

Onderwerp

Kadernota 2023 - 2026

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Deze Kadernota markeert de opmaat naar de Begroting 2023, de laatste begroting van deze Statenperiode. Om voor 2023 de juiste keuzes te kunnen maken worden in deze Kadernota de relevante inhoudelijke ontwikkelingen toegelicht en gekoppeld aan het financiële lange termijnperspectief. Rode draad van deze kadernota is tweeledig. Ten eerste zijn de onzekerheden aan zowel de baten- als de lastenkant van de begroting fors. Dit is nader toegelicht in het hoofdstuk 'onzekerheden met mogelijke impact op het begrotingssaldo'. Ten tweede is er een flink aantal opgaven waar nu geen of onvoldoende financiële dekking voor is, of waar dekking in komende jaren minder wordt. In het hoofdstuk 'lange termijnperspectief' benoemen GS daarom per beleidsdoel prioriteiten richting Begroting 2023, gelet op de beschikbare budgetten en keuzes die gemaakt moeten worden. Over deze prioriteiten gaan GS graag in gesprek met de Staten.

Gegeven de financiële onzekerheden en de vele opgaven die (gaan) spelen is het, nog meer dan anders, raadzaam om terughoudendheid te betrachten met inzet van nieuwe middelen in deze Kadernota. De ontwikkeling van het begrotingssaldo na 2025 is uitermate onzeker als gevolg van veranderingen op de inkomsten. Aan de uitgavenkant moeten de keuzes nog gemaakt worden voor de begroting in evenwicht. En veel van de financiële dekking die in de Begroting 2022 verwerkt is loopt na 2027 af. In 2021 is de inflatie al sterk toegenomen, deze stijging zet in 2022 zich ook weer door. Deze inflatiestijging heeft veel impact met name voor onze ambitie bereikbaar Zuid-Holland. Dit alles is van invloed op onze (structurele) beschikbare middelen en het evenwicht in het structureel begrotingssaldo.

In deze Kadernota is mede op verzoek van de Staten de beleidsmatige toelichting op het te voeren beleid verfijnd en verdiept. Zo worden de Staten extra gefaciliteerd in hun kaderstellende rol. Dit is onder andere gedaan met de nieuwe hoofdstukken 'Strategisch kennisbeeld' en 'Lange termijnperspectief'.

In het hoofdstuk 'strategisch kennisbeeld' wordt aan de hand van een aantal invalshoeken een inhoudelijk beeld gegeven van belangrijke ontwikkelingen die Zuid-Holland raken, of kunnen gaan raken. Het hoofdstuk bevat:

- Een overzicht van de belangrijkste trajecten en fondsen die vanuit het Rijk zijn of worden opgestart naar aanleiding van het regeerakkoord.
- Een overzicht van vijf jaar strategisch kennisonderzoek.
- De introductie van de Zuid-Hollandse monitor leefomgeving.
- Een verwijzing naar het overzicht van lopende beleidsbijstellingen in het Zuid-Hollandse omgevingsbeleid.

Gezamenlijk schetsen deze onderdelen een inhoudelijk beeld van belangrijke ontwikkelingen op korte, middellange en lange termijn. Dit strategische kennisbeeld is een eerste stap en wordt komende jaren verder ontwikkeld om de inhoudelijke context waarin de provincie Zuid-Holland opereert steeds beter te duiden.

In het hoofdstuk ‘Lange termijnperspectief’ is de beleidsmatige toelichting ten opzichte van eerdere kadernota’s fors uitgebreid. Per beleidsdoel wordt beschreven:

- Wat de hoofdlijnen van de beleidsuitvoering zijn
- Waarom budgetten oplopen, aflopen of stabiel blijven
- Wat het College van Gedeputeerde Staten als prioritaire onderwerpen beschouwt in de voorbereiding op de Begroting 2023.

En zoals gebruikelijk is per beleidsdoel ook de budgettaire ontwikkeling weergegeven. De combinatie van dit financiële beeld met de genoemde beleidsmatige toelichting is een belangrijke stap om het langetermijninzicht verder te vergroten.

Deze Kadernota laat zien dat het college in de volle breedte blijft investeren in de Zuid-Hollandse ambities, komend jaar én verder in de toekomst. Elke dag werken we aan een beter Zuid-Holland waar het goed leven, wonen, verplaatsen en recreëren is.

Elke dag beter. Zuid-Holland
Het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
mei 2022

Inhoud

Financieel totaalbeeld Kadernota 2023 - 2026

Exploitatie

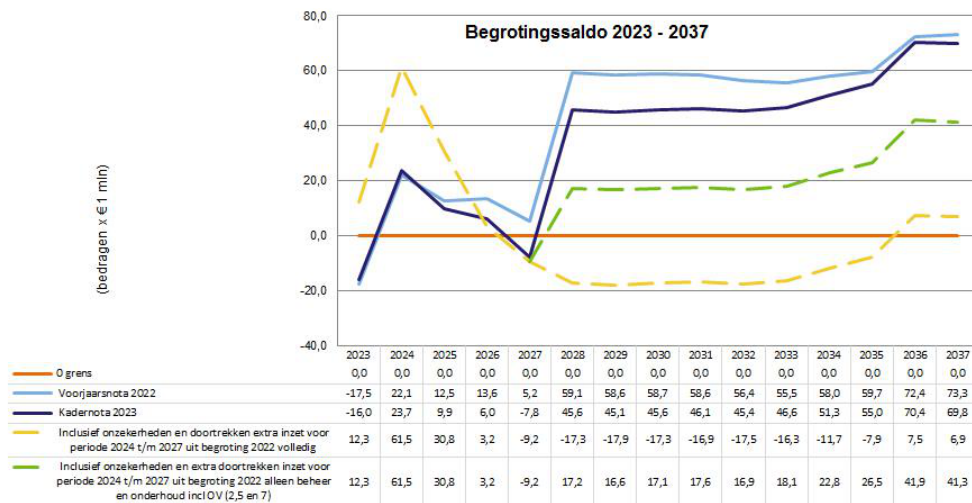
In de kadernota is voor jaarschijf 2023 een totaal van € 831,3 mln aan lasten opgenomen, de baten die hier tegenover staan bedragen € 736,8 mln. Het verschil van € 94,5 mln wordt gedekt door inzet van de bestemmingsreserves en de algemene reserve. Het saldo van de mutaties reserves van € -94,5 mln bestaat uit

- € -77,7 mln Onttrekking uit de bestemmingsreserves
- € -16,9 mln Onttrekking aan de algemene reserve (voor tekort op het begrotingsaldo € -16,0 mln)
- € -94,5 mln Mutaties reserves**

(bedragen x € 1 mln)	Lasten	Baten	Saldo lasten en baten	Toevoeging reserves	Onttrekking reserves	Mutaties reserves	Resultaat
1 Samen werken aan Zuid-Holland	36,3	0,1	36,2	0,0	0,0	0,0	36,2
2 Bereikbaar Zuid-Holland	311,0	11,8	299,3	10,7	15,8	-5,0	294,2
3 Schone energie voor iedereen	41,4	16,8	24,6	0,0	10,7	-10,7	13,9
4 Een concurrerend Zuid-Holland	75,1	4,4	70,6	14,9	24,2	-9,2	61,4
5 Versterken natuur in Zuid-Holland	139,2	31,9	107,4	10,7	62,7	-51,9	55,4
6 Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland	17,9	0,5	17,4	0,0	0,0	0,0	17,4
7 Gezond en veilig Zuid-Holland	78,4	4,5	73,9	3,8	4,5	-0,7	73,2
- Bedrijfsvoering - Financiën en organisatie	105,4	3,1	102,3	0,0	0,0	0,0	102,3
- Overzicht Algemene middelen	26,6	663,7	-637,1	64,5	81,3	-16,9	-654,0
Totaal	831,3	736,8	94,5	104,7	199,2	-94,5	0,0

Resultaat voor en na bestemming

Begrotingssaldo



Begrotingssaldo en Algemene reserve jaarschijf 2023

Het begrotingssaldo 2022 voor jaarschijf 2023 was bij vaststelling van de Voorjaarsnota 2022 € -17,5 mln. Door de mutaties in de Kadernota 2023 - 2027 stijgt het begrotingssaldo met € 1,5 mln. Per saldo is in de jaarschijf 2023 dan sprake van een incidenteel nadelig begrotingssaldo (tekort) van € 16,0 mln.

In overeenstemming met het huidig beleid wordt het tekort op het begrotingssaldo verrekend met de Algemene reserve. Dit betekent dat € 16 mln in de algemene reserve beschikbaar moeten blijven om dit tekort in 2023 incidenteel te dekken.

Begrotingssaldo langere termijn

Het begrotingssaldo zoals in de kadernota verwerkt geeft een dalende trend tot en met 2027 weer. Deze daling komt met name door de keuze om in de Begroting 2022 tot en met 2027 een basis budget op te nemen voor de in de Kadernota 2022 geconstateerde krimpende budgetten van € 61,5 mln per jaar.

Na 2027 loopt het begrotingssaldo weer sterk omhoog. De oorzaak hiervan is dat er na 2027 nog geen keuzes gemaakt zijn in het kader van het traject begroting in evenwicht. Dat na 2027 veel van het pakket 2024 - 2027 van € 61,5 mln per jaar (gele stippellijn) doorloopt lijkt aannemelijk. Dit bedrag bestaat uit 2 onderdelen. Het onderdeel beheer & onderhoud van meerdere ambities en openbaar vervoer zijn beide verwerkt in de groene stippellijn voor € 27,1 mln en lijkt onvermijdelijk. Het andere onderdeel zijn de resterende beleidsonverwerpen bedragen € 34,4 mln en komen ook in meerdere ambities voor. Bij deze kadernota is er sprake van veel nieuwe onzekerheden zowel aan de lastenkant, inflatie en rente. Maar ook aan de batenkant op de 2 grootste inkomsten: het Provinciefonds en de motorrijtuigenbelasting. Deze onzekerheden worden verder geduid in het hoofdstuk onzekerheden met mogelijke impact op het begrotingssaldo. Een en ander zet nog meer druk op het structureel in evenwicht houden van de begroting via het traject begroting in evenwicht.

Onzekerheden

De onderstaande onzekerheden hebben een groot effect op het begrotingssaldo. De gele stippellijn is gebaseerd op onzekerheden die opgenomen zijn in de tabel zoals hieronder weergegeven. Een gedetailleerde onderbouwing van deze onzekerheden is terug te vinden in de paragrafen baten en lasten.

(bedragen x € 1 mln)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
A Mutaties eerdere P&C producten									
1 Begrotingssaldo tot en met de adernota 2023	-16,0	23,7	9,9	6,0	-7,8	45,6	45,1	45,6	46,1
Totaal (A) Begrotingssaldo t/m kadernota 2023	-16,0	23,7	9,9	6,0	-7,8	45,6	45,1	45,6	46,1
B Doortrekken extra inzet voor periode 2024 t/m 2027 uit Begroting 2022									
1 Beheer en onderhoud incl OV						-27	-27	-27	-27
2 Resterende beleidsonderwerpen						-34	-34	-34	-34
Totaal (B)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-61,5	-61,5	-61,5	-61,5
C Onzekerheden									
1 Warmtelinq	pm								
2 Fondsnazorg rekenrente			pm						
3 Meicirculaire 2022 (indexatie)	pm	pm	pm						
a -Compensatie voor elektrische auto	19	19							
b -Maartbrief provinciefonds	15	26	30						
c -Maartbrief provinciefonds nieuwe financiering systematiek				11	11	11	11	11	11
4 Septembercirculaire 2022	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
5 Transitiefondsen	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm	pm
6 Indexatie opcententariaf bij begroting 2023	3	5	9	10	17	17	17	17	17
7 Indexatie aanpassen stelposten*	-9	-13	-17	-24	-30	-30	-30	-30	-30
Totaal (B)	28,4	37,7	20,9	-2,8	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Totaal A + B (mutatie op begrotingssaldo)	28,4	37,7	20,9	-2,8	-1,4	-62,9	-62,9	-62,9	-62,9
Begrotingssaldo Totaal incl Onzekerheden	12,3	61,5	30,8	3,2	-9,2	-17,3	-17,9	-17,3	-16,9

Belangrijkste onzekerheden Baten

De provincie haalt zijn baten grotendeels uit de algemene uitkering uit het provinciefonds en uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De omvang van beide bronnen is onzeker geworden voor de komende jaren door een tweetal wijzigingen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd. Er komt een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Ook staat in het regeerakkoord dat vanaf 2030 Belasting naar Gebruik zal worden ingevoerd.

Omdat er eerder ook al een herijking van de huidige verdeel systematiek van het provinciefonds was aangekondigd en er nu fondsen worden vrij gemaakt om de grote transities uit te voeren, spelen er nu drie zaken die van invloed zijn op de omvang van de inkomsten voor de provincies, ook wel de drie pijlers genoemd:

1. De herijking van het provinciefonds. Deze is gepland voor 2023.
2. Na 2025 komt er een nieuw verdeelmodel voor de provincies.
3. De provincies hebben een lobby gestart voor een toekomstbestendige oplossing voor de financiering van de grote transitie Natuur & Stikstof, Wonen & Bereikbaarheid en Klimaat & Energie.

Voor de motorrijtuigenbelasting zijn er de volgende onzekerheden:

1. Voor de periode tot en met 2025 speelt de reguliere indexatie discussie
2. Voor de periode 2026 tot 2030 komen er eventuele veranderingen als gevolg van de nieuwe financieringssysteem
3. Voor de periode na 2030 speelt in ieder geval dat het Rijk Betalen naar Gebruik gaat invoeren

Een en ander is ook verwoord in de lid GS-brief [Voorwaarden voor nieuw belastinggebied provincies na 2025](#) d.d. 13 mei 2022 en nader toegelicht in de technische sessie van 18 mei 2022.

Belangrijkste onzekerheden Lasten

Realistisch begroten

We zien een patroon waar we jaarlijks meer lasten weten te realiseren terwijl het verschil tussen de begrote en gerealiseerde lasten constant blijft. De afgelopen 2 jaar was het verschil tussen het hoogste niveau van de begroting en de jaarrekening € 80 à € 90 mln, in 2019 was dit € 25 mln. Hier zijn een aantal oorzaken voor die niet direct beïnvloedbaar zijn zoals de hogere baten uit circulaire, specifieke uitkeringen vanuit het Rijk die niet waren voorzien en coronacrisis. Maar ook een zekere mate van realistisch begroten. Zo start de kadernota op dit moment al op een lastenniveau van € 831 mln voor jaarschijf 2023. De kans is groot dat er vanuit het Rijk nog een aantal geldstromen gaat komen zoals genoemd in dit hoofdstuk. Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat de lasten in de begroting nog verder omhoog worden gestuwd. Enige ruimte tussen de ambitie in de begroting en de realisatie is wenselijk maar de focus zal gaan liggen op een realistische begroting met een gezonde dosis optimisme voor de uitvoering. Een actueel risico voor het uitvoeren van de begroting is in ieder geval de ontwikkeling op de arbeidsmarkt, zie hiervoor de toelichting bij die onzekerheid.



Rente

Er is een einde gekomen aan de jarenlange daling van de rente. Sinds 1 januari 2022 is het rentetarief voor 30-jarige lineaire leningen voor decentrale overheden gestegen van 0,7% naar 2,0% in mei 2022. In de meerjarenbegroting 2022 is uitgegaan van een gemiddeld rentepercentage van 0,8% voor nieuw aan te trekken leningen in het jaar 2022 met een gemiddelde stijging van 0,2% in de jaren daarna.

De werkelijke rente bedraagt op het moment van schrijven 1,2% meer dan het begrote rentepercentage en dit veroorzaakt op de (middel)lange termijn een stijging van de rentelasten ten opzichte van de huidige meerjarenbegroting. In deze Kadernota is het verwachte rentetarief voor 2022 verhoogd naar 1,5% met een gemiddelde stijging van 0,5% in de jaren daarna tot een maximaal tarief van 4,5%.

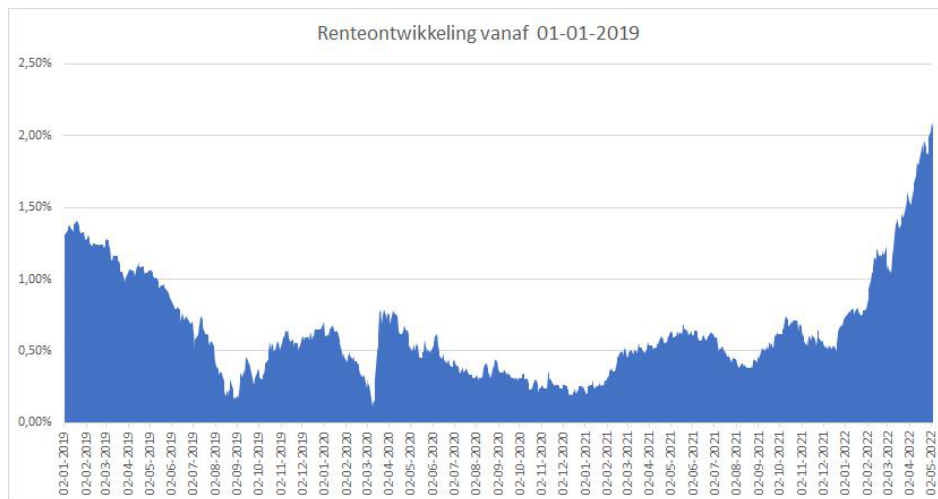
De stijging van de rentelasten door deze begrote tariefstijging wordt in de eerste jaren gemitigeerd door de kasritmeverschuivingen in verband met de onder uitputting van budgetten en de reeds aangetrokken geldleningen die worden gestort in 2022 en 2023. Op de (middel)lange termijn wordt de post rentelasten door deze stijgingen negatief beïnvloed.

Naast de stijging van de langlopende rente is het de verwachting dat er in dit jaar een einde komt aan de negatieve rente op kortlopende leningen. Sinds 2019 heeft het aantrekken van kasgeldleningen tot 3 maanden voor in totaal meer dan € 0,6 mln aan negatieve rente opgeleverd. In de meerjarenbegroting 2022 was de opbrengst van deze post binnen 3 jaar afgebouwd tot nihil en in deze Kadernota wordt de afbouw versneld begroot.

De stijging van de rentes voor langlopende leningen voor de Nederlandse publieke sector wordt veroorzaakt door de (te verwachten) acties van de centrale banken die hard op de rem (gaan) staan om de torenhoge inflatie aan te pakken. Er wordt op het moment van schrijven verwacht dat de ECB de rente in 2022 2 of 3 keer zal verhogen. Hierdoor zijn de rentes van leningen met looptijden van rond de 10 jaar op het hoogste niveau sinds 2016 en de 30-jarige leningen zijn weer terug op het niveau van voor de

pandemie. De onzekerheid over de ontwikkeling van de inflatie zorgt voor een net zo grote onzekerheid voor de ontwikkeling van de rente op de (middel)lange termijn.

Hieronder ziet u de werkelijke ontwikkeling van de rente van langlopende lineaire leningen vanaf 01-01-2019 tot begin mei 2022.



Prijzontwikkeling/indexatie

De indexatie is in 2021 sterk gaan stijgen en leek zich enigszins te stabiliseren begin 2022. Na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne is de indexatie weer verder sterk gaan stijgen. Dit patroon zien we terugkomen in de CPI-index maar ook in de GWW (Grond Weg en Waterbouw). In de 2 onderstaand grafieken is in de ruitvormen te zien wat het verschil is met een jaar geleden. Voor de GWW-index zijn de cijfers van april nog niet bekend.

Ook is te zien dat de afwijking ten opzichte van de trendmatige stijging abrupt en groot is. De indexen bestaan uit prijsontwikkelingen op verschillende onderwerpen daarmee is de index een "gemiddelde" van deze onderdelen. De prijsstijgingen op een bepaald onderwerp zijn soms vele malen hoger dan de index zelf.

Een sterke afwijking van de trendmatige ontwikkeling heeft name gevolg voor de GWW-index. Dit heeft te maken met het feit dat de GWW-index retrospectief is (op basis van definitieve cijfers), zie de grondslagen voor meer uitleg hierover. Omdat er geen raming van de GWW beschikbaar is wordt een gemiddelde van de historische ontwikkeling gebruikt.

Bijvoorbeeld:

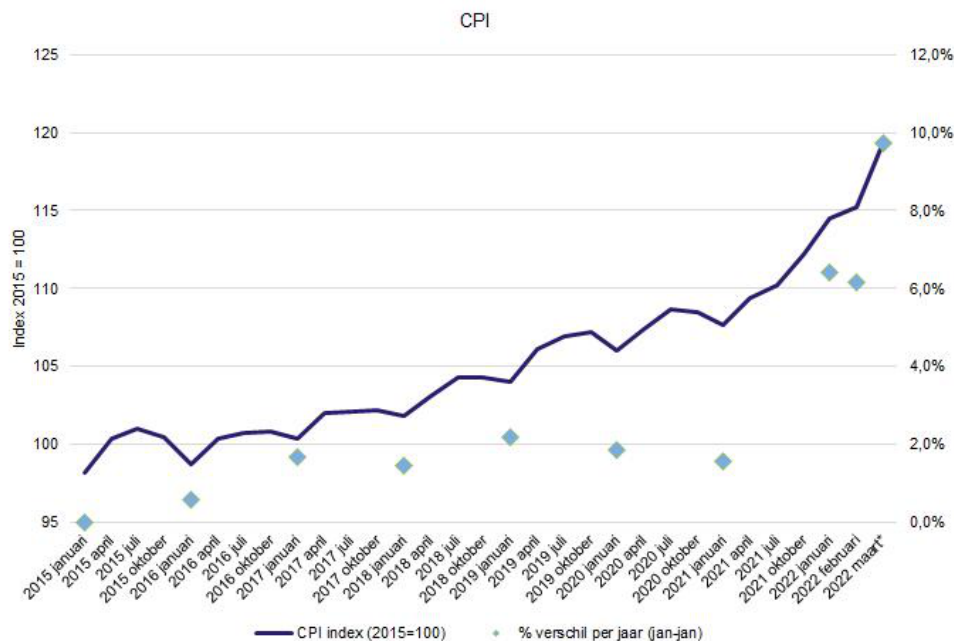
Het GWW-percentage van 3,8% zoals gehanteerd in de begroting 2022 was een gemiddelde over 5 jaar (januari 2016 t/m januari 2021). Nu de cijfers van januari 2022 bekend zijn zou dat 5-jarig gemiddelde naar 4,3% gaan. Echter zoals te zien is in de grafiek GWW is de feitelijk stijging in 2021 11,6% geweest een verschil van 7,8 procentpunt van het gehanteerde gemiddelde van 3,8%. Wat het percentage in 2022

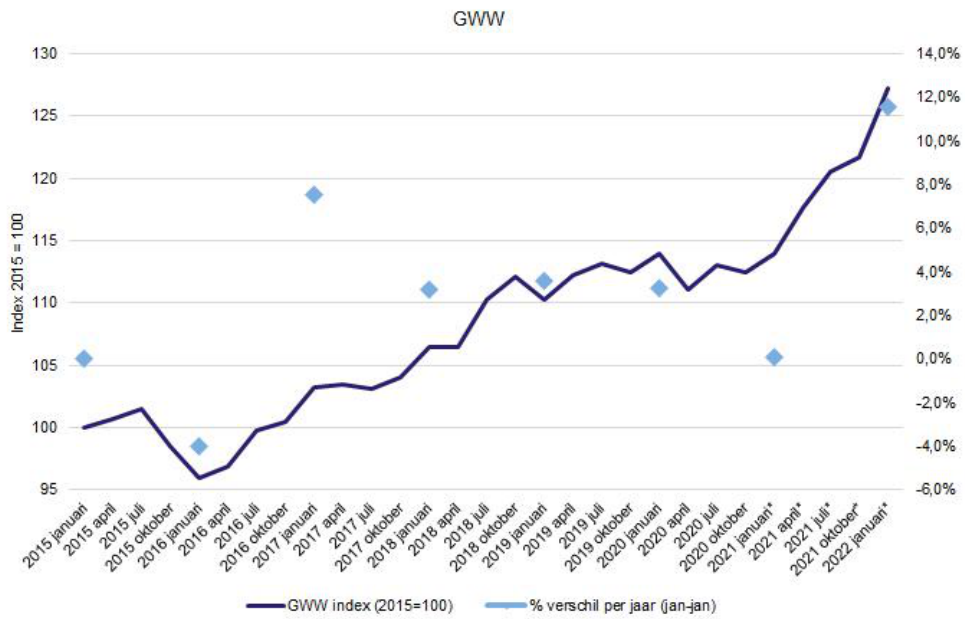
gaat doen is nog onbekend maar naar verwachting zal deze ook in 2022 fors stijgen. Deze abrupte stijging doet zich ook bij de andere indexen voor. Maar omdat deze prospectief (ramingen van indexcijfers naar de toekomst) zijn, is het verschil minder.

Deze stijgingen zullen een effect hebben op de begroting. Zoals te zien is in de grondslagen wijken de gebruikte percentages fors af van waar in de begroting rekening mee is gehouden. Hoe we hier mee om gaan werken we uit in de najaarsnota 2022 en de begroting 2023. Daarmee maken we een onderscheid tussen de nu gehanteerde grondslagen en een oplossing te vinden voor de huidige situatie.

Voor begrotingsjaar 2022 wordt op dit moment onderzocht wat de gevolgen zijn van de afwijkende trendmatige prijsontwikkeling die gestart is in 2021 nu ook doorzet in 2022. Medio mei en augustus komen voor de GWW-index nieuwe percentages beschikbaar het CPB actualiseert de ramingen medio augustus/ september. Bij de najaarsnota 2022 en begroting 2023 zullen voorstellen worden opgenomen hoe om te gaan met de gestegen percentages mede op basis van het actuele beeld van de prijsontwikkelingen.

Beide grafieken laten overigens ook zien dat de trendmatige index ontwikkeling de afgelopen jaren redelijk stabiel is geweest. Deze trend is ook zichtbaar in de index voor de loonontwikkeling.



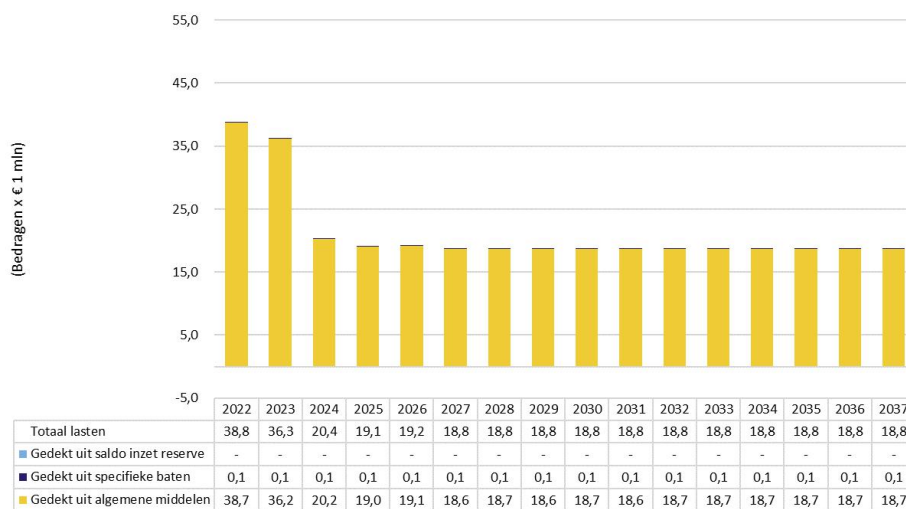


Globaal inzicht in de dekking van de lasten van de ambities

Voor de verdere uitwerking van de begroting 2023 en het traject begroting in evenwicht is de normale manier van presteren van resultaat voor en na bestemming zoals opgenomen onder de kop Financieel totaalbeeld Kadernota 2023 – 2026 veranderd. In de onderstaande grafieken zijn dezelfde getallen nu weergegeven vanuit het oogpunt van waar het uit gedekt wordt. Hiermee is er goed inzicht dat er ambities zijn die met name afhankelijk zijn van algemene middelen en ambities die ook sterk afhankelijk zijn van specifieke baten. En dat de afloop van de lasten in sommige gevallen veroorzaakt wordt door het aflopen van die specifieke baten of inzet van bestemmingsreserves. Waarbij gelijk wel gemeld moet worden dat er vanuit het rijk veel nieuwe specifieke baten gaan komen die nu nog niet verwerkt zijn in de begroting. In groen is aangegeven wat het effect zou zijn als het pakket van € 61,5 mln per jaar in de periode 2024 – 2027 zou worden doorgetrokken. Zie ook de gele stippellijn in het begrotingssaldo wat het effect is op het begrotingssaldo.

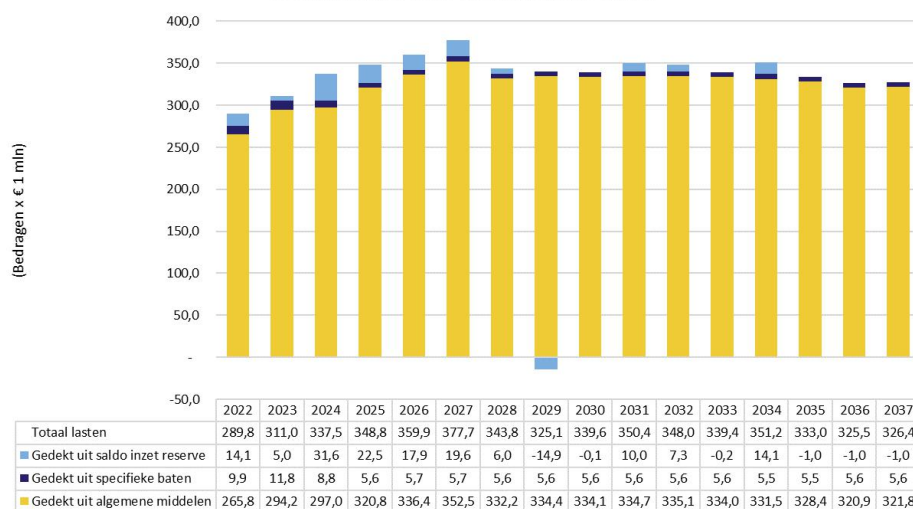
Ambitie 1 Samen werken aan Zuid-Holland

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



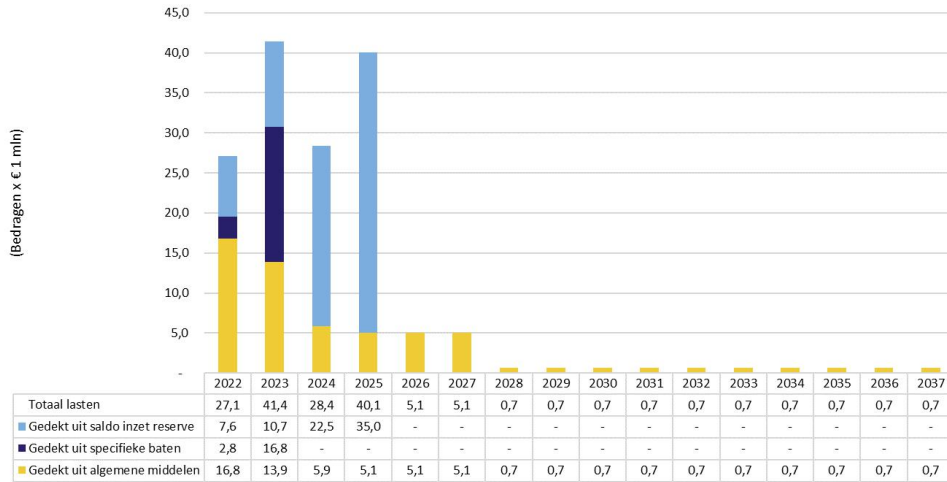
Ambitie 2 Bereikbaar Zuid-Holland

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



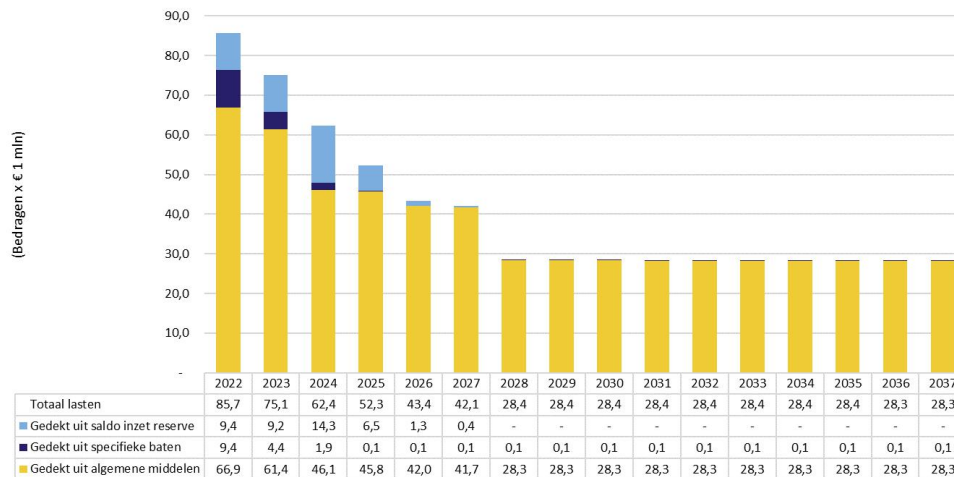
Ambitie 3 Schone energie voor iedereen

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



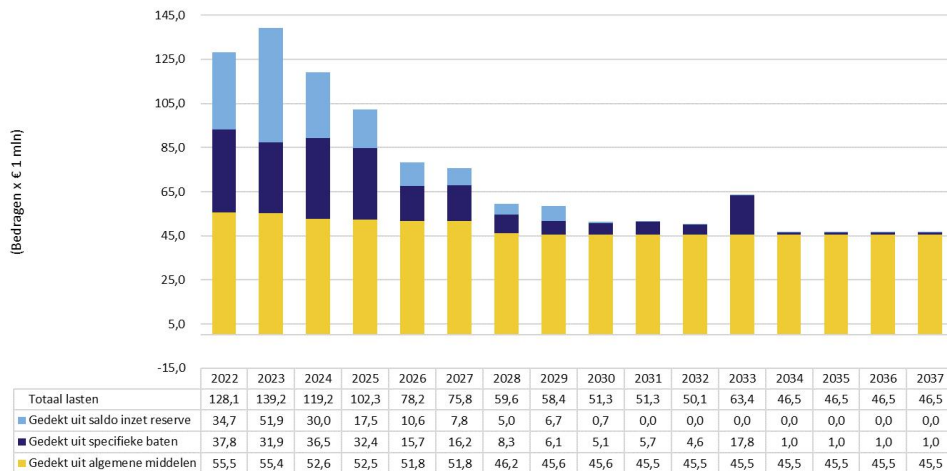
Ambitie 4 Een concurrerend Zuid-Holland

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



Ambitie 5 Versterken natuur in Zuid-Holland

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



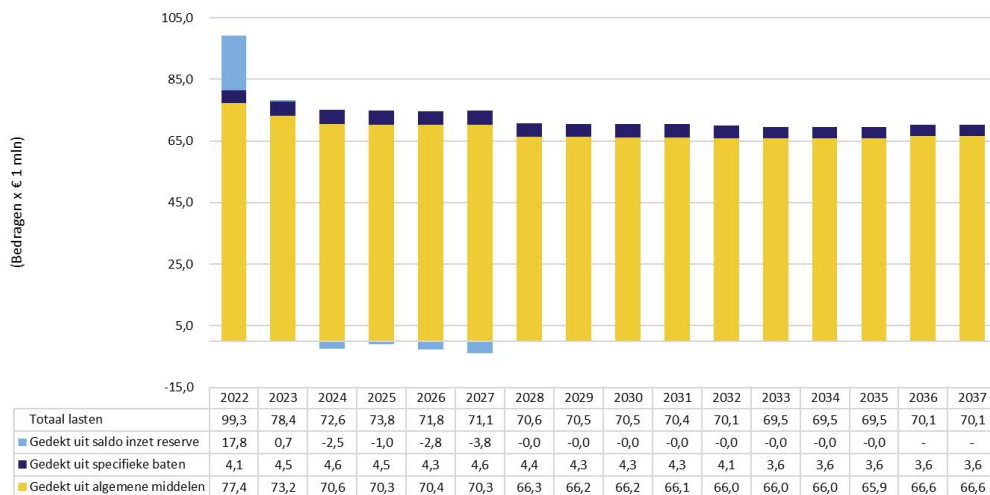
Ambitie 6 Sterke steden en dorpen in Zuid-Holland

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



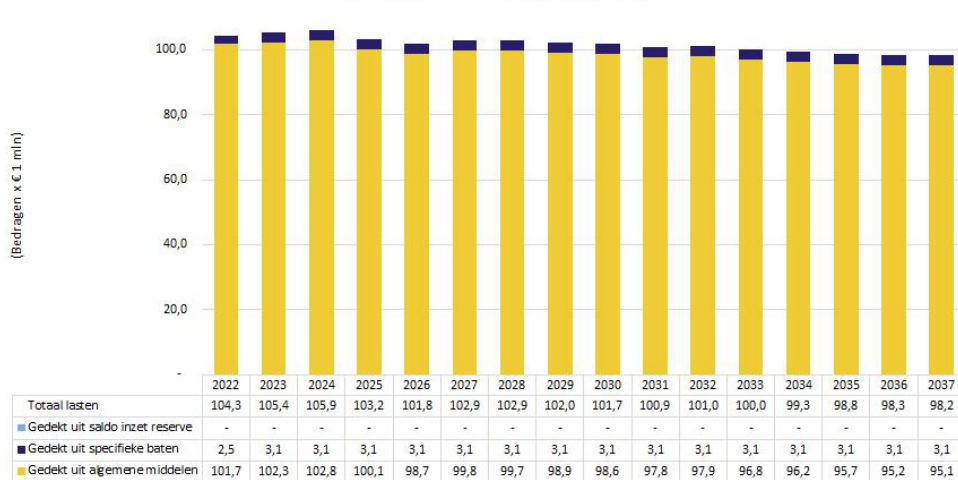
Ambitie 7 Gezond en veilig Zuid-Holland

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



Organisatie

Globaal inzicht in de dekking van de lasten



Proces

Het verdere proces onder voorbehoud:

Technische sessie	Datum volgt
Statencommissies;	
Ruimte, Wonen en Economie (RWE)	22 juni 2022
Bereikbaarheid en Energie (BE)	29 juni 2022
Klimaat, Natuur en Milieu (KNM)	29 juni 2022
Bestuur, Maatschappij en Middelen (BMM)	29 juni 2022
Provinciale Staten:	6 juli 2022

Procedure

n.v.t.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 17 mei 2022, met het besluitnummer PZH-2022-803993006;

Gelet op de artikelen 105, 143, 145, 193 t/m 195 van de Provinciewet en artikelen 7, 22 en 23 van het Besluit begroten en verantwoorden provincies en gemeenten (BBV);

Besluiten:

1. Vast te stellen de Kadernota 2023-2026;
2. Vast te stellen de budgetten voor jaarschijf 2023 en de meerjarenraming, zoals opgenomen in de financiële hoofdlijnen (Budgettair Kader Begroting 2023 - 2026);
3. Vast te stellen de mutaties in het begrotingssaldo;
4. Vast te stellen de mutatie op de investeringskredieten;
5. Vast te stellen de onttrekkingen en toevoegingen van de algemene reserve;
6. Vast te stellen het Besluit subsidieplafonds kadernota 2023 – 2026 ;
7. Het Besluit subsidieplafonds kadernota 2023 – 2026 bekend te maken in het provinciaal blad.

Den Haag, 6 juli 2022

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

B.S.M. Sepers

drs. J. Smit

Bijlagen:

Kadernota 2023 – 2026

Bijlageboek Kadernota 2023 – 2026

Besluit subsidieplafonds Kadernota (PS) 2023-2026

Den Haag, 17 mei 2022

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit