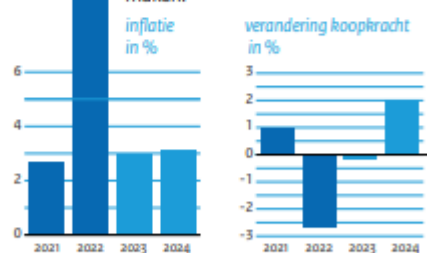


Energieprijzen dalen, maar de inflatie verbreedt.

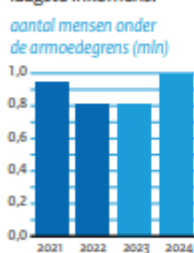


Inflatie, koopkracht en armoede

Koopkracht in doorsnee positief in 2024, maar onvoldoende om verlies goed te maken.



Armoede stijgt in 2024 door wegvallen beleid laagste inkomens.



Verduurzaming

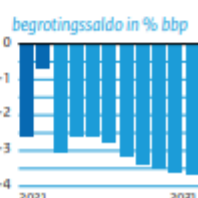
Ook bij gunstigere prijsontwikkeling, blijft inzet op verduurzaming verstandig, omdat daardoor de kwetsbaarheid voor hoge energieprijzen vermindert.

Energiebesparing verlicht bovendien de spanning op de energiemarkt.



Overheidsfinanciën

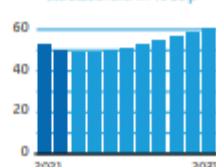
Overheidsfinanciën hebben de schokken ogenschijnlijk goed opgevangen...



... maar doorkijk tot 2031 laat onderliggende verslechtering zien.



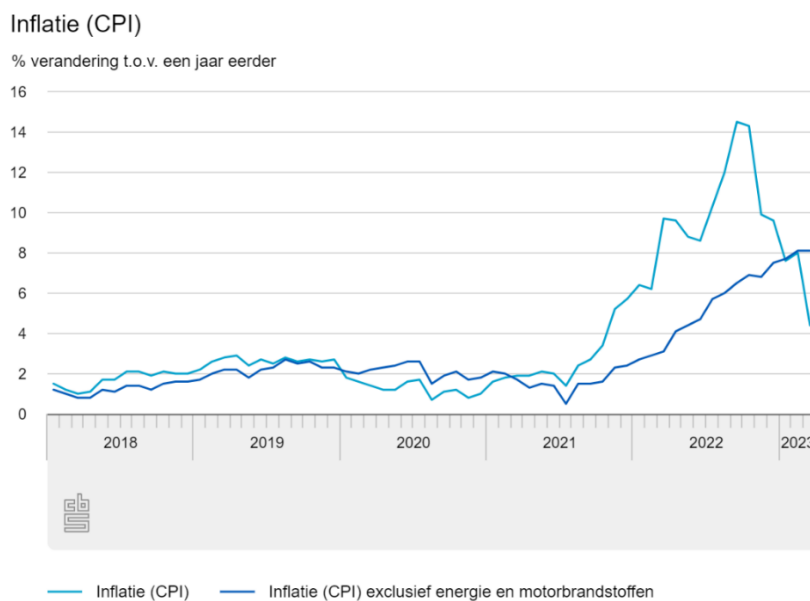
staatsschuld in % bbp



© Centraal Planbureau, Den Haag 2023

3.1 Inflatie

In september 2022 steeg de inflatie (CPI, consumentenprijzenindex) naar een piek van 14,5%, een niveau dat sinds de jaren '70 van de vorige eeuw niet meer was voorgekomen. Inmiddels (maart 2023) is de inflatie gedaald naar het niveau van 4,5%, zie figuur hieronder. In 2022 was de CPI-component van de energieprijzen grotendeels verantwoordelijk voor de prijsstijgingen. De energieprijzen stegen hard vooral als gevolg van de oorlog in Oekraïne en het stoppen van de gastoevoer uit Rusland. Inmiddels zijn energieprijzen gedaald als gevolg van het prijsplafond voor gas en elektriciteit dat voor 2023 geldt. De lagere energieprijzen zorgen nu juist voor dat de algemene inflatie minder hard stijgt. Nu zijn de prijsstijgingen in levensmiddelen, kleding, huishoudelijke apparaten en horeca grotendeels verantwoordelijk voor de huidige inflatie. De prijsstijgingen in deze categorieën zijn niet alleen het gevolg van de doorwerking van de hoge energieprijzen van 2022, maar worden ook veroorzaakt door de hogere vraag naar producten sinds het economisch herstel na de coronacrisis in combinatie met stagnerende productiecapaciteit door knelpunten in de arbeidsmarkt. Ook schaarste aan grondstoffen zoals landbouwproducten als mais, graan en plantaardige oliën door de situatie in Oekraïne of andere grondstoffen of halffabricaten door verstoringen in mondiale productieketens, spelen een rol. Tot slot nemen productiekosten toe door nieuwe, hogere loonafspraken. Hogere productiekosten worden doorberekend in hogere consumentenprijzen. Deze inflatie heeft niet alleen een nadelig effect op de koopkracht van burgers, maar ook een merkbaar effect op de prijzen van goederen en diensten die de provincie via haar aanbestedingen afneemt, zoals de aanleg en onderhoud van wegen en kunstwerken. In



paragraaf 4.1.3. geven wij aan hoe wij rekening houden met inflatie en indexatie van onze budgetten in de begroting.

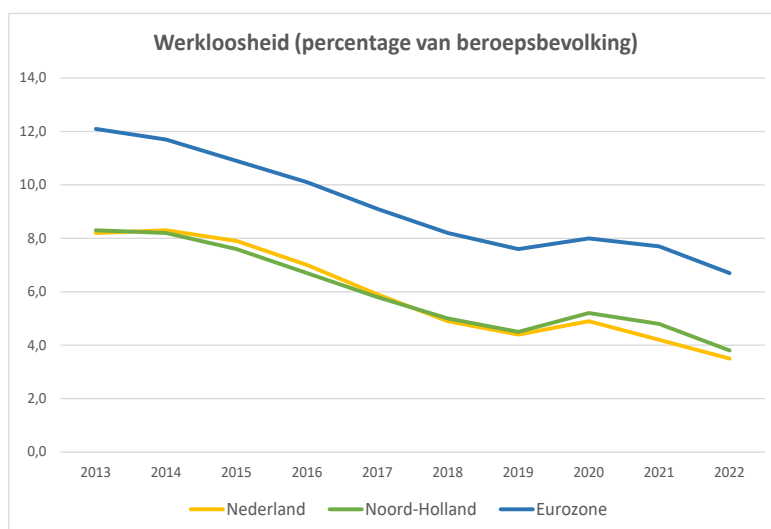
Bron: Centraal bureau voor statistiek

3.2 Arbeidsmarkt

3.2.1 werkloosheid

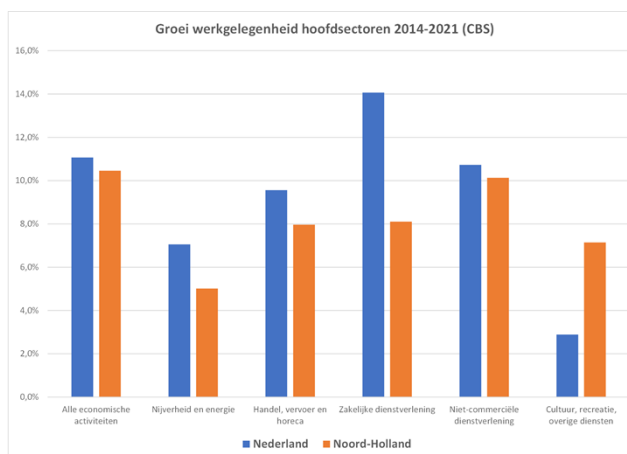
In 2022 zijn er 64.000 werklozen in Noord-Holland. Dat is 3,8% van de beroepsbevolking die in Noord-Holland in totaal 1,67 miljoen mensen bevat. De werkloosheid is iets hoger dan het Nederlands gemiddelde (3,5%). Het CBS ziet een werkloosheid van 5% als gezonde ‘frictiewerkloosheid’ voor voldoende schuifruimte in een dynamische arbeidsmarkt. Beneden die frictiewerkloosheid lopen spanningen in de arbeidsmarkt op en worden vacatures moeilijker vervuld.

Het algemene beeld is dat de werkloosheid sinds 2013-2014, waar sprake was van 8% werkloosheid, een forse daling heeft laten zien, resulterend in tekorten op de arbeidsmarkt. Die hoge werkloosheid van 10 jaar geleden was het gevolg van de recessie door de financiële crisis van 2009 (zie figuur).



3.2.2 vacatures

De ontwikkeling van de tekorten in de arbeidsmarkt is goed te zien in onderstaande figuur openstaande vacatures in Noord-Holland in de periode 2014 tot en met 2022. In deze periode heeft een verviervoudiging van openstaande vacatures plaats gehad.



De figuur 'groei werkgelegenheid hoofdsectoren' ernaast laat zien hoe de werkgelegenheidsgroei in Noord-Holland ten opzichte van Nederland zich heeft ontwikkeld. In Noord-Holland heeft de grootste groei plaats gevonden in de niet-commerciële dienstverlening. In Nederland vond de grootste groei plaats in de zakelijke dienstverlening.

3.4 Ontwikkeling brede welvaart Noord-Holland

De nadruk in dit hoofdstuk ligt vanwege de directe relatie tussen de economie en de provinciale financiën op de macro economische ontwikkelingen. Voor de ontwikkeling van de brede welvaart in Noord-Holland verwijzen wij naar [de Brede Basismonitor Noord-Holland](#). Deze monitor is voor het eerst uitgebracht in 2021 en wordt jaarlijks geactualiseerd. Naast materiële welvaart (economische groei) monitoren we hierbij ook zaken als gezondheid, onderwijs, sociale cohesie, bereikbaarheid, ruimte en wonen, natuur en klimaat.

Deze brede-welvaartbenadering past bij de ambitie van de provincie om de balans tussen economische groei en leefbaarheid te versterken. De Brede Basismonitor functioneert als een trendmonitor en is geen beleidsmonitor. Het signaleert ontwikkelingen om deze eventueel te agenderen. Het doel is om de grotere beleidsvraagstukken in een breder perspectief te kunnen beschouwen en bespreken.

4. Begrotingsbeleid

De robuustheid en houdbaarheid van de provinciale financiën zijn een belangrijke uitdaging voor de komende periode. De in vorige kaderbrieven vastgestelde financiële beleidskaders blijven onverminderd van kracht. Daarom benoemen wij deze in dit hoofdstuk expliciet.

4.1 Robuust begrotingsbeleid

Het college van GS staat voor een gedegen, robuust financieel beleid. Het hebben van een sluitende begroting en meerjarenraming is dan ook een belangrijke doelstelling. Daartoe zijn de volgende algemene uitgangspunten toegepast voor de financiële opzet van deze kaderbrief:

- duurzaam structureel en reëel evenwicht;
- geen belastingverhoging;
- alleen noodzakelijke indexering van budgetten;
- nieuw beleid alleen in overeenstemming met de beschikbare middelen.

Dit jaar stellen wij vast dat met toepassing van bovenstaande uitgangspunten een sluitende meerjarenraming opstellen een grotere uitdaging is dan anderen jaren. Met name in de laatste jaarschijf van deze meerjarenraming (2027) zien wij de tekorten scherp oplopen. Onder andere de toenemende structurele lasten, de cumulatieve effecten van twee jaren met hoge inflatie (2022 en 2023) en een afvlakking van de inkomsten uit het provinciefonds, maken het noodzakelijk dat het sluitend maken van het financieel kader niet kan zonder een aantal ingrijpende keuzes te maken.

Gezien het nu lopende formatieproces presenteren wij niet zoals gebruikelijk in de kaderbrief al een sluitend meerjarig financieel beeld, maar lichten we wel de opties en mogelijkheden toe die wij zien om dit te realiseren. Deze opties staan nader toegelicht in hoofdstuk 7. Bij het opstellen van de begroting 2024-2027 zal dan een keuze gemaakt moeten worden uit een (combinatie) van deze opties.

4.1.1 Duurzaam structureel en reëel evenwicht

Ons college staat voor een begroting die duurzaam structureel en reëel in evenwicht is. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) definieert structureel en reëel evenwicht in de jaarlijkse Toezichtbrief aan Noord-Holland als volgt: “Op basis van het bestaande beleid en het vastgestelde nieuwe beleid worden de voor het jaar 2019 geraamde structurele lasten gedekt door structurele baten en de incidentele lasten worden gedekt door incidentele of structurele baten. Indien dit niet het geval is wordt ook de meerjarenraming hierop getoetst. De term reëel heeft betrekking op de mate van realiteit van de (meerjaren)ramingen.”

Om dit evenwicht te waarborgen en duurzaam te behouden hanteren wij de volgende begrotingsregels:

- een reëel sluitende begroting voor het begrotingsjaar en een reëel sluitende meerjarenraming;
- de risico's die de provincie loopt staan in verhouding tot het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit;
- realistisch geraamde uitgaven en inkomsten, met een transparant onderscheid tussen incidentele en structurele lasten en baten.

Voor de houdbaarheid van de provinciale financiële positie is het belangrijk om op langere termijn een structureel sluitende begroting te houden, waarin incidentele dekkingsmiddelen geen bepalende factor zijn,

maar naar beschikbaarheid gebruikt worden voor incidenteel beleid. In hoofdstuk 5 gaan wij daarnaast in op het langere termijn perspectief en de aspecten die daarbij een rol spelen.

Het uitgangspunt 'Duurzaam structureel en reëel evenwicht' is in overeenstemming met het toetsingscriterium van het ministerie van BZK. Wij stellen Provinciale Staten voor met de overige uitgangspunten in te stemmen.

4.1.2 Opcenten op de motorrijtuigenbelasting

Het maximumpercentage opcenten dat wij mogen heffen is per 1 januari 2023 verhoogd van 118,4 in 2022 naar 125,8 in 2023. Met het huidige niveau van de opcenten (67,9) komt de onbenutte belastingcapaciteit voor 2023 uit op € 194,4 miljoen (in 2022 € 170,4 miljoen). Dit biedt een theoretische ruimte om de structurele inkomsten van de provincie te verhogen en daarmee eventueel dreigende begrotingstekorten te dichten. In deze Kaderbrief zijn wij uitgegaan van een ongewijzigd opcententarief in de komende jaren.

Het tarief in Noord-Holland is het laagste in Nederland. De tabel hieronder geeft de gehanteerde opcentenpercentages weer van de afgelopen jaren (van hoog naar laag):

Provincie	2021	2022	2023
Zuid-Holland	90,4	91,8	95,7
Groningen	93,3	94,5	95,7
Gelderland	89,5	90,6	93,0
Drenthe	92,0	92,0	92,0
Friesland	87,0	87,0	87,0
Zeeland	89,1	82,3	82,3
Flevoland	81,4	82,2	82,2
Noord-Brabant	78,4	79,6	80,8
Limburg	77,9	79,1	80,6
Overijssel	79,9	79,9	79,9
Utrecht	74,9	77,5	79,4
Noord Holland	67,9	67,9	67,9
Gemiddeld	83,5	83,7	84,7
Maximumtarief	116,8	118,4	125,8

4.1.3 Toepassen van indexering op provinciale budgetten

Daar waar contractuele verplichtingen dat vereisen, wordt door de provincie indexering toegepast. Via een stelpost in de begroting worden de hiervoor benodigde budgetten gereserveerd. Hierbij wordt rekening gehouden met een indexering voor de volgende onderdelen:

- de onderhoudsbudgetten voor infrastructuur
- de capaciteitskosten en de materiële overheadkosten
- de omgevingsdiensten en de recreatieschappen
- de openbaar vervoer consessies
- de fractievergoedingen
- de provinciale bijdrage aan de Metropoolregio Amsterdam (MRA)
- prijsindexatie voor verbeter en uitbreidingsinvesteringen iMPI;

- bibliotheek indexering
- indexering op de decentralisatie-uikering Erfgoed

Daarnaast zijn bij deze Kaderbrief de budgetten voor het Huis van Hilde en de MRA samenwerking geïndexeerd. Indexatie van het Huis van Hilde is onvermijdelijk vanwege de gestegen kosten in de afgelopen jaren en voor MRA geldt dat contractuele verplichtingen indexatie noodzakelijk maakt.

Voor het realiseren van deze indexeringen wordt de stelpost prijscompensatie bij deze kaderbrief opgehoogd.

4.2 Begrotingsrechtmatigheid

De provincie Noord-Holland beschikt over verschillende reserves die gezamenlijk een aanzienlijk vermogen omvatten. Het is van belang dat op deze reserves een goede monitoring plaatsvindt en dat er duidelijke en transparante spelregels zijn, zodat het beschikbare vermogen optimaal kan worden aangewend. Wij hanteren daarom de volgende beleidsregels voor stortingen in en onttrekkingen aan reserves.

Storting in reserves:

In de jaarrekening doen wij toevoegingen aan een reserve tot het bedrag dat via de begroting, of begrotingswijzigingen door PS gedurende het begrotingsjaar, is geaccordeerd. Daarnaast storten wij bij de jaarrekening de nog niet geraamde bijdragen van derden voor projecten in de reserve waaruit de dekking van het project plaatsvindt.

Onttrekking aan reserves:

In de jaarrekening verwerken wij de onttrekkingen aan de reserve ter dekking van een project tot maximaal het bedrag dat voor dat project door PS beschikbaar is gesteld, en nooit hoger dan de maximaal te dekken lasten voor deze bestemming in het boekjaar. Daarbij wijken wij alleen af van de begrote jaarschijf als de totale meerjarige begrote lasten van het geaccordeerde project niet wijzigen. Uiteraard blijft het college van GS in de jaarrekening verantwoording afleggen over de verschillen tussen de begrote en werkelijke baten, lasten, stortingen en onttrekkingen.

5. Geactualiseerde meerjarenraming 2024–2027

In deze kaderbrief actualiseren wij op basis van de thans bekende budgettaire ontwikkelingen het financieel kader 2024-2027. Zoals in de inleiding is vermeld zullen in deze Kaderbrief geen nieuwe voorstellen opgenomen worden en gaan we uit van een beleidsarme Kaderbrief. De wijzigingen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen zijn technische wijzigingen die jaarlijks tijdens het Kaderbriefproces uitgevoerd worden.

We gaan in dit hoofdstuk in een aparte paragraaf in op de consequenties van de voorjaarsnota van het Rijk. Normaal gesproken wordt de voorjaarsnota verwerkt in de meicirculaire van het Provinciefonds en vanwege de timing meegenomen in de tweede begrotingswijziging (voor 2023) en de begroting (meerjarig). Vanwege het speciale karakter van deze voorjaarsnota, waarin over één van de bespreekpunten over financiering van mede-overheden door het Rijk is besloten, lichten we deze apart toe.

In hoofdstuk zes zullen apart de voorstellen en wijzigingen gepresenteerd worden die voor het lopend jaar 2023 zijn opgenomen. Het gaat hierbij om mutaties die formeel in de tweede begrotingswijziging 2023 verwerkt zullen worden, maar in het kaderbriefproces al naar voren zijn gekomen.

5.1 Technische bijstellingen

Technische bijstellingen betreffen bijstellingen naar aanleiding van actualisatie van berekeningen op basis van bestaand eerder door PS geaccordeerd beleid of autonome posten waar de provincie geen invloed op heeft, zoals het provinciefonds.

Bedragen x € 1 miljoen (-/- is een voordeel)

Reg el	Financieel kader	2024	2025	2026	2027
A	Vigerende meerjarenraming begroting 2023 (na wijzigingen op primitieve begroting)	-27,0	-35,6	-7,9	4,2
B	Provinciefonds o.b.v. septembercirculaire 2022	-4,3	-9,3	-15,1	-5,0
C	Opcenten motorrijtuigenbelasting	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4
D	Indexeringen: ophogen stelpost prijsstijgingen	22,9	25,3	15,1	24,9
E	Dividendopbrengsten	2,0	2,0	2,0	2,0
F	Leges	0,1	0,3	0,3	0,3
G.	Renteresultaat	2,0	3,5	5,8	8,5
H	Areaaluitbreiding	-1,1	-1,1	0,3	-0,1
I.	Faunaschade	2,7	2,7	2,7	2,7
J.	Overige technische bijstellingen	4,4	6,3	7,6	8,6
	<i>Subtotaal technische bijstellingen</i>	<i>26,3</i>	<i>27,3</i>	<i>16,3</i>	<i>39,5</i>
	Saldo meerjarenraming na technische bijstellingen	-0,7	-8,3	8,4	43,7

A. Vigerende meerjarenraming 2023

Het startpunt voor het financieel kader 2024-2027 is het saldo van de meerjarenraming in de vastgestelde begroting 2023 inclusief het addendum op de begroting 2023.

B. Provinciefonds o.b.v. septembercirculaire 2022

De raming van het provinciefonds is bijgesteld op basis van de volgende gebeurtenissen:

- Het accres is in de jaren 2023 t/m 2027 naar boven bijgesteld. Deze hogere omvang van het accres zorgt voor een hogere uitkering uit het provinciefonds;

- Daarnaast ontvangen in provincies in 2026 een eenmalige extra bijdrage in het provinciefonds in verband met de nieuwe financieringssystematiek die vanaf 2026 in moet gaan.
- Het effect van de voorjaarsnota voor het aandeel van provincie Noord-Holland is nog niet bekend. In paragraaf. 7.2. lichten we de voorziene effecten van de voorjaarsnota op de provinciale begroting dit toe.

C. Opcenten motorrijtuigenbelasting

De opbrengst opcenten voor 2023 en volgende jaren ramen wij op € 231,5 miljoen gebaseerd op de theoretische belastingopbrengst, zoals wij die in januari 2023 van de belastingdienst hebben ontvangen. Zoals uit de tabel hierboven blijkt, gaat het om een stijging van €2,4 miljoen ten opzichte van de Begroting 2023. Dit is het gevolg van autonome groei van het aantal voertuigen en mutaties in de verdeling daarvan over de gewichtsklassen.

D. Indexeringen: ophogen stelpost prijsstijgingen

Dit betreft een aantal correcties op de jaarschijven. Het gaat hierbij om een actualisatie van de stelpost prijsstijgingen. Voor de herberekening van deze stelpost zijn de volgende begrotingsposten meegenomen:

- de beheer en onderhoudskosten voor infrastructuur;
- de capaciteitskosten en de materiële overheadkosten;
- de bijdragen aan omgevingsdiensten en recreatieschappen;
- de OV-consessies;
- de fractievergoedingen
- Indexatie van de stelpost voor verbeter- en uitbreidingsinvesteringen (iMPI);
- Indexatie van budget Probiblio;
- Indexatie van de decentralisatie-uitkering voor Monumentenzorg

Daarnaast zijn bij deze Kaderbrief de budgetten voor het Huis van Hilde en de MRA samenwerking geïndexeerd. Indexatie van het Huis van Hilde is onvermijdelijk vanwege de gestegen kosten in de afgelopen jaren en voor MRA geldt dat contractuele verplichtingen indexatie noodzakelijk maakt.

De extra kosten die deze indexeringen met zich meebrengen zijn opgenomen op deze regel D.

E. Dividenden

De verwachte dividend opbrengsten worden structureel naar beneden bijgesteld met €2 miljoen. Dit wordt verklaard door een verlaging van de verwachte dividendopbrengst van €2 miljoen van Alliander als gevolg van een lagere winstverwachting. De reden hiervoor zijn de gestegen prijzen; vooral de gestegen energieprijzen hebben een serieuze impact op het resultaat van Alliander. Daarnaast treft de algemene stijging van de inkoopkosten ook Alliander.

F. Leges

De raming voor de verwachte leges opbrengsten is geactualiseerd. Per saldo levert dat de mutaties op zoals die zijn opgenomen op regel F.

G. Renteresultaat

Op basis van de huidige liquiditeitsbehoefte is in april 2023 kort vreemd vermogen aangetrokken om de liquiditeitspositie aan te vullen. In verband hiermee is een berekening gemaakt van de rentelasten die gepaard gaan met het aantrekken van vreemd vermogen. De hiermee gepaard gaande bijstelling op de begrote rentelasten is opgenomen op deze regel G.

Bij het opstellen van de voorgaande begroting werd al rekening gehouden met het feit dat in 2023 vreemd vermogen aangetrokken moest worden. Destijds werd verondersteld dat dit tekort volledig gefinancierd zou kunnen worden met kortlopend vreemd vermogen. De behoefte om lang vreemd vermogen aan te trekken is met de huidige liquiditeitsontwikkeling echter op een eerder moment (medio 2023) bereikt. Tegelijkertijd zien we een renteontwikkeling waarbij het aantrekken van vreemd vermogen- als gevolg van stijgende rentes- duurder wordt. Dit zal ook in de komende jaren tot hogere rentelasten kunnen leiden. De renteontwikkelingen en de omvang van de liquiditeitsbehoefte zullen wij op de daarvoor gebruikelijke momenten actualiseren op basis van de dan bekende informatie.

H. Areaaluitbreiding

Bij nieuw areaal worden, conform de hiervoor opgestelde kaders, de budgetten voor het onderhouden van het areaal bijgesteld. Met elke toename van het areaal zullen de onderhoudslasten van de provincie dus toenemen. Indien er minder areaal bijkomt dan voorheen was begroot dan wordt het budget naar beneden bijgesteld. Deze mutaties zijn op deze regel in de Kaderbrief opgenomen.

I. Faunaschade

De provincie Noord-Holland heeft de wettelijke plicht om agrarische ondernemers een tegemoetkoming te verstrekken in de schade die wilde dieren aan hun gewassen veroorzaken, wanneer deze ondernemers worden belemmerd bij beheer en schadebestrijding, daar waar het om wettelijk beschermde diersoorten gaat. Verreweg het grootste deel van de tegemoetkomingen in faunaschade is het gevolg van vraatschade door ganzen. De totale omvang van deze tegemoetkomingen is zeer variabel en deels niet beïnvloedbaar, omdat de weersomstandigheden en prijsontwikkeling van agrarische producten (zoals gras) hier een belangrijke rol in spelen. Op basis van actuele cijfers van BIJ12/Faunafonds (januari 2023) worden de totale lasten in 2022 (tegemoetkomingen en alle bijkomende kosten zoals apparaats- en taxatiekosten) geschat op circa € 13 miljoen. Dat is aanzienlijk meer dan begroot en wederom een stijging van de lasten t.o.v. voorgaande begrotingsjaar.

Voor de toekomst schatten wij in dat de tegemoetkomingsaanvragen in aantallen zullen stijgen, omdat er steeds meer bekendheid ten aanzien van de regeling is en gewerkt is aan vergemakkelijken van de aanvraag. De taxatiemethoden zullen worden verbeterd, maar dat leidt niet per definitie tot vermindering van het totale schadeniveau. De inzet van preventie van schade door verjagen of afschot is aan de grondgebruikers. Deze kan nog worden geoptimaliseerd. Vandaar dat wij het beleid van de 20% eigen risico zullen blijven voortzetten om dit te stimuleren.

Dit alles in ogenschouw nemend en rekening houdend met de onzekerheid t.a.v. de prijsontwikkeling van agrarische producten, stellen wij het huidige budget 'Faunaschade', dat nu structureel € 10,3 miljoen per jaar bedraagt, bij met € 2,7 miljoen naar € 13 miljoen structureel per jaar.

J. Overige technische bijstellingen

Onder overige technische bijstellingen zijn een aantal posten opgenomen die niet het gevolg zijn van wijzigingen in de uit te voeren activiteiten van de provincie of waarbij sprake is van reguliere jaarlijkse bijstellingen. Het gaat hierbij om door te voeren correcties te voortvloeien uit besluiten die in eerdere documenten zijn genomen. Het gaat hierbij om:

- De decentralisatie-uitkering Weerbaar bestuur kleine gemeenten: in de Laatste begrotingswijziging 2022 is besloten om de €400.000 die wij in 2022 van het Rijk hebben ontvangen als decentralisatie-uitkering weerbaar bestuur verspreid over de jaren 2024 t/m 2027 in te zetten voor de aanpak weerbaarheid;
- Vmaas: In 2022 is voor Vmaas €1.950.000 minder uitgegeven dan begroot door een verschuiving van uitgaven binnen het project over de tijd. Deze middelen worden nu ingezet in de jaren 2024 (ad €1,5 miljoen) en 2025 (ad €450.000).
- Intensivering VTH taken: Bij de Eerste begrotingswijziging 2023 is besloten om het budget voor de VTH taken structureel met €6,1 miljoen te verhogen voor intensivering van VTH taken. De structurele doorwerking van dit besluit wordt in deze kaderbrief conform de Eerste begrotingswijziging verwerkt in de meerjarenraming.
- Hogere pacht en huuropbrengsten: Bij de Eerste begrotingswijziging 2023 is besloten om de opbrengsten met betrekking tot pacht en huur structureel met €400.000 te verhogen. De structurele doorwerking van dit besluit wordt in deze kaderbrief conform de Eerste begrotingswijziging verwerkt in de meerjarenraming.
- Verlaging beheerbudget verkochte objecten: Bij de Eerste begrotingswijziging 2023 is besloten om het beheerbudget verkochte objecten structureel te verlagen met €300.000. De structurele doorwerking van dit besluit wordt in deze kaderbrief conform de Eerste begrotingswijziging verwerkt in de meerjarenraming.
- Verwerking begroting 2022 IPO/BIJ12: Bij de Eerste begrotingswijziging 2023 is besloten om de provinciale bijdrage aan het IPO en BIJ12 structureel te verhogen met €988.000. De structurele doorwerking van dit besluit wordt in deze kaderbrief conform de Eerste begrotingswijziging verwerkt in de meerjarenraming.

Naast de hiervoor vermelde mutaties zijn nog een aantal administratieve correcties doorgevoerd.

5.2 Inhoudelijke voorstellen

Aangezien deze kaderbrief is opgesteld in de periode parallel aan de verkiezingen en het formatieproces zijn alleen de voorstellen geïnventariseerd die noodzakelijk zijn en waarvan is beoordeeld dat de consequenties beleidsmatig groot zijn als hierover geen besluit wordt genomen in deze kaderbrief. Hieronder volgt een onderbouwing van deze voorstellen en de financiële consequenties.

Bedragen * 1 miljoen (–/– is een voordeel)

Regel	Financieel kader	Programma	2024	2025	2026	2027
	<i>Saldo meerjarenraming na technische bijstellingen</i>	-	-0,7	-8,3	8,4	43,7
K	Onzeker financieel herstel OV	4	2,5	2,5	2,5	2,5
L	Ontwikkeling studentenkaart Openbaar vervoer	4	2,4	2,4	2,4	2,4
M	Vervanging Abri's en dynamische reizigers informatiesystemen (DRIS)	4	-	0,6	0,6	0,6
O	Omgevingsdiensten en Tata Steel	2	3,8	3,6	3,5	3,5
	<i>Subtotaal beleidswensen</i>		8,7	9,1	9,0	9,0
	Saldo meerjarenraming na inhoudelijke voorstellen		8,0	0,8	17,4	52,7

K. Onzeker financieel herstel OV

Het financieel herstel na de coronacrisis in de Openbaar Vervoer concessies in 2023 en verder is onzeker. Tot op heden worden de achterblijvende reizigersopbrengsten door het Rijk gecompenseerd d.m.v. een Beschikbaarheid Vergoeding Openbaar Vervoer (BVOV) en de Transitie Vergoeding Openbaar Vervoer (TVOV). Deze regelingen eindigen echter eind 2023. Daarmee komen vanaf 2024 de OV inkomsten onder druk hetgeen alleen gecompenseerd kan worden door:

- een structurele extra provinciale bijdrage of;
- het verlagen van het voorzieningenniveau (schrappen in de dienstregeling).

Zonder aanvullende bijdrage aan de vervoerders kan (deels) niet voldaan worden aan de wettelijke bevoegdheid die de provincie heeft op het gebied van OV (bieden van openbaar vervoer). In grote delen van de provincie (uitzondering is de concessie Haarlem/IJmond) zitten we met het OV al op een minimum. Nog minder OV kan daarom worden gezien als geen OV meer. Daarnaast zou het verlagen van het voorzieningenniveau in het OV ingaan tegen de noodzakelijke mobiliteitstransitie, waarbij automobilisten verleid worden om meer gebruik te maken van het openbaar vervoer en daarmee congestie te verminderen.

en leefbaarheid te vergroten. Tevens is kwalitatief OV noodzakelijk voor het ontsluiten van nieuwe woongebieden.

L. Ontwikkeling studentenkaart Openbaar vervoer

Het financieel herstel na de coronacrisis in de Openbaar Vervoer concessies in 2023 en verder is onzeker. Dit betreft o.a. de ontwikkelingen rondom inkomsten van de OV Studentenkaart (SOV) vanaf 2024 en verder. Het aantal studenten neemt af, door thuisstudie reizen ze minder hetgeen van invloed is op de inkomsten. In 2022/2023 wordt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een nieuw onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van de SOV. Op basis van conceptstukken blijkt dat de bijdrage fors zal lager zal uitvallen (ongeveer 15%). Het risico van de teruglopende bijdrage ligt deels bij de vervoerder (5%) en deels bij de provincie (10%). Daarmee staan de OV inkomsten onder druk hetgeen alleen gecompenseerd kan worden door:

- c) een structurele extra provinciale bijdrage of;
- d) het verlagen van het voorzieningenniveau (schrappen in de dienstregeling).

Zonder aanvullende bijdrage aan de vervoerders kan (deels) niet voldaan worden aan de wettelijke bevoegdheid die de provincie heeft op het gebied van OV (bieden van openbaar vervoer in alle delen van de provincie met uitzondering van de Vervoerregio Amsterdam). In grote delen van de provincie (uitzondering is de concessie Haarlem/IJmond) zitten we met het OV al op een minimum. Nog minder OV kan daarom worden gezien als geen OV meer. Daarnaast zou het verlagen van het voorzieningenniveau in het OV ingaan tegen de noodzakelijke mobiliteitstransitie, waarbij automobilisten verleid worden om meer gebruik te maken van het openbaar vervoer en daarmee congestie te verminderen en leefbaarheid te vergroten. Tevens is kwalitatief OV noodzakelijk voor het ontsluiten van nieuwe woongebieden.

M. Vervanging Abri's en dynamische reizigers informatiesystemen

Abri's en dynamische reizigers informatie systemen (DRIS) zijn noodzakelijk als onderdeel van de OV busconcessies van de provincie Noord-Holland. Abri's en DRIS-systemen dienen noodzakelijk vervangen te worden per 2024. Gebeurt dit niet dan zullen vanaf begin 2024 diverse DRIS-systemen op zwart gaan en zullen abri's bij OV haltes (op provinciale wegen/busbanen) geleidelijk verdwijnen. In begroting is hier nog geen geld gereserveerd. Ook niet binnen het vervangings- en onderhoudsbudget onder begrotingsprogramma 4.4.5. De aanbesteding gaat medio 2023 van start.

O. Omgevingsdiensten en Tata Steel

1. Structurele dekking besluit uitvoeringsprogramma's 2023

De extra structurele middelen voor VTH voor 2024 en verder zijn nodig voor autonome ontwikkelingen en intensivering van bestaand beleid, zoals:

- Investeren in de uitvoering van de VTH-taken voor de route van Tata Steel richting 'groen staal'.
- De kostenstijging voor reguliere VTH-taken bij bouw/milieu/bodem. Dit betreffen grotendeels 'autonome ontwikkelingen' waar in principe geen keuzeruimte is voor het bevoegd gezag, zoals:
 - De stijging van het aantal inrichtingen onder bevoegd gezag provincie

- De omzetting van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten onder de Omgevingswet.
- De stijging van het aantal complexere aanvragen.
- Meer milieueffectrapportages (m.e.r.) en oprichtingsvergunningen.
- De versterking van toezicht op indirecte lozingen.
- De verwachte stijging aanvragen activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden.
- Extra VTH-taken voor datacenters door toename aantal en bevoegdheidsverdeling van gemeenten naar provincie.

2. Intensivering VTH algemeen

Er is een aantal autonome ontwikkelingen en intensivering van bestaand beleid waardoor extra inzet nodig is in 2024 en verder bij de uitvoering van wettelijke VTH-taken door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Het gaat onder meer om:

- De omzetting van het begrip *inrichting* naar *milieubelastende activiteit* onder de Omgevingswet.
- Digitalisering van vergunningenprocedures en digitale ontsluiting van milieuvergunningen.
- De invoering van de Omgevingswet en daardoor actualisatie van vergunningen.
- Extra inzet voor het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) omdat oude en nieuwe procedures naast elkaar moeten worden uitgevoerd.
- Extra inzet om milieucriminaliteit terug te dringen door de koppeling tussen bestuurs- en strafrecht.

De impact van enkele autonome ontwikkelingen en intensivering van bestaand beleid is op dit moment nog niet te kwantificeren voor 2024. De OD NZKG zal deze kosten bij het opstellen van de meerjarenbegroting 2024-2027 verder inzichtelijk maken en uitgebreider toelichten. De meerjarenbegroting OD NZKG wordt voor het zomerreces aan PS gestuurd.

De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) heeft voor 2024 extra middelen nodig om de Woo-verzoeken (Wet open overheid) tijdig en adequaat te kunnen behandelen. In de periode 2019-2022 is het jaarlijkse aantal Woo-verzoeken ruim verdubbeld waardoor de OD NHN de Woo-verzoeken niet langer binnen de wettelijke termijn van vier weken deskundig kan afhandelen.

Het algemeen bestuur van de OD NHN heeft al besloten tot uitbreiding van deze taak. En PS van Noord-Holland hebben geen zienswijze ingediend op de Kadernota 2024 OD NHN waar het gevraagde budget voor het behandelen van Woo-verzoeken was opgenomen.

3. Intensivering VTH Tata Steel

Voor het uitvoeren van de extra VTH-taken in verband met het Programma Tata Steel 2020 – 2050 hebben GS in 2020 het Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2020 – 2022 vastgesteld. Dit uitvoeringsprogramma is voor 2023 met één jaar verlengd. Om de koers die met het Programma Tata Steel 2020 – 2050 is ingezet (zoals scherp vergunnen en intensief monitoren en toezicht) voort te kunnen zetten, is het noodzakelijk de VTH-activiteiten in dit programma ook in 2024 en verder door te zetten. Hiervoor zal jaarlijks een bedrag van € 1.000.000 noodzakelijk zijn. Voor dit bedrag faciliteert de OD NZKG bij bestuurlijke en beleidsmatige interventies door knelpunten in de huidige wet- en regelgeving inzichtelijk te maken en te adviseren over mogelijke wetsaanpassingen. Daarnaast zet de OD NZKG in op het verminderen van de meest relevante uitstoot (stofdeposities via plakmonsters en netwerk PM10-monitors), meer actualisaties, scherp vergunnen en het verankeren van de Roadmap Plus van Tata Steel in de vergunning. Ook wordt het loket in Wijk aan

Zee in stand gehouden. Deze wettelijke activiteiten en de benodigde middelen zullen worden vastgelegd in een nieuw Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2023 – 2025.

Daarnaast zijn extra middelen nodig voor de VTH-taken en een projectbesluit (onder de Omgevingswet) dan wel een provinciale coördinatierelging (PCR, onder de huidige wetgeving) voor de transitie van Tata Steel naar groen staal. In de Kaderbrief 2023 hebben we PS al geïnformeerd dat hiervoor extra structurele middelen nodig zijn bovenop de al beschikbaar gestelde middelen. Voor de precieze omvang van deze middelen zijn we onder meer afhankelijk van de planning van Tata Steel. Bij de Kaderbrief 2023 hebben we aangegeven dat we samen met de OD NZKG, het Rijk en Tata Steel ieder jaar de fasering van de VTH-werkzaamheden en daarmee de financiering hiervan stap voor stap verder invullen (herijkingsmomenten). Dit kaderbriefvoorstel is een van de herijkingsmomenten. Voor 2024 is € 736.000 extra nodig.

Naast de extra VTH-taken voor een projectbesluit dan wel een PCR, zijn er ook bij de provincie intern extra middelen nodig om de VTH-taken te begeleiden en coördineren. Het gaat dan om middelen voor het inhuren van capaciteit voor het opstellen van het projectbesluit, het organiseren van participatie voor het projectbesluit en de communicatie in dit kader. Ook worden er extra kosten gemaakt voor het inhuren van juridisch advies. Voor 2024 gaat het om € 350.000, voor 2025 gaat het om € 275.000 en voor 2026 en verder om € 200.000.

De kosten voor het beoordelen van aanvragen voor bouwvergunningen worden (deels) gedekt door het heffen van leges. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen ook de kosten voor het verlenen van milieuvergunningen (deels) worden gedekt door het heffen van leges. Daarnaast hebben we met het Rijk afspraken gemaakt over de meerkosten voor de VTH-taken door de route van Tata Steel richting groen staal. Het ministerie van EZK heeft hiervoor een aanvraag gedaan bij het Klimaatfonds. Zodra deze aanvraag is goedgekeurd en duidelijk is voor welk bedrag dan zullen we PS hierover informeren.

Verder hebben we PS ook in de Kaderbrief 2023 geïnformeerd over de benodigde middelen voor aanvullend of nieuw onderzoek naar gezondheid(seffecten) en veiligheid in de IJmond. Voor 2024 en verder was hiervoor een PM-post opgenomen. Inmiddels hebben we hier een beter beeld van. De stofdepositieonderzoeken zullen de komende jaren worden herhaald door RIVM en er zijn structureel middelen nodig voor aanvullende monitoring en peiling. Daarnaast is in 2024 incidenteel geld nodig voor een 'dagboekonderzoek' om meer te weten te komen over een relatie tussen luchtkwaliteit en gerapporteerde klachten in de IJmond. En een opiniepeiling TNS/NIPO.

6. Tweede begrotingswijziging 2023

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven zal onderscheid gemaakt worden tussen de meerjarenraming (2024 tot en met 2027) en voorstellen voor het lopende jaar. In dit hoofdstuk worden de mutaties voor het lopend jaar 2023 vermeld. De toelichtingen van de mutaties zijn verwerkt in hoofdstuk 5.

Bedragen x € 1 miljoen (-/- is een voordeel)

Regel	Financieel kader	Programma	2023
A	Vigerende meerjarenraming begroting 2023 (na wijzigingen op primitieve begroting)	-	6,7
C	Opcenten	8	-2,4
D	Indexeringen	8	15,5
E	Dividend	8	-0,4
F	Leges	diverse	0,7
G	Renteresultaat	8	0,2
H	Areaaluitbreiding	4	0,4
I	Faunaschade	5	2,5
J	Overige technische bijstellingen	diverse	-0,8
K.	Eenmalige uitkering aan werknemers vanwege inflatiecompensatie		1,4
<i>Saldo meerjarenraming na technische bijstellingen</i>			23,8
<i>Dekkingsvoorstel: Inzet rekeningresultaat 2023</i>			-22,6
Eindsaldo Tweede begrotingswijziging na verwerking Kaderbrief voorstellen			1,2

Voor een nadere toelichting per regel verwijzen wij naar de toelichtingen in hoofdstuk 5. Omdat regel K alleen in 2023 voorkomt is hiervoor hieronder een aparte toelichting toegevoegd:

K. Eenmalige uitkering aan werknemers vanwege inflatiecompensatie

Werkgever en vakbonden (FNV, CNV, AVV en CMHF) hebben op 30 maart 2023 een aantal aanvullende afspraken gemaakt over de huidige cao 2022-2023. Een van die afspraken is dat werknemers van de provincie die op 1 april 2023 in dienst zijn van de provincie, een eenmalige uitkering krijgen vanwege de inflatiecompensatie. De extra lasten voor de provincie ad €1.388.000 zijn opgenomen op regel K in deze Kaderbrief.

Na verwerking van de hierboven vermelde bijstellingen komt de huidige prognose voor het begrotingssaldo in het lopende jaar 2023 uit op een tekort van €23,8 miljoen. Omdat de mogelijkheden tot bijsturing van met name de inkomsten, maar ook van de uitgaven beperkt is stellen wij voor het tekort in 2023 te dekken door hiervoor het rekeningresultaat over het jaar 2022 in te zetten.

Bij het opstellen van de jaarrekening 2022 is vastgesteld dat het resultaat over 2022 €24,6 miljoen positief is uitgekomen. Van dit positieve resultaat is na de voorgestelde resultaatbestemming €22,6 miljoen vrij besteedbaar. Dit vrij besteedbare deel kan gebruikt worden om het begrotingstekort in 2023, dat voor een groot deel veroorzaakt wordt door incidentele uitgaven die aflopen na 2023, op te lossen.

7. Overwegingen richting de begroting 2024

7.1 Recapitulatie financieel meerjarig beeld

Op basis van de bijgestelde ramingen voor zowel 2023 als voor de periode 2024 t/m 2027 is er een fors tekort op de provinciale begroting. Een recapitulatie van de hiervoor gepresenteerde cijfers en bijstellingen leidt tot het volgende financiële beeld:

Bedragen x € 1 miljoen (–/– is een voordeel)

Recapitulatie	2023	2024	2025	2026	2027
Begrotingssaldo na technische bijstellingen en inhoudelijke voorstellen	23,8	8,0	0,8	17,4	52,7

7.2 Kanttekeningen

Bij het hierboven gepresenteerde beeld zijn een drietal belangrijke kanttekeningen te maken.

Aflopend beleid (incidentele budgetten)

Het gepresenteerde begrotingssaldo schetst financieel gezien een enigszins vertekend beeld omdat er hierin vanuit wordt gegaan dat al het beleid dat de provincie op dit moment uitvoert met incidentele dekking in de begroting wordt afgebouwd vanaf 2024. In onderstaand overzicht is middels de rode blokken per thema weergegeven hoeveel middelen extra nodig zouden zijn bovenop het bestaande begrotingstekort om het huidige beleid, in financiële zin, op gelijkwaardig niveau uit te blijven voeren. Indien de keuze wordt gemaakt om aflopend beleid toch (structureel) voort te zetten komen de kosten hiervoor dus bovenop het gepresenteerde begrotingssaldo.

Aflopende beleid per beleidsthema (bedragen x € 1.000)	2023	2024	2025	2026	2027
Klimaat	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000
Duurzame verstedelijking en bereikbaarheid	12.850	11.650	12.850	12.850	12.850
Leefomgeving en economie	17.615	8.160	11.460	17.615	17.615
Vitaal Landelijk gebied	17.600	5.165	10.050	11.150	11.150
Economisch herstel en Duurzaamheid	Voor het programma als geheel resteert vanaf 2023 nog € 53 mln.				
Openbaar bestuur	795	400	400	795	795
Totaaltelling niet geraamde bedragen benodigd voor ongewijzigde voortzetting bestaand beleid	0	37.000	46.000	54.000	54.000

Ontwikkelingen Provinciefonds (voorjaarsnota Rijk)

In de voorjaarsnota van het Kabinet is het volgende toegelicht ten aanzien van de financiering van mede-overheden:

“In het coalitieakkoord heeft het kabinet een nieuwe financieringssysteem voor medeoverheden aangekondigd met als doel een stabiele(re) financiering en meer autonomie voor medeoverheden. Bij Miljoenennota 2023 heeft het kabinet aanvullend eenmalig 1 miljard euro voor gemeenten en 0,1 miljard euro voor provincies beschikbaar gesteld voor 2026, vooruitlopend op de nieuwe financieringssysteem. Dit bedrag, opgeteld 1,1 miljard euro, komt vanaf 2027 structureel beschikbaar. Daarnaast worden de fondsen vanaf 2027 geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. Tezamen komt het extra budget voor gemeenten en provincies in 2027 volgens de huidige raming uit op 1,3 miljard euro. Hiermee wordt een stabiele, solide en duurzame financiële basis geboden.”

Twee effecten van dit besluit zijn belangrijk om hier nader toe te lichten.

1. *De structurele toevoeging aan het Provinciefonds van € 100 mln. vanaf 2027.*

In de miljoenennota 2023 heeft het Rijk al aangekondigd om € 100 miljoen extra beschikbaar te stellen voor 2026 (incidenteel). Dit hing samen met de invoering van het besluit om een nieuwe financieringssysteem in te voeren. Eén van de elementen hiervan is het wijzigen van de ‘trap op – trap af’ systeem waarmee de uitgaven in het Provinciefonds automatisch meebewegen met de (groei van) de uitgaven van het Rijk. Hierdoor ontstond vanaf 2026 een gat in de begrotingen. In de voorjaarsnota heeft het Rijk besloten om de middelen niet alleen voor 2026 beschikbaar te stellen maar structureel. Het aandeel van Noord-Holland in de algemene uitkering is ongeveer 9%. Dit betekent dat de provincie vanaf 2026 op basis van de huidige prognoses en verdeling jaarlijks ongeveer €9 miljoen extra zou gaan ontvangen als gevolg van deze compensatie. Voor een onderbouwde doorrekening wachten wij op de meicirculaire van het Rijk waarna wij uw Staten nader zullen informeren over de concrete effecten van de voorjaarsnota op het de provinciale begroting.

2. *Indexatie van het Provinciefonds vanaf 2027 op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product*

In de huidige systeem wordt het Provinciefonds geïndexeerd voor prijsstijgingen én wordt een trap op-trap af systeem gehanteerd, ook wel het ‘volume-accre’ genoemd.

Het volume-accre zorgt ervoor dat als de Rijksuitgaven stijgen, de fondsen (provincie- en gemeentefonds) automatisch meestijgen. Medio 2022 heeft het Rijk aangegeven dat ze af wil van deze automatische koppeling en het voorstel gedaan om het accre eenmalig op een hoger niveau vast te zetten. De gezamenlijke provincies hebben niet ingestemd met dit voorstel omdat dit geen structurele oplossing vormt.

Door het koppelen van de groei van de fondsen aan de gemiddelde groei van het bruto binnenlands product (bbp) profiteren gemeenten en provincies van de welvaartsgroei. Belangrijk is wel dat het Rijk een meerjarig beeld schetst om stabiliteit in de begroting te kunnen realiseren.

De gezamenlijke provincies hebben via het IPO laten weten dat ze, gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheden, opgaven en gedeelde visies op één overheid het betreuen dat de structurele korting in het regeerakkoord door deze voorjaarsnota niet (geheel) ongedaan is gemaakt. Het is in het belang van de provincies dat er een stabiele en voorspelbare financiering komt, die langjarig duidelijkheid en zekerheid biedt. In dit proces is integrale besluitvorming nodig, waarin ook de onderwerpen eigen belastinggebied, herijking verdeling provinciefonds en financiering transitieopgaven een plek moeten krijgen.

7.3 Opties om te komen tot een sluitende begroting

In deze paragraaf worden op hoofdlijnen de keuzemogelijkheden geschetst die betrokken kunnen worden in de besluitvorming om tot een dekkingsvoorstel in de begroting te komen.

A. Inzet van de stelpost macro-economische tegenvallers

In de begroting is een structurele stelpost opgenomen om structurele macro economische tegenvallers op te kunnen vangen. De omvang van de stelpost bedraagt € 8,3 miljoen structureel. Deze middelen kunnen ingezet worden om (een deel) van de resterende tekorten te verkleinen. Het inzetten van de stelpost is passend in de huidige context omdat juist macro economische ontwikkelingen zoals de inflatie, de stijgende rente en de nasleep van de corona crisis belangrijke oorzaken vormen voor het huidige structurele tekort in de meerjarige begroting. Een nadeel van het inzetten van deze stelpost is dat hiermee de structurele risico buffer in de begroting om tegenvallers op te kunnen vangen of om onverwachte ontwikkelingen te kunnen dekken wegvalt en tegenvallers dus eerder dwingen tot inhoudelijke bijsturing op de begroting of ten koste zullen gaan van andere onderdelen binnen het weerstandsvermogen zoals de algemene reserve.

Bedragen x € 1 miljoen (-/- is een voordeel)

	2023	2024	2025	2026	2027
Inzet stelpost macro economische tegenvallers	-4,3	-8,3	-8,3	-8,3	-8,3

B. Inboeken verwachte autonome groei van het wagenpark

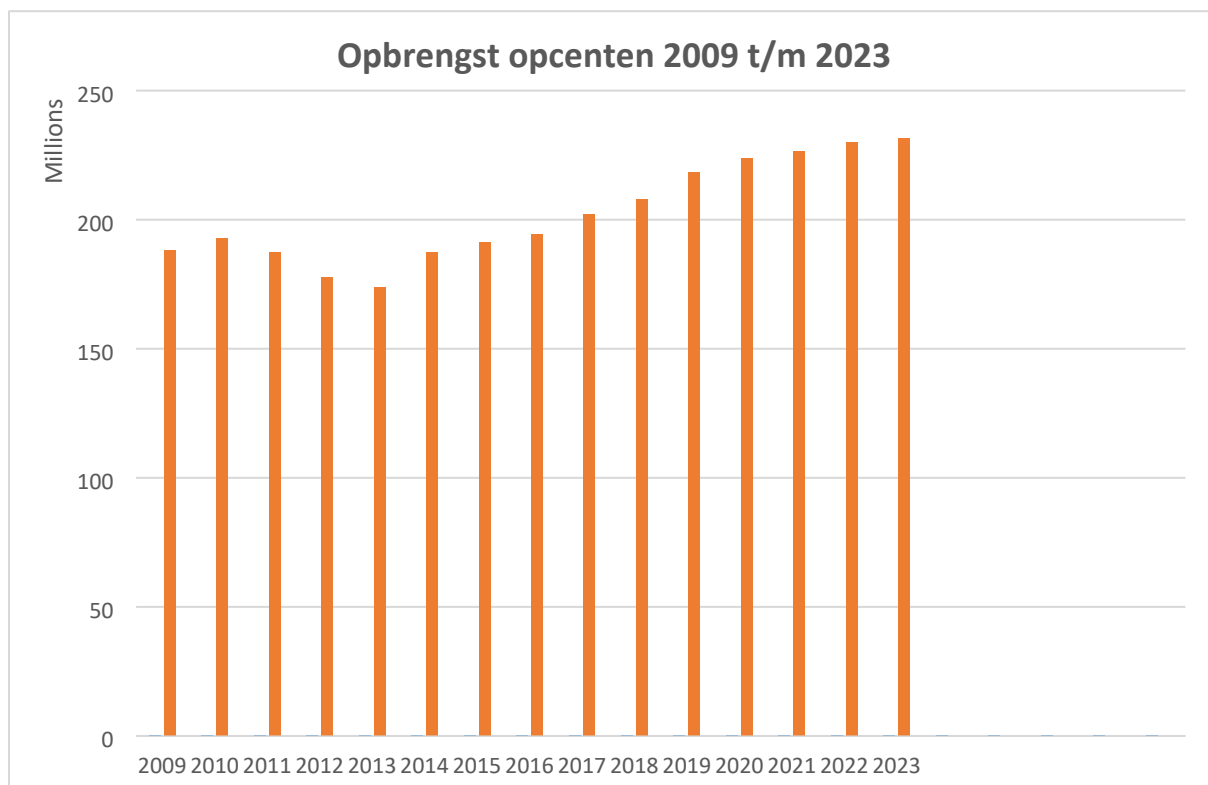
De totale omvang van de provinciale inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting wordt bepaald door de grondslag van de belasting (de omvang van het wagenpark en de bijbehorende samenstelling van het type brandstof, de gewichtsklassen en de emissie) en door het tarief dat de provincie heft over de hoofdsom. Ondanks een gelijkblijvend tarief is er vanuit het verleden een structurele trend van groeiende inkomsten vanuit de opcenten door een toename van de grondslag van de belasting. In dit voorstel voor het gemak de 'omvang van het wagenpark genoemd'. In de provinciale begroting ramen we inkomsten conservatief. Eén van de mogelijke maatregelen om te komen tot een sluitende begroting is om in de begroting wel uit te gaan van een groeiend wagenpark en dus een lichte stijging van de inkomsten uit de opcenten motorrijtuigenbelasting in te boeken. Dit betreft een financieel technische maatregel die inhoudelijk geen direct consequenties heeft. Voordelen van deze maatregel zijn dat de inkomsten, op basis van de historische trend, realistischer begroot worden waardoor bijvoorbeeld voorkomen kan worden dat onnodige bezuinigingen of belastingverhogingen worden doorgevoerd in de begroting. Een nadeel van deze maatregel is dat de historische trend van groei geen garantie biedt voor de toekomst en dat met het inboeken van deze groei het risico ontstaat dat de inkomsten in de praktijk lager uitvallen dan begroot.

Een voorzichtige raming van een verwachte toename in de autonome groei van het wagenpark van 1,5% leidt tot een jaarlijkse cumulatieve toename van de opcenten van €3,5 miljoen vanaf 2024.

Bedragen x € 1 miljoen (-/- is een voordeel)

	2023	2024	2025	2026	2027
Inboeken autonome groei wagenpark met 1,5%		-3,5	-7,0	-10,6	-14,2

Hieronder is ter onderbouwing van deze maatregel het verloop van de inkomsten uit de opcenten sinds 2009 (de laatste wijziging in het opcenten tarief binnen Noord-Holland) weergegeven waaruit de groeiende trend blijkt.



c. Verhogen tarief opcenten motorrijtuigenbelasting

Naast de meer financieel technische opties is het mogelijk de provinciale inkomsten structureel te verhogen. De twee grootste inkomstenbronnen van de provincie zijn de uitkering vanuit het Rijk en de inkomsten uit de opcenten over de motorrijtuigenbelasting. Op de inkomsten vanuit de opcenten motorrijtuigenbelasting heeft de provincie zelf direct invloed via het door uw Staten vast te stellen tarief op de opcenten. Op dit moment hanteert Noord-Holland een tarief van 67,9 waarmee Noord-Holland van de 12 provincies het laagste tarief hanteert. Wettelijk is het maximale tarief op dit moment vastgezet op 125,8. Het verhogen van het tarief met 1 procentpunt levert circa € 3 mln. aan extra inkomsten op.

Naast het verhogen met een specifiek bedrag is het ook een mogelijkheid om het tarief op de opcenten te indexeren zodat de inkomsten meegroeien met de uitgaven van de provincie wanneer sprake is van inflatie. Als bijvoorbeeld wordt uitgegaan wordt van een indexpercentage van 2% per jaar betekent dit een structurele toename van de opbrengsten van +/- €4,6 miljoen structureel per jaar. De mate waarin een tariefsverhoging impact heeft op de belastingdruk van onze inwoners is sterk afhankelijk van het autobezit.

Bij eventuele wijzigingen in het tarief van de opcenten dient rekening gehouden te worden met de mogelijke effecten van deze tariefswijziging op de omvang van het wagenpark in Noord-Holland. Omdat wij de provincie zijn met het laagste opcententarieft is het aantrekkelijk voor leasemaatschappijen om zich binnen onze provinciegrenzen te vestigen waardoor op het wagenpark van de leasemaatschappij het Noord-Hollandse opcenten tarief van toepassing is. Een verhoging van het tarief met een omvang zodanig dat Noord-Holland niet langer het laagste tarief heeft kan leiden tot een verhuizing van leasemaatschappijen uit deze provincie. Het financieel effect van een dergelijke uitstroom op de provinciale financiën wordt beperkt door een correctie in de verdeelsystematiek van het provinciefonds voor de belastingcapaciteit en dus de omvang van het wagenpark. Voor deze correctie in het provinciefonds wordt op dit moment gerekend met een tarief van 65,9. Op dit moment is een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds in ontwikkeling.

Bedragen x € 1 miljoen (-/- is een voordeel)

	2023	2024	2025	2026	2027
Verhoging opcenten tarief met specifiek percentage*		N.t.b	N.t.b	N.t.b	N.t.b
Indexatie opcenten tarief met 2% per jaar		-4,6	-9,4	-14,2	-19,1

**Een verhoging van het tarief met 1 procentpunt heeft een financieel effect van circa € 3 mln. per jaar.*

D. Doorvoeren structurele bezuiniging

Naast het verhogen van de structurele inkomsten is het verlagen van de structurele uitgaven een van de opties om de begroting in evenwicht te brengen. Omdat de ontwikkeling van het begrotingssaldo een structureel tekort laat zien zijn bezuinigingen op incidentele middelen in dit geval geen oplossing. Dat zou niet stroken met het robuuste begrotingsbeleid waar wij naar streven.

Proportionele taakstelling

Er zijn grofweg twee manieren om bezuinigingen te realiseren. De eerste is door middel van het toepassen van een proportionele bezuiniging. Daarbij worden (een deel van) alle structurele budgetten met een zelfde percentage naar beneden bijgesteld. Deze methode wordt ook wel de 'kaasschaafmethode' genoemd. Met deze 'kaasschaafmethode' wordt de bezuiniging gelijkmatig over alle activiteiten van de provincie verdeeld. Ieder beleidsterrein wordt hierbij dan ook even hard geraakt door de bezuiniging. De aard van deze methode maakt hem geschikt voor gevallen waarin de wens bestaat om bijvoorbeeld een efficiencyslag te maken door het veronderstelde 'vet van de botten te halen'.

Gerichte taakstelling

Een alternatief voor de proportionele bezuiniging is om op basis van beleidsinhoudelijke overwegingen keuzes te maken over het afschalen of stopzetten van specifieke activiteiten. Deze methode heeft als voordeel dat er een bewuste afweging gemaakt kan worden op basis van een politiek/bestuurlijke prioritering en de wel/niet te aanvaarden consequenties. De keerzijde daarvan is dat bezuiniging niet gelijkmatig over alle activiteiten wordt verdeeld zoals bij de kaasschaaf en dus een grotere impact heeft op de beleidsterreinen waarbinnen de bezuiniging wordt ingevoerd.

Voor en nadelen van beide benaderingen

De hierboven beschreven benaderingen voor het invullen van een taakstelling op de structurele budgetten hebben elk hun eigen voor- en nadelen. De proportionele benadering is in zekere zin objectiever omdat het

in principe alle budgetten een taakstelling oplegt. Daarmee wordt selectie op basis van politieke voorkeuren vermeden en vindt geen bewuste afweging plaats op welke beleidsterreinen intensiveringen en extensiveringen komen te liggen. Het nadeel daarvan is dat het onvoorziene effecten kan hebben die het realiseren van de taakstelling compliceren. Zo dient er bijvoorbeeld altijd rekening gehouden te worden met onvermijdelijke uitgaven die bijvoorbeeld vast liggen in meerjarige contracten of een bepaald minimumniveau waar we aan gebonden zijn.

De gerichte benadering voorziet juist wel in de politieke keuzes waar de accenten in het beleid wel of niet moeten komen te liggen. Daarin schuilt tevens de kwetsbaarheid van deze methode aangezien het succes afhankelijk is van politiek draagvlak voor de consequenties van de bezuiniging.

In de praktijk is een mix van beide benaderingen mogelijk. Het belangrijkste is dat er voorafgaande aan het invullen van een bezuinigingsopdracht duidelijke kaders en randvoorwaarden mee worden gegeven. Dat kan gaan over kwantitatieve criteria zoals een bepaalde minimumomvang wat een budget moet hebben om voor bezuiniging in aanmerking te komen, of afspraken over welke bestuurlijke verplichtingen men bereid is ter discussie te stellen.

Samengevat kan deze optie alleen succesvol ingezet worden voor het sluitend maken van de meerjarenraming als vooraf heldere afspraken en criteria worden gesteld hoe de bezuiniging ingevuld moet worden. Zonder dergelijke richtlijnen is het dan ook nog niet mogelijk om een concreet bedrag bij deze optie te noemen.

Bedragen x € 1 miljoen (-/- is een voordeel)

	2023	2024	2025	2026	2027
Doorvoeren structurele bezuiniging		PM	PM	PM	PM

8. Vervolgproces

Deze kaderbrief vormt het startpunt voor de besluitvorming om te komen tot een financieel meerjarenbeeld dat reëel is en structureel in evenwicht is. Dit is niet alleen iets wat wij zelf nastreven als provincie maar dit zijn ook de eisen die het Rijk stelt aan ons als provincie in de begroting die wij op 15 november aanleveren bij het Rijk. Er liggen lastige keuzes voor maar tegelijkertijd zien wij op dit moment wel de wendbaarheid binnen de provinciale begroting om tot oplossingen te komen.

Zoals eerder vermeld hebben wij ervoor gekozen om in deze kaderbrief alleen over noodzakelijke maatregelen een besluit te vragen vanuit uw Staten en om voor de voorliggende keuzes juist ruimte te laten aan het proces dat nu in de formatie doorlopen wordt. Tegelijkertijd zijn wij wel gebonden aan de termijnen voor het opstellen en indienen van onze provinciale begroting. Indien er tijdig een nieuw college is aangetreden kunnen die keuzes in samenhang met het nieuwe coalitieakkoord verwerkt worden in de begroting 2024. Mocht dit nog niet geval zijn dan zal het zittende college, gehoord hebbende de beraadslagingen van PS over deze kaderbrief, die keuzes moeten maken om tijdig (uiterlijk 15 november) een sluitende begroting in te kunnen dienen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Om ons begrotingsproces zorgvuldig te doorlopen, en de begroting conform de jaarkalender van uw Staten op 31 augustus bij u aan te leveren, dient voor het zomerreces een besluit te worden genomen hoe de begroting in evenwicht gebracht dient te worden. Indien het formatieproces voor die tijd niet is afgerond zal het huidige college op basis van de in hoofdstuk 7 genoemde opties een voorstel neer moeten leggen in de begroting om tot een sluitend financieel kader te komen en de continuïteit in de uitvoering van onze provinciale taken te waarborgen.

- A. Inzet van de stelpost macro-economische tegenvallers
- B. Inboeken verwachte autonome groei van het wagenpark
- C. Verhogen tarief opcenten motorrijtuigenbelasting
- D. Doorvoeren structurele bezuiniging

Indien het scenario dat het huidige college een besluit over de begroting 2024 moet nemen zich voordoet zal het college in eerste instantie kijken naar een scenario op basis van de eerste 2 opties (Optie A en B). Deze opties hebben onze voorkeur omdat op deze manier de politiek meest vergaande keuzes overgelaten worden aan een nieuw te vormen college. Of dit afdoende zal zijn hangt in sterke mate af van de effecten in de meicirculaire van het provinciefonds waar op het moment van besluitvorming in GS over deze kaderbrief nog geen duidelijkheid over is.

Om een beeld te geven van de doorwerking van deze voorkeursopties van het huidige college op de geprognostiseerde begrotingssaldi hebben wij deze doorgerekend in onderstaand overzicht. Voor de periode tot en met 2026 lijken de opties A en B afdoende om tot een begroting te komen die in evenwicht is. Zoals de zaken er nu voor staan lijkt het erop dat deze maatregelen niet voldoende zullen zijn om de begroting in 2027 en verder structureel in evenwicht te brengen. Dit onderstreept de noodzaak om ook de andere opties serieus te overwegen. Wij vinden het gepast om de afweging hierover aan een nieuwe coalitie en het volgende college over te laten en daarom zullen wij of een nieuw college deze opties en ontwikkelingen bij het opstellen van de begroting opnieuw kritisch tegen het licht houden. Wij zullen de wensen en bedenken of kaders die Uw staten bij de beraadslaging over deze kaderbrief meegeven uiteraard betrekken bij eventuele besluiten door het huidige college over de begroting en meerjarenraming 2024-2027.

Bedragen * 1 miljoen (–/– is een voordeel)

Omschrijving	2024	2025	2026	2027
<i>Saldo meerjarenraming na inhoudelijke voorstellen</i>	<i>8,0</i>	<i>0,8</i>	<i>17,4</i>	<i>52,7</i>
Optie A: Inzetten stelpost macro economische tegenvallers	-8,3	-8,3	-8,3	-8,3
Optie B: Inboeken autonome groei wagenpark met 1,5%	-3,5	-7,0	-10,6	-14,2
Effect Meicirculaire provinciefonds	PM	PM	PM	PM
Begrotingssaldo na inzetten opties A en B	-3,8	-14,5	-1,5	30,2