

Onderwerp

Najaarsnota 2025

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Dit is de Najaarsnota 2025. In de planning- en control cyclus (P&C-cyclus) van de provincie, is de najaarsnota de tweede mogelijkheid om bijstellingen door te voeren op de Begroting 2025. In deze najaarsnota staan vooral financiële bijstellingen die het gevolg zijn van het realistisch begroten. We gaan voorzichtig om met begrotingsbijstellingen die voor meer jaren beslag leggen op de algemene middelen.

Inhoud*Leeswijzer Najaarsnota 2025*

De najaarsnota is de tweede tussentijdse rapportage van het lopende jaar 2025. In de najaarsnota laten we zien welke bijstellingen we moeten doen. Dat doen we aan de hand van de zogenoemde '2^e en 3^e W-vragen' van de ambities: wat gaan we doen om dit te realiseren en wat mag dat kosten? Bij de 2^e W-vraag staat niet altijd een toelichting. Die is niet nodig als we op koers liggen en geen inhoudelijke afwijking verwachten. Bij de 3^e W-vraag zijn in elke ambitie wel financiële bijstellingen verwerkt ten opzichte van de Voorjaarsnota 2025. Die financiële bijstellingen kunnen we op hoofdlijnen onderverdelen in:

- a. autonome ontwikkelingen. Dit zijn de effecten vanuit de meicirculaire van het provinciefonds, de motorrijtuigenbelasting, de ontwikkeling van kapitaallasten en de ontvangen bijdragen vanuit het Rijk. De effecten gelden voor meerdere jaren.
- b. bijstellen van budget vanwege reëel ramen. We ramen de lastenbudgetten in de jaren waarin de prestatie wordt geleverd. Dit heeft vooral betrekking op de verwachte lastneming van subsidies die over meerdere jaren loopt. Ook bijstellingen in de planning van andere werkzaamheden leidt soms tot een verschuiving van budgetten tussen begrotingsjaren.
- c. nieuwe ontwikkelingen. Het gaat hier om het verwerken van ontwikkelingen die bij eerdere P&C-producten (Begroting 2025, Voorjaarsnota 2025) nog niet duidelijk genoeg waren

De najaarsnota bestaat uit 120 pagina's. Dat is exclusief het aparte bijlagenboek. In de eerste 30 pagina's staat het Financieel beeld. Met grafieken en cirkeldiagrammen laten we op hoofdlijnen zien wat de financiële bijstellingen zijn in deze najaarsnota. Ook geven we duidelijkheid over de ontwikkeling van het begrotingssaldo en de algemene vrije reserve. We weten dat de financiële realisatie in de Jaarrekening 2025 kan afwijken van de bijgestelde begroting in deze najaarsnota. Mogelijke oorzaken daarvan lichten we toe in het onderdeel 'eventuele mee- en tegenvallers'.

Het Financieel beeld blijft een samenvatting. Een volledig verslag met details van de financiële bijstellingen staat in de verantwoording van de Ambities en in het Overzicht Algemene middelen en Organisatie.

Verbetering leesbaarheid Najaarsnota 2025

Een terugkerende wens vanuit uw Staten is om de producten van planning & control leesbaarder en toegankelijker te maken. Bij deze najaarsnota zetten we daar opnieuw stappen in:

- We schreven de teksten zoveel mogelijk op taalniveau B1.
- We brachten de structuur van de ambities gelijk aan de structuur van het Omgevingsbeleid. Dat deden we door tussenkopjes te gebruiken bij de 1e en 2e W-vraag.
- We voegden linkjes toe naar beleidsteksten die in het Omgevingsbeleid staan. Daardoor hoeven we minder tekst op te nemen in de najaarsnota.
- We pasten de grafiek aan van de opbouw en verloop van de lasten. Hier staat nu ook de realisatie van 2024. De grafiek laat ook zien hoe de omvang van de begroting is aangepast in de voorjaarsnota en in deze najaarsnota.

Samenvattend financieel beeld Najaarsnota 2025

In de Najaarsnota 2025 staan verschillende financiële bijstellingen. Een aantal van die bijstellingen heeft een financieel effect op meerdere jaren. Omdat de bijstellingen starten in 2025, staan ze in de Najaarsnota.

In de najaarsnota is een totaal aan lasten opgenomen van € 1.188,3 miljoen. De baten bedragen € 983,8 miljoen. Het verschil van € 204,5 miljoen wordt gedekt door het inzetten van bestemmingsreserves, waarvan ruim € 143 miljoen de overheveling betreft van de egalisatiereserve beheer en onderhoud naar de voorzieningen groot onderhoud.

De lasten dalen ten opzichte van de voorjaarsnota met afgerond € 66 miljoen. Dat komt overeen met een bijstelling van ruim 5%. In de najaarsnota is op pagina 10 een selectie opgenomen van omvangrijke bijstellingen. Een aanzienlijk deel betreft lastenbudgetten voor subsidies die al wel zijn beschikt, maar pas in 2026 of later als last worden verantwoord. Het bijgestelde lastenniveau 2025 van € 1.188,3 miljoen is nog altijd een toename van € 257 miljoen ten opzichte van de realisatie in de jaarrekening 2024 (€ 931,5 miljoen). Op het totaal van de begroting zijn daarvoor de volgende verklaringen te geven:

#	Verklaring op hoofdlijnen	Bedrag
1	Storting in de voorzieningen groot onderhoud infrastructuur (gedekt uit opheffing egalisatiereserve beheer en onderhoud)	+ € 143 miljoen
2	Toekenning van prijs- en looncompensatie	+ € 27 miljoen
3	Raming van subsidielasten Wonen (deels gedekt uit incidenteel toegekende middelen bestemmingsreserve)	+ € 25 miljoen
4	Raming inzet middelen uit reserves Bereikbaarheid	+ € 10 miljoen
5	Raming inzet middelen natuurbeheer (lastneming subsidies)	+ € 10 miljoen
6	Toename (nagekomen) kosten Faunaschade	+ € 9 miljoen
7	Raming van subsidielasten van Economie, Cultuur en Erfgoed	+ € 8 miljoen
8	Raming inzet middelen voor stikstof en KRW-maatregelen	+ € 5 miljoen
9	Overige mutaties die betrekking hebben op de verschillende ambities	+ € 20 miljoen
	Totaal	+ € 257 miljoen

In deze najaarsnota zijn de positieve effecten vanuit de Meicirculaire provinciefonds 2025 verwerkt. In onze [brief](#) aan u van 24 juni (PZH-2025-875777082) staat een toelichting. De hogere uitkeringen uit het provinciefonds hebben een positief effect op het structurele begrotingssaldo dat we eerder presenteerden. In de Meicirculaire 2025 staat ook een aantal decentralisatie-uitkeringen. Dat zijn uitkeringen waarbij we geld ontvangen van het Rijk. In deze najaarsnota worden ook de lasten geraamd die daarbij horen.

Structureel en reëel begrotingssaldo

Provinciale Staten (PS) letten er bij het vaststellen van de begroting op dat de begroting structureel en reëel in balans is. Dat staat in de provinciewet (artikel 193, lid 2). PS kunnen hiervan afwijken als de structurele en reële balans in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand kan worden gebracht. Bij het vaststellen van de originele Begroting 2025 in november 2024 was het structurele begrotingssaldo € 83,0 miljoen nadelig. Na vaststelling van de voorjaarsnota en de daarbij aangenomen amendementen was het structurele begrotingssaldo voor het jaar 2025 € 87,5 miljoen nadelig. Door de bijstellingen in deze najaarsnota is het structurele begrotingssaldo voor het jaar 2025 afgenomen tot € 1,0 miljoen nadelig.

Het structureel reëel begrotingssaldo komt tot stand door het structureel begrotingssaldo te corrigeren voor budgetten van structurele taken die zijn doorgeschoven vanuit de Najaarsnota 2025 naar latere jaren. In deze najaarsnota gaat dit om € 29,4 miljoen aan lastenbudgetten, vooral doordat de lastneming van al beschikte subsidies later plaatsvindt. Het structurele reële begrotingssaldo is voor 2026 daardoor € 30,4 miljoen nadelig (= € 1 miljoen nadelig structureel begrotingssaldo -/- € 29,4 miljoen). In de najaarsnota geven we op pagina 24-25 meer informatie over de ontwikkeling van het begrotingssaldo en het verschil tussen het structurele begrotingssaldo en het structurele reële begrotingssaldo.

In de Begroting 2026, die gelijk met deze najaarsnota aan uw Staten wordt toegestuurd, is vanaf 2026 een structureel sluitende begroting opgenomen. Zo komen we de gemaakte afspraak in het coalitieakkoord 'Krachtig Zuid-Holland' na om vanaf 2026 het structurele beleid ook structureel gedekt te hebben.

Bufferreserve weerstandscapaciteit

Elk jaar laten we in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing zien wat het integrale risicoprofiel van de provincie is. Dat doen we in de jaarstukken en in de begroting. In de Begroting 2026 leggen we uit dat de omvang van de incidentele risico's toenam. Een aanvulling van de bufferreserve weerstandscapaciteit is noodzakelijk. Omdat die risico's nu al bekend zijn, is dit financieel verwerkt in deze najaarsnota. Bij het opstellen van de Jaarstukken 2025 is geen aanpassing nodig, behalve als er nieuwe inzichten zijn van het totale risicoprofiel. De bufferreserve gaat van € 65,4 miljoen naar € 84,7 miljoen. De toename van € 19,4 miljoen bestaat voor € 18,8 miljoen uit het bijgewerkte risico voor de businesscase Natuurnetwerk Nederland (NNN) en voor € 0,6 miljoen uit overige ontwikkelingen. In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de Begroting 2026 staat hier meer informatie over.

Opheffing en vorming bestemmingsreserves

Bestemmingsreserve Ontwikkelingsperspectief Grevelingen en Volkerak-Zoom

In de Voorjaarsnota 2025 is de vrijval verwerkt van € 15 miljoen vanuit de bestemmingsreserve 'Ontwikkelingsperspectief Grevelingen en Volkerak-Zoom'. Hierbij gaven we een verwijzing naar de [GS-brief](#) (PZH-2025-871379623) waarin de achtergrond en aanleiding staan voor de vrijval. Per ongeluk was in het Statenvoorstel bij de voorjaarsnota geen besluit aan uw Staten voorgelegd om de bestemmingsreserve op te heffen. Dat staat nu wel als besispunt in dit Statenvoorstel.

Bestemmingsreserve Investeringsagenda 2026-2030

Via het amendement 910 'Investeringsagenda 2026-2030' op de Kadernota 2026 is een nieuwe bestemmingsreserve ingesteld met de naam 'Investeringsagenda 2026-2030'. In deze reserve is € 120 miljoen gestort vanuit de algemene vrije reserve. Die overheveling is verwerkt in boekjaar 2025. In het bijlagenboek bij deze najaarsnota staat het informatieblad van deze nieuwe bestemmingsreserve. Via een aparte brief informeren wij u over de opvolging van motie 1690 'Investeringsagenda'. Die hangt samen met dit amendement.

Bestemmingsreserve Arbeidscapaciteit

We begroten scherper op de arbeidscapaciteit die de provincie nodig heeft. In de paragraaf Arbeidscapaciteit leggen we uit waarom en hoe we dat doen. Zo wordt het budget geraamd met een relatieve schaalpositie van 95,7% in plaats van 100%. De relatieve schaalpositie (RSP) verwijst naar de positie van een werknemer binnen een loonschaal, uitgedrukt als een percentage. We schatten dat er elk jaar een vacatureruimte is van 50 voltijdsbanen.

We verwachten dat deze werkwijze bijdraagt aan realistisch begroten. Aan deze werkwijze zit een risico. Bij het einde van het jaar kan het gebeuren dat onze uitgaven aan arbeidscapaciteit toch hoger zijn dan de bijgestelde begroting, omdat bijvoorbeeld vacatures sneller werden ingevuld dan gedacht. Die hogere uitgaven worden dan bestempeld als een niet-acceptabele begrotingsonrechtmatigheid. Daarnaast zitten er in onze ramingen en schattingen van de budgetten voor arbeidscapaciteit nog de nodige onzekerheden. Daarom stellen we voor om de geraamde onderbesteding in 2025 van € 5,4 miljoen te storten in een nieuwe bestemmingsreserve Arbeidscapaciteit. Als aan het einde van het jaar blijkt dat onze uitgaven aan arbeidscapaciteit toch hoger uitvallen dan begroot, kunnen we deze bestemmingsreserve gebruiken voor het verschil. De hogere realisatie is dan een acceptabele begrotingsonrechtmatigheid. Ook houden we de mogelijkheid graag open om de middelen in deze reserve in te zetten voor eenmalige extra uitgaven die volgen vanuit het transitieplan arbeidscapaciteit en die nu nog niet in de begroting zijn voorzien.

Bestemmingsreserve Uitvoeringsprogramma Groen (UPG40)

De bestemmingsreserve Uitvoeringsprogramma Groen (UPG40) heeft een looptijd tot eind 2025. De middelen zijn in de afgelopen jaren ingezet voor landschapstafels, groenparticipatie en het 3^e plattelandsonwikkelingsprogramma (POP3). De resterende middelen in deze reserve van € 2,4 miljoen zijn in deze najaarsnota vrijgevallen ten gunste van het begrotingssaldo. Mocht bij het opstellen van de jaarrekening 2025 blijken dat er nog nagekomen kosten zijn, dan worden die ten laste van het jaarrekeningresultaat gebracht. Via een apart besispunt in het Statenvoorstel wordt aan uw Staten voorgesteld om deze reserve per jaareinde op te heffen.

Vaststellen begrotingssubsidies

Begrotingssubsidies zijn subsidies waarbij de subsidieontvanger en het bedrag dat maximaal als subsidie kan worden verleend, nadrukkelijk in de begroting van de provincie Zuid-Holland staan. De bevoegdheid voor het vaststellen van begrotingssubsidies ligt bij Provinciale Staten. Het vaststellen van begrotingssubsidies geeft de wettelijke grondslag voor het verstrekken van deze subsidies. In de paragraaf Subsidies staat het overzicht van de begrotingssubsidies per ambitie (pagina's 103-120). Ter informatie staan in de paragraaf Subsidies ook de subsidieregelingen en de subsidieplafonds die daarbij horen vermeld. Die zijn door het college van Gedeputeerde Staten vastgesteld. De subsidieplafonds passen binnen de financiële grenzen die Provinciale Staten vaststellen.

Vaststellen ondergrens provinciale bijdragen aan activa van derden

De provincie Zuid-Holland levert ook bijdragen aan infrastructuur die, na realisatie, door anderen in beheer wordt genomen of verbeteringen van bestaande infrastructuur van derde partijen. Voorbeelden zijn fietspaden, die niet langs provinciale wegen liggen en bijdragen aan Rijksprojecten. In dat geval zijn er geen beheerlasten voor de provincie. Deze bijdragen aan activa van derden kunnen, op grond van het BBV, worden geactiveerd met uitzondering van bijdragen aan Rijksinfrastructuur. Dat betekent dat die bijdrage op de provinciale balans wordt verantwoord en vervolgens wordt afgeschreven over een bepaalde periode. De provincie Zuid-Holland maakt gebruik van deze mogelijkheid. In de financiële verordening is dit vastgelegd in artikel 4.17, lid 1: *Bijdragen aan activa van derden worden geactiveerd*.

Het BBV biedt ook de mogelijkheid om een ondergrens te hanteren om dergelijke bijdragen aan activa van derden te activeren. Een ondergrens heeft als voordeel dat de administratieve lasten worden beperkt: er hoeft voor die uitgaven namelijk geen activa-administratie te worden bijgehouden. We stellen voor om met terugwerkende kracht per 1 januari 2025 een ondergrens te hanteren van € 2,5 miljoen. Onze overwegingen daarbij zijn:

- Door bijdragen ten laste van de exploitatie te brengen in plaats van te activeren en dan meerjarig af te schrijven vergroten we de wendbaarheid van de begroting. Er worden hiervoor namelijk geen kapitaallasten meer meerjarig in de begroting opgenomen.
- Het beperkt de administratieve lastendruk, want er hoeft niet langer nagevraagd te worden bij de ontvanger welke termijn wordt gehanteerd. Het gaat om een groot aantal subsidies met beperkte omvang die nu allemaal apart geactiveerd worden.
- We hebben geen zicht op eigendommen van derden, zoals fietspaden van gemeenten, waardoor we eigenlijk ook niet goed weten of de activa er nog zijn na verloop van tijd.

Met dit voorstel tot een ondergrens geven we ook opvolging aan één van de constatering van accountant Deloitte bij de jaarrekening 2024. De accountant constateerde toen namelijk dat de omzetting van investeringsmiddelen van bijdragen in activa van derden naar de exploitatie niet consistent was doorgevoerd voor alle bijdragen in activa van derden en daarmee niet in lijn was de verslaggevingsregels van het BBV. Het hanteren van een ondergrens voldoet wel aan het BBV, waarmee de beoogde omzetting op een rechtmatige wijze plaatsvindt.

Bij de eerstvolgende actualisatie van de financiële verordening verwerken we deze wijziging. Die actualisatie is voorzien in het vierde kwartaal van 2025.

Wijzigingen in beleidsprestaties

De structuur van de begroting bestaat uit ambities, beleidsdoelen en beleidsprestaties. In de beleidsprestaties geven we aan hoe we de beleidsdoelen willen halen. In deze najaarsnota staan twee aanpassingen van de beleidsprestaties:

- Beleidsprestatie 1-1-3 'Openbaar bestuur' is nieuw. In deze beleidsprestatie staan de budgetten die direct verband houden met Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning. Eerder was dit onderdeel van beleidsprestatie 1-1-2 'Daadkrachtig provinciaal bestuur'.
- Beleidsprestatie 3-1-6 'Kernenergie' is nieuw. Reden van deze wijziging is [motie 1736](#) die bij de Kadernota 2026 is aangenomen. Eerder was dit onderdeel van beleidsprestatie 3-1-4 'Klimaatneutrale en circulaire industrie en onderzoek kernenergie'. Deze heet nu 3-1-4 'Klimaatneutrale en circulaire industrie'.

Het potje van de Staten

Provinciale Staten hebben budgetrecht op de hele begroting. We realiseren ons dat het tegelijk voor Statenleden soms lastig is om geld te reserveren in de begroting. In de periode tot en met 2027 is jaarlijks € 0,5 miljoen aan financiële ruimte beschikbaar. Daaruit kunnen Stateninitiatieven betaald worden waar brede steun voor is. Zie hiervoor ook de [GS-brief](#) 'Het potje van de Staten – spelregels' van 3 juli 2024 (PZH-2024-8566651656).

Omdat Provinciale Staten nog geen voorstellen aannamen, is er nog € 500.000 van het potje van de Staten voor 2025.

Proces

Technische sessie	13 oktober 2025 (maandag)
Statencommissie Bereikbaarheid en Wonen	31 oktober 2025 (vrijdag)
Statencommissie Ruimte en Milieu	31 oktober 2025 (vrijdag)
Statencommissie Economie en Energie	5 november 2025 (woensdag)
Statencommissie Landelijk gebied	5 november 2025 (woensdag)
Statencommissie Bestuur, Maatschappij en Middelen	5 november 2025 (woensdag)
Provinciale Staten	12 november 2025 (woensdag)

Technische vragen

Technische vragen over de Najaarsnota 2025 of Begroting 2026 ontvangen we graag uiterlijk dinsdag 14 oktober vóór 12.00 uur via het emailadres technischevragen@pzh.nl. De beantwoording van de technische vragen vindt plaats via een lid GS-brief van de gedeputeerde Financiën op twee momenten:

- Uiterlijk dinsdagmiddag 28 oktober voor de technische vragen die betrekking hebben op de commissies Bereikbaarheid & Wonen en Ruimte & Milieu.
- Uiterlijk dinsdagmiddag 4 november voor de technische vragen die betrekking hebben op de commissies Economie & Energie, Landelijk gebied en Bestuur, Maatschappij en Middelen.

Het kan zijn dat we vragen die we ná de datum van dinsdag 14 oktober 12.00 uur ontvangen, pas na de commissiebehandeling beantwoorden.

Procedure

Niet van toepassing

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 23 september 2025, met het besluitnummer PZH-2025-874496924;

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

Besluiten:

1. Vast te stellen de Najaarsnota 2025;
2. Vast te stellen de bijstellingen op de budgetten van de beleidsdoelen voor jaarschijf 2025 en de meerjarige effecten, zoals opgenomen binnen de ambities onder de raming baten en lasten;
3. Vast te stellen de bijstellingen in het begrotingssaldo;
4. Vast te stellen de bijstellingen op de investeringskredieten;
5. Vast te stellen de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
6. Vast te stellen de begrotingssubsidies die in de Paragraaf Subsidies zijn opgenomen;
7. Vast te stellen de opheffing van de bestemmingsreserves Ontwikkelingsperspectief Grevelingen en Volkerak-Zoom en Uitvoeringsprogramma Groen 40 (UPG40) per 31-12-2025;
8. Vast te stellen de instelling van de bestemmingsreserve Arbeidscapaciteit met terugwerkende kracht per 1 januari 2025 en deze reserve toe te voegen aan de lijst met reserves waarop mutaties per ultimo jaar kunnen plaatsvinden, afhankelijk van de realisatie van lasten en baten voor het bijbehorende onderwerp;
9. Vast te stellen een ondergrens van € 2,5 miljoen voor het activeren van provinciale bijdragen aan activa van derden, zoals fietspaden van gemeenten, en dit toe te passen vanaf 1 januari 2025.

Den Haag, 12 november 2025

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

Bijlagen:

Najaarsnota 2025

Najaarsnota 2025 – Bijlagenboek

Den Haag, 23 september 2025

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter

mr. A.W. Kolff