

DATUM	25-5-2020	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	BDV	COMMISSIE	Alle
STELLER	Eric Philips	TELEFOONNUMMER	06-46994725
DOCUMENTNUMMER	82265A50	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

---

**Onderwerp** : Kadernota 2022-2025

---

Bijlage(n): 1. Kadernota 2022-2025

---

Aan Provinciale Staten,

#### Gevraagd besluit

1. De Kadernota 2022-2025 vast te stellen met daarin de opgenomen uitgangspunten en overwegingen die het college hanteert bij het opstellen van de Begroting 2022 en het daarin op te nemen meerjarenperspectief 2023-2025:
  - a. € 25,478 miljoen aan extra opbrengsten als gevolg van bijstellingen op het meerjarig financieel saldo dat is gepresenteerd bij de Begroting 2021, bestaande uit:
    - i. Actualisatie opbrengsten september- en decembercirculaire 2020 van het provinciefonds en de opcenten op de motorrijtuigenbelasting: € 18.304.000;
    - ii. Actualisatie en toevoeging stelpost loon/prijscompensatie: -/- € 3.686.000;
    - iii. Vrijval budgetten als gevolg van reeds verantwoorde lasten in de jaarrekening 2020: € 7.895.000;
    - iv. Overige (presentatie) bijstellingen: € 2.965.000.
  - b. € 104,613 miljoen aan extra benodigde middelen voor nieuwe ambities voortkomend uit Omgevingsvisie en/of beleidsakkoord, bestaande uit voorstellen in:
    - i. Programma 1. Ruimtelijke ontwikkeling: € 9.624.000;
    - ii. Programma 2. Landelijk gebied: € 28.302.000;
    - iii. Programma 3. Bodem, water en milieu: € 8.950.000;
    - iv. Programma 4. Energietransitie: € 1.720.000;
    - v. Programma 5. Bereikbaarheid I – Algemeen: € 8.804.000;
    - vi. Programma 6. Bereikbaarheid II – Openbaar Vervoer: € 12.944.000;
    - vii. Programma 7. Cultuur en erfgoed: € 2.140.000;
    - viii. Programma 8. Economie: € 20.066.000
    - ix. Programma 9. Bestuur: € 3.685.000;
    - x. Overzicht Overhead: € 5.562.000;
    - xi. Algemene middelen: € 2.816.000.
  - c. € 29,394 miljoen aan opbrengsten uit dekkingsvoorstellen, bestaande uit:
    - i. Adaptief begroten (incidenteel lagere lasten) door latere indiensttreding medewerkers in 2022: € 703.000;
    - ii. Adaptief begroten (incidenteel lagere lasten) door 1% extra vertragsfactor op bestaande materiële budgetten in 2022: € 2.431.000;

- iii. Bijstelling adaptief begroten (incidenteel hogere lasten) door het bij de Begroting 2021 opgenomen percentage van 2% vertragsfactor op materiële budgetten te verlagen naar 1% voor de jaren 2023 en 2024: -/- € 4.300.000;
  - iv. Structurele besparingsopgave (structureel lagere lasten) van 1% op de materiële budgetten vanaf 2023: € 7.200.000;
  - v. Gedeeltelijke vrijval reserve Beheer en Onderhoud (vaar)wegen: € 22.500.000, waarbij structureel € 1.250.000 aan aanvullende middelen is opgenomen in het voorstel in programma 5. Bereikbaarheid I – Algemeen;
  - vi. Verwachte extra bijdrage vanuit het Rijk voor financiering regio's Regionale Energie Infrastructuur vanaf 2024: € 430.000.
- d. Voor het resterende nog te dekken begrotingssaldo à € 46,114 miljoen kennis te nemen van de drie gepresenteerde dekkingsvarianten en te kiezen voor variant 2, bestaande uit:
- i. € 2,8 miljoen aan opbrengsten per jaar door een eenmalige, extra verhoging van 2% van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting per 2022, welke gedurende vier jaar cumuleert tot € 11,2 miljoen meeropbrengsten;
  - ii. € 34,914 miljoen aan onttrekkingen aan de saldireserve.
2. De te hanteren indexatiepercentages bij het opstellen van de Begroting 2022 vast te stellen op:
- a. Geprognosticeerde loonstijging: 1,2%
  - b. Prijscompensatie: 1,4%
  - c. Consumentenprijsindex: 1,5%
  - d. En deze toe te passen op de aangegeven onderwerpen, zoals in de tabel in paragraaf 4.3.2. Toe te passen indexatiecijfers in de Kadernota is weergegeven.
3. GS de opdracht te geven om:
- a. In de Kadernota 2023-2026 uitgewerkte voorstellen te presenteren die invulling geven aan de voorgestelde structurele besparingsopgave vanaf 2023 van jaarlijks € 2,4 miljoen op de materiële budgetten.

### **Inleiding**

De Kadernota maakt deel uit van onze planning en controlcyclus. Met de Kadernota 2022 – 2025 stelt uw Staten de kaders vast voor de Begroting 2022 met een vooruitblik op de financiële ontwikkelingen tot en met 2025. Conform het gestelde in de financiële verordening (artikel 5) bieden wij u deze Kadernota aan vóór het zomerreces. In deze Kadernota is een divers aantal voorstellen opgenomen, waarvan een aantal middels statenvoorstellen eerder met uw Staten is gedeeld. Bij de reeds met uw Staten gedeelde voorstellen is steeds het voorbehoud opgenomen dat de vaststelling van dergelijke voorstellen qua financiële dekking 'onder voorbehoud is van de integrale afwegingen bij de Kadernota 2022-2025'.

In de nu voorliggende Kadernota zijn wij tot een integrale afweging van de door de organisatie naar voren gebrachte voorstellen gekomen. En deze leggen wij u nu ter besluitvorming voor, zodat dit vervolgens financieel vertaald kan worden naar de door ons op te stellen Begroting 2022.

### **Juridische en andere relevante kaders**

In de Financiële verordening van de provincie Utrecht wordt in artikel 5 ingegaan op de Kadernota. De verordening schrijft voor dat Gedeputeerde Staten voor het zomerreces voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de Kadernota betrekking heeft aan Provinciale Staten de Kadernota ter vaststelling aanbiedt, met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.

## Argumentatie

Via de financiële verordening (artikel 5) draagt uw Staten ons op om jaarlijks vóór het zomerreces een Kadernota ter vaststelling aan te bieden. Dat vormt voor ons het uitgangspunt voor het nu voorliggende Statenvoorstel. In beslispunt 1b licht het college toe welke intensivering van beleid naar mening van GS nodig is. In beslispunt 1c lichten we enkele concrete bijsturingsvoorstellen toe. In de Kadernota heeft het college drie dekkingsvarianten uitgewerkt en bij beslispunt 1d lichten wij toe waarom onze voorkeur uitgaat naar variant 2.

De in dit Statenvoorstel opgenomen beslispunten en de daarvoor gehanteerde argumenten zijn als volgt:

- *Beslispunt 1.a:*  
De beginstand van de Kadernota 2022 is bijgesteld vanwege actualisaties, zoals het provinciefonds, meerjarige effecten vanuit de Jaarrekening 2020 en technische bijstellingen.
  
- *Beslispunt 1.b:*  
In maart 2021 heeft uw staten de omgevingsvisie vastgesteld. Deze omgevingsvisie is voor GS leidend geweest bij de integrale afweging van ambities en middelen. Naar verwachting wonen er over dertig jaar een kwart meer mensen in de provincie Utrecht dan nu. De omgevingsvisie geeft richting aan de manier waarop wij die groei willen faciliteren met behoud van de zo belangrijke Utrechtse waarden. Een gezonde leefomgeving in alle facetten. Bij al onze voorstellen voor extra inzet van middelen heeft GS deze visie voor ogen gehouden. GS heeft bij die afweging ook gekeken naar de ambities uit het beleidsakkoord en de realisatie tot op heden. Bij de voorstellen hebben we gewogen in welke mate ze gegeven de werkdruk realistisch zijn en welke extra inzet van formatie hiervoor nodig is. Wij constateren dat er hiermee een evenwichtig pakket ligt voor de gehele provincie. In hoofdstuk 2 van de Kadernota wordt dit per voorstel toegelicht.
  
- *Beslispunt 1.c:*  
Ook de begroting 2022 straalt veel ambitie uit. Het college is van mening dat we dringend aan de slag moeten met grote transitie opgaven en investeringen om de doelen uit onze omgevingsvisie te realiseren, antwoord te geven op grote maatschappelijke vraagstukken en bij te dragen aan de brede welvaart in Utrecht. Daarvoor stellen we ook voor extra mensen aan te nemen bij onze organisatie. Als uw staten akkoord gaat met het ter beschikking stellen van de extra middelen zullen wij er waarschijnlijk niet in slagen dat al deze nieuwe medewerkers per 1 januari 2022 werkzaam zijn bij de provincie. Het proces van werven, selecteren en aannemen kost tijd. En deze opgave komt bij al lopende wervingstrajecten. Vandaar een min of meer forfaitaire afslag op de budgetten voor de personeelskosten van deze nieuwe medewerkers. We gaan ervanuit dat gemiddeld genomen de nieuwe medewerkers vanaf 1 april 2022 werkzaam zullen zijn.

De nieuwe medewerkers moeten ook inwerken, onze organisatie is in het algemeen nog aan het door ontwikkelen en vandaar dat wij inschatten dat gedurende 2022 sommige voorgenomen activiteiten kunnen faseren. Vandaar dat wij een incidentele afslag voor deze vertraging inboeken in 2022 van 1% van het materieel budget. De ambities blijven staan.

Wij stellen u bij beslispunt 1b voor het structurele budget voor het onderhoud aan (vaar)wegen op basis van de laatste inzichten uit het herijkte Meerjarenonderhoudsplan op niveau te brengen. Door die voorgestelde verhoging van de jaarlijkse budgetruimte voor onderhoud is het niet langer nodig een volledige incidentele reserve aan te houden voor deze kosten. GS vindt deze voorgestelde werkwijze principieel mooier. Het leidt tot een eenmalige vrijval uit de reserve voor onderhoud aan (vaar)wegen van € 22.500.000.

GS vindt het belangrijk dat in ons meerjarenbeeld structurele lasten worden gefinancierd uit structurele baten en vindt dat daarbij niet alleen de laatste jaarschijf van 2025 structureel sluitend moet zijn. Om ook in 2023 en 2024 een structureel sluitend saldo van baten en lasten te hebben, stelt GS u voor ons de opdracht te geven om vanaf 2023 1% te besparen op de materiële budgetten. Dit betekent niet het interen op ambities. GS denkt dat deze besparing van structureel € 2,4 miljoen per jaar te realiseren moet zijn door rationalisatie van processen, versterkte samenwerking tussen programma's en het weghalen van mogelijke 'ruimte' in begrotingsposten. Voorzichtigheidshalve vraagt men meer financiële ruimte tijdens de begrotingsgesprekken, om te voorkomen dat men gedurende het jaar vast loopt. En hoewel dit redenerend vanuit één meerjarendoel invoelbaar is, is de kans dat deze overschrijding zich op alle doelen voordoet nihil. Per saldo kan er daardoor 'ruimte' ontstaan in de begroting; een teveel aan gevraagde financiële ruimte. Wij denken dat met nog een jaar verdere versterking van onze organisatie en het toenemende actuele inzicht in onze financiën, en de door GS en CMT aangegeven wens 'scherper aan de wind te willen en durven zeilen' met eventueel bijsturen bij tussenrapportages; als het gaat om begroten, het haalbaar moet zijn deze structurele taakstelling vanaf 2023 in te vullen.

- *Beslispunt 1.d:*

GS heeft ook bij eerdere begrotingsbehandelingen aangegeven het onnodig te vinden vrije reserves aan te houden die niet renderen. Het weerstandsvermogen is met € 45 miljoen ruim voldoende voor de geïdentificeerde risico's en GS stelt u dan ook voor een deel van de niet bestemde (en dus vrije ruimte) van de Saldireserve in te zetten voor dekking van noodzakelijke intensivering nu.

In de Kadernota treft u op pagina 47 drie aanvullende dekkingsvarianten die variëren in de mate van incidenteel versus structurele dekking. Het college opteert daarbij voor variant 2, omdat deze variant enerzijds zorgt voor het niet onnodig aanhouden van reserves en anderzijds zorgt voor een structureel sluitend beeld vanaf 2023. Met variant 2 stellen wij u voor in 2022 eenmalig de opcenten voor de Motorrijtuigenbelasting met 2% te verhogen boven de trend, om daarmee een sluitend meerjarenbeeld te presenteren voor 2023 (+ € 1,340 miljoen), 2024 (+ € 6,968 miljoen) en 2025 (+ € 7,127 miljoen). Het incidentele tekort over de jaren 2022 tot en met 2025 bedraagt na bijsturingen voorstellen € 34,914 miljoen. In dekkingsvariant 2 stellen wij voor deze te verrekenen met het vrije deel van de Saldireserve. Hierdoor bedraagt de Saldireserve eind 2025 naar verwachting € 40,511 miljoen.

- *Beslispunt 2:*

Met betrekking tot de toe te passen indexatiepercentages, genoemd in beslispunt 2, geldt dat in de financiële verordening (artikel 4, lid 6) is opgenomen welke indexeringen toegepast dienen te worden in de jaarlijks op te stellen begroting. In diezelfde verordening (artikel 5, lid) is opgenomen dat in de Kadernota worden besloten over het wel of niet toepassen van indexeringen voor loon- en prijsontwikkelingen in de begroting. Dit beslispunt geeft daar invulling aan.

- *Beslispunt 3:*

De structurele besparingsopgave opgenomen in beslispunt 1.d om vanaf 2023 jaarlijks € 2,4 miljoen op de materiële budgetten te realiseren, wordt in dit beslispunt bevestigd in een concrete opdracht aan GS.

### **Doelen en indicatoren**

De Kadernota 2022-2025 draagt bij aan het meerjarendoel 10.2.1 (Tijdig starten en afronden P&C-producten; zijnde de Jaarrekening, de Zomernota, de Kadernota en de Begroting. Versterken rol PS bij totstandkoming en verbeteren communicatie rondom deze producten), dat onderdeel is van het beleidsdoel 10.2 (De provinciale organisatie is daadkrachtig, wendbaar en duurzaam). Er zijn aan dit meerjarendoel geen indicatoren verbonden.

In de Kadernota zelf zijn in hoofdstuk 2 de voorstellen per programma en het Overzicht Overhead opgenomen. Per voorstel is het beleidsdoel uit de doelenboom 2021 vermeld. De mogelijke gevolgen voor de indicatoren worden in de begroting 2022 uitgewerkt.

### **Participatie**

De Kadernota 2022-2025 is opgesteld door de provinciale organisatie. Daar waar nodig zijn externe informatiebronnen betrokken. Er is verder geen actief participatieproces geweest. Bij de totstandkoming van de diverse voorstellen, welke zijn toegelicht in hoofdstuk 2 van deze Kadernota, zijn -in verschillende mate en op verschillende wijze- belanghebbenden betrokken. Dit blijkt veelal uit de toelichting van de voorstellen waarin dit nader is toegelicht of geduid.

### **Financiële consequenties**

Het financieel meerjarenperspectief dat bij de Begroting 2021 was opgenomen voor de periode tot en met 2025 telde op tot een voordelig begrotingssaldo van € 3,627 miljoen. Vervolgens zijn diverse bijstellingen op dit uitgangspunt verwerkt met een omvang van € 25,478 miljoen. Dit resulteert in een financieel meerjarig saldo bij de start van de Kadernota 2022-2025 van € 29,105 miljoen.

In deze Kadernota worden voorstellen gedaan met een totale omvang van € 104,613 miljoen. Per saldo is daarmee sprake van een te dekken meerjarig begrotingssaldo van € 75,508 miljoen. Om dit begrotingssaldo te dekken zijn dekkingsvoorstellen opgenomen à € 29,394 miljoen. En voor het dan nog resterende te dekken begrotingssaldo van € 46,114 miljoen wordt dekkingsvariant 2 voorgesteld.

Na verwerking van bovenstaande mutaties en voorstellen is sprake van een meerjarig sluitende begroting, met een structureel en reëel sluitend beeld in 2025 van € 7,1 miljoen.

### **Vervolg**

Na vaststelling van de Kadernota 2022-2025 hanteren wij de daarin opgenomen uitgangspunten en overwegingen bij het opstellen van de Programmabegroting 2022, welke wij in september aan uw Staten zullen toezenden. Die begroting wordt vervolgens in uw vergadering van begin november door u vastgesteld.

Donderdag 27 mei is bekend geworden dat de omgevingswet een half jaar later in gaat. In deze Kadernota stelt GS voor extra middelen te reserveren om vanaf 2022 als organisatie gesteld te staan te kunnen werken met en in de geest van de omgevingswet. De vertraging van de introductie van de wet zal het beeld in deze Kadernota niet veranderen. In de kadernota is namelijk al rekening gehouden met enige vertraging van enkele activiteiten. Het besluit over de omgevingswet vond plaats voor publicatie van de Kadernota plaats. Eventueel nieuwe inzichten nemen we mee in de begroting 2022.

GS gaat zoals aangegeven, ook op uw verzoek, graag met u in gesprek over de langere termijn doorkijk van onze financiën tot en met 2040. Wij voorzien een schaa sprong in onze begroting om op langere termijn de noodzakelijke mobiliteitstransitie, Groen Groeit Mee, de versnelling van de woningbouwopgaven e.a. te kunnen betalen. Wij lichten dit toe in een aparte statenbrief die in de eerste helft van juni aan u wordt toegestuurd. Die fundamentele discussie hierover voeren wij graag met u in de tweede helft van dit jaar in opmaat naar de Kadernota 2023-2026.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

Besluit op 7 juli 2021 tot vaststelling van de Kadernota 2022-2025

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 7 juli 2021;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 25 mei 2021,  
met nummer: 82265A50  
van afdeling Financiën;

Overwegende dat:

- In de Kadernota door het college een voorstel wordt gedaan voor het beleid en de financiële kaders voor het begrotingsjaar 2022 en de meerjarenraming 2023-2025;

Besluiten:

1. De Kadernota 2022-2025 vast te stellen met daarin de opgenomen uitgangspunten en overwegingen die het college hanteert bij het opstellen van de Begroting 2022 en het daarin op te nemen meerjarenperspectief 2023-2025:
  - a. € 25,478 miljoen aan extra opbrengsten als gevolg van bijstellingen op het meerjarig financieel saldo dat is gepresenteerd bij de Begroting 2021, bestaande uit:
    - i. Actualisatie opbrengsten september- en decembercirculaire 2020 van het provinciefonds en de opcenten op de motorrijtuigenbelasting: € 18.304.000;
    - ii. Actualisatie en toevoeging stelpost loon/prijscompensatie: -/- € 3.686.000;
    - iii. Vrijval budgetten als gevolg van reeds verantwoorde lasten in de jaarrekening 2020: € 7.895.000;
    - iv. Overige (presentatie) bijstellingen: € 2.965.000.
  - b. € 104,613 miljoen aan extra benodigde middelen voor nieuwe ambities voortkomend uit Omgevingsvisie en/of beleidsakkoord, bestaande uit voorstellen in:
    - i. Programma 1. Ruimtelijke ontwikkeling: € 9.624.000;
    - ii. Programma 2. Landelijk gebied: € 28.302.000;
    - iii. Programma 3. Bodem, water en milieu: € 8.950.000;
    - iv. Programma 4. Energietransitie: € 1.720.000;
    - v. Programma 5. Bereikbaarheid I – Algemeen: € 8.804.000;
    - vi. Programma 6. Bereikbaarheid II – Openbaar Vervoer: € 12.944.000;
    - vii. Programma 7. Cultuur en erfgoed: € 2.140.000;
    - viii. Programma 8. Economie: € 20.066.000
    - ix. Programma 9. Bestuur: € 3.685.000;
    - x. Overzicht Overhead: € 5.562.000;
    - xi. Algemene middelen: € 2.816.000.
  - c. € 29,394 miljoen aan opbrengsten uit dekkingsvoorstellen, bestaande uit:
    - i. Adaptief begroten (incidenteel lagere lasten) door latere indiensttreding medewerkers in 2022: € 703.000;
    - ii. Adaptief begroten (incidenteel lagere lasten) door 1% extra verdragingsfactor op bestaande materiële budgetten in 2022: € 2.431.000;

- iii. Bijstelling adaptief begroten (incidenteel hogere lasten) door het bij de Begroting 2021 opgenomen percentage van 2% vertragsfactor op materiële budgetten te verlagen naar 1% voor de jaren 2023 en 2024: -/- € 4.300.000;
  - iv. Structurele besparingsopgave (structureel lagere lasten) van 1% op de materiële budgetten vanaf 2023: € 7.200.000;
  - v. Gedeeltelijke vrijval reserve Beheer en Onderhoud (vaar)wegen: € 22.500.000, waarbij structureel € 1.250.000 aan aanvullende middelen is opgenomen in het voorstel in programma 5. Bereikbaarheid I – Algemeen;
  - vi. Verwachte extra bijdrage vanuit het Rijk voor financiering regio's Regionale Energie Infrastructuur vanaf 2024: € 430.000.
- d. Voor het resterende nog te dekken begrotingssaldo à € 46,114 miljoen kennis te nemen van de drie gepresenteerde dekkingsvarianten en te kiezen voor variant 2, bestaande uit:
- i. € 2,8 miljoen aan opbrengsten per jaar door een eenmalige, extra verhoging van 2% van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting per 2022, welke gedurende vier jaar cumuleert tot € 11,2 miljoen meeropbrengsten;
  - ii. € 34,914 miljoen aan onttrekkingen aan de saldireserve.
2. De te hanteren indexatiepercentages bij het opstellen van de Begroting 2022 vast te stellen op:
- a. Geprognosticeerde loonstijging: 1,2%
  - b. Prijscompensatie: 1,4%
  - c. Consumentenprijsindex: 1,5%
  - d. En deze toe te passen op de aangegeven onderwerpen, zoals in de tabel in paragraaf 4.3.2. Toe te passen indexatiecijfers in de Kadernota is weergegeven.
3. GS de opdracht te geven om:
- a. In de Kadernota 2023-2026 uitgewerkte voorstellen te presenteren die invulling geven aan de voorgestelde structurele besparingsopgave vanaf 2023 van jaarlijks € 2,4 miljoen op de materiële budgetten.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters