

Taken en middelen in balans

Inzichten die bijdragen aan de realisatie van een stabiele en passende meerjarenfinanciering



Taken en middelen in balans

Inzichten die bijdragen aan de realisatie van een stabiele en passende meerjarenfinanciering

Rapport
IPO

Inhoudsopgave

H1 Structurele provinciale financiën onder druk	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksopdracht en werkwijze	1
H2 In gesprek met het Rijk over balans tussen taken en middelen	3
2.1 Mismatch taken en middelen ontstaat door veelheid aan ontwikkelingen	3
2.2 Taken provincies van belang voor Nederlandse samenleving	4
2.3 Overwegingen bij de realisatie van een stabiele en passende meerjarenfinanciering	5
H3 Financiële bevindingen	7
3.1 De inkomsten van provincies	7
3.2 Bandbreedte vrije beleidsruimte indicatief € 1,5 à € 2 miljard	9
3.3 Prijsontwikkeling en nettolasten provincies	10
3.4 Toekomstige ontwikkelingen zorgen voor een grotere druk	12
3.5 Ontwikkeling investeringen en eigen vermogen	12
H4 Infrastructuur	14
4.1 De taak van provincies op het gebied van infrastructuur	14
4.2 Ontwikkelingen van belang voor balans tussen taken en middelen	14
4.2.1 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer	14
4.2.2 Ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer	17
4.2.3 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden	18
H5 Openbaar vervoer	20
5.1 De taak van provincies op het gebied van openbaar vervoer	20
5.2 Ontwikkelingen van belang voor balans tussen taken en middelen	21
5.2.1 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer	21
5.2.2 Ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer	22
5.2.3 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden	23
H6 Natuur	25
6.1 De taak van provincies op het gebied van natuur	25
6.2 Ontwikkelingen van belang voor balans tussen taken en middelen	26
6.2.1 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer	26
6.2.2 Ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer	28
6.2.3 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden	29

Bijlage 1	31
1. De inkomsten van provincies	31
5. Ontwikkeling investeringen en eigen vermogen	34
Colofon	36

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Structurele provinciale financiën onder druk

1.1 Aanleiding

De afgelopen twee jaar is veelvuldig overleg geweest met het Rijk over de ontwikkeling van de structurele middelen voor provincies (en gemeenten). Dit gebeurde mede naar aanleiding van de forse korting op beide fondsen in het jaar 2026 en de mogelijke verandering van het provinciaal belastinggebied. Het Rijk heeft inmiddels erkend dat er een disbalans zal ontstaan in taken en middelen voor de decentrale overheden. Het IPO Bestuur heeft in oktober 2023 de opdracht aan BMC gegeven een onderzoek uit te laten voeren naar de balans tussen taken en middelen voor de provincies.

1.2 Onderzoeksopdracht en werkwijze

Dit onderzoek identificeert verschillende ontwikkelingen die een toenemende druk leggen op provinciale financiën. De focus ligt daarbij niet zozeer op het inzichtelijk maken van tekorten, maar is toekomstgericht voor betere interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Hiertoe brengen we in dit onderzoek in beeld waar de (mogelijke) disbalans tussen taken en middelen door kan ontstaan.

We brengen in kaart welke autonome ontwikkelingen of rijksgestuurde veranderingen hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren en welke ontwikkelingen de komende jaren invloed hebben op de (financiële) omvang van de taken van de provincie. Daarnaast brengen we in kaart hoe de financiën van provincies zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Dit doen we zowel aan de inkomstenkant als aan de uitgavenkant. Ook brengen we in kaart welke maatschappelijke bijdragen vanuit de provincies geleverd worden.

In dit onderzoek is nadrukkelijk gekeken naar ontwikkelingen die gelden voor alle provincies, en worden de financiën op macroniveau bekeken. Daarbij is het van belang in gedachten te houden dat het effect van de ontwikkelingen verschillend van omvang en impact zal zijn voor verschillende provincies en dat de financiële situaties van individuele provincies verschillen.

Afbakening

De beleidsterreinen die in dit onderzoek betrokken zijn, zijn infrastructuur, openbaar vervoer (ov) en natuur(beheer).¹ Deze drie beleidsterreinen zijn gekozen, omdat ze voor een belangrijk deel bestaan uit structurele wettelijke taken van de provincies. Omdat het structurele taken betreft, dienen daar ook structurele middelen voor beschikbaar te zijn. Deze taken beslaan daarnaast een groot deel, ruim 50%, van de provinciale begroting. Ook hebben provincies op alle drie deze beleidsterreinen een bepaalde mate van beleidsvrijheid, maar hebben zij zich ook te houden aan veel wet- en regelgeving, waardoor deze vrijheid ingekaderd wordt.

Onderzoeksmethode

Om antwoord te geven op de vraag welke recente en toekomstige ontwikkelingen spelen op de drie beleidsterreinen, evenals welke maatschappelijke bijdrage vanuit de betreffende beleidsvelden wordt geleverd, zijn gesprekken gevoerd met beleids- en financiële

¹ Zie paragraaf 6.1 voor een toelichting op de gehanteerde afbakening met betrekking tot natuur.

medewerkers van alle twaalf provincies. De doelstelling voor deze gesprekken was het kwalitatief in kaart brengen van de ontwikkelingen die spelen op de drie beleidsterreinen en de maatschappelijke bijdrage die wordt geleverd. De gesprekken zijn gevoerd in de vorm van digitale groeps gesprekken, in de periode november 2023 tot januari 2024. Hierbij waren steeds één tot vier provincies aanwezig. De meeste gesprekken werden gevoerd met medewerkers vanuit drie of vier provincies. Elk gesprek focuste op een van de drie onderwerpen, waarbij de experts (beleidsmatig en financieel) vanuit de verschillende provincies van dat onderwerp aanwezig waren. De gesprekken bouwden op elkaar voort doordat wij de opbrengsten van eerdere gesprekken voorlegden ter toetsing en aanvulling in de latere gesprekken. Ten slotte zijn de hoofdstukken in dit rapport met betrekking tot de ontwikkelingen op de beleidsterreinen infrastructuur, openbaar vervoer en natuur voorgelegd aan de experts die bij de gesprekken betrokken waren. Zij ontvingen het betreffende hoofdstuk voorafgaande aan één digitale sessie per beleidsterrein, waarin getoetst werd of de informatie correct en compleet was. Wijzigingen op basis van deze gesprekken zijn verwerkt in dit rapport.

Daarnaast is een cijfermatige analyse gemaakt, op basis van via het CBS beschikbare gegevens en gegevens met betrekking tot het provinciefonds van het Rijk. Hierbij is in kaart gebracht hoe de inkomsten van provincies zich ontwikkeld hebben, hoe de uitgaven van provincies zich op verschillende beleidsterreinen hebben ontwikkeld en hoe verschillende indexcijfers zich verhouden tot de inkomsten vanuit het provinciefonds. De uitkomsten van deze analyse zijn voorgelegd en getoetst in één digitaal gesprek met financieel experts van de provincies.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de conclusie ten aanzien van de balans tussen taken en middelen, het belang van de provinciale taken, en overwegingen bij het gesprek met het Rijk uiteengezet. De financiële analyses zijn weergegeven in hoofdstuk 3. De bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen binnen elk van de drie beleidsvelden zijn weergegeven in hoofdstuk 4, 5 en 6.

H2 | In gesprek met het Rijk over balans tussen taken en middelen

In dit onderzoek is gekeken naar het collectief van de twaalf provincies en ontwikkelingen die alle provincies raken. Daarbij is het van belang in gedachten te houden dat het effect van de ontwikkelingen verschillend van omvang en impact zal zijn voor verschillende provincies.

2.1 Mismatch taken en middelen ontstaat door veelheid aan ontwikkelingen

In dit rapport hebben we op drie beleidsterreinen, infrastructuur, openbaar vervoer en natuur(beheer), in kaart gebracht welke ontwikkelingen er spelen. De provincies hebben op veel van deze ontwikkelingen beperkt invloed. Wel werken deze ontwikkelingen:

- opgave-verzwarend/-vergroterend;
- kostenverhogend.

Door de veelheid aan ontwikkelingen ontstaat een mismatch tussen de taken en middelen van provincies. De belangrijkste ontwikkelingen die op de drie onderzochte beleidsterreinen spelen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4, 5 en 6 van dit rapport. Afzonderlijk bezien zijn de meeste van deze ontwikkelingen zaken die provincies het hoofd zouden moeten kunnen bieden. Beargumenteerd kan worden dat de betreffende taak bij hen belegd is, en dat zij op basis van de beleidsvrijheid die ze hebben moeten meebewegen met de ontwikkelingen waar ze mee te maken krijgen. De veelheid van ontwikkelingen, in combinatie met hun zwaarte en omvang, maakt echter dat deze taken van provincies in de afgelopen en komende jaren dusdanige veranderingen hebben doorgemaakt, dat het niet meer realistisch lijkt om van provincies te verwachten dat zij dit alles binnen de huidige structurele middelen kunnen realiseren. Op alle drie de beleidsterreinen zien provincies zich geplaagd voor zowel autonome (prijs)ontwikkelingen als een veelheid aan veranderingen en taakverzwaringen als gevolg van beleid dat buiten hun invloedssfeer ligt (vanuit het Rijk en/of vanuit Europa). Dit zorgt ervoor dat de omvang van de taken zoveel groeit, dat de middelen niet meer bij de taken zullen passen. De ontwikkeling van de middelen die de provincies vanuit het Rijk ontvangen kent een vast stramien, waarbij deze na de eerdere 'trap-op-trap-af-systematiek' gebaseerd wordt op de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) (zie de beschrijving in paragraaf 3.4). De huidige en toekomstige ontwikkelingen zijn van een dusdanige omvang dat de gestandaardiseerde groei van het provinciefonds waarschijnlijk onvoldoende middelen behelst om deze nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Er ontstaat dus een grotere financiële krapte bij provincies, waardoor zij genooddaakt zullen zijn om keuzes te maken in de uitvoering van hun beleid.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek, dat wat betreft de ontwikkelingen een kwalitatieve focus heeft gekend, kan niet geconcludeerd worden dat er op dit moment een mismatch bestaat tussen taken en middelen. Wel lijkt er in de afgelopen jaren een verdrukking plaats te hebben gevonden binnen provinciale begrotingen. We zien dat de uitgaven op de beleidsterreinen waar provincies veel beleidsvrijheid hebben (economie, cultuur) relatief lager worden, terwijl de uitgaven op beleidsterreinen waar provincies beperkte beleidsvrijheid hebben (o.a. infrastructuur, openbaar vervoer en natuur) relatief zijn toegenomen (zie ook

paragraaf 3.2). Daarnaast zien we de indexering veel sterker oplopen dan de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling (LPO) bij de overheid op een aantal beleidsterreinen (zie paragraaf 3.2). Deze bewegingen, verdrukking van meer beleidsvrije taken en hoge indexering laten zien dat er de afgelopen jaren al een disbalans aan het ontstaan is in de taken en middelen van provincies.

2.2 Taken provincies van belang voor Nederlandse samenleving

Vanuit een goede balans tussen taken en middelen vormen provincies een belangrijke schakel in het realiseren van verschillende opgaven. De in dit onderzoek belichte taken van provincies betreffen geen bijdragen 'in de marge' die maar beperkte impact of zichtbaarheid hebben. Het zijn taken die van vitaal belang zijn voor de Nederlandse samenleving.

Woningbouwopgave

Het belang van de taken komt samen in de woningbouwopgave: zonder bereikbaarheid is het niet aantrekkelijk wonen. Het ontsluiten van deze nieuwe woningen is een belangrijke opgave voor provincies met betrekking tot openbaar vervoer en infrastructuur. Waar veel mensen de aanwezigheid van nabije natuur als wenselijk zien, is het daarnaast van belang hier aandacht voor te hebben in het kader van klimaatontwikkelingen en de stikstofproblematiek (creëren van 'ruimte om te bouwen'). Naast dat alle drie de beleidsterreinen van belang zijn om de woningbouwopgave te realiseren, komen ze hier ook samen en raken ontwikkelingen elkaar. Het groeien in een dichtbevolkt land als Nederland brengt uitdagingen met zich mee in het ruimtegebruik. Waar een nieuwe woonwijk aangelegd wordt, is ook behoefte aan bereikbaarheid, voor verschillende mobiliteitsoplossingen. Bij elk van deze 'ruimtezoekers' dwingen verschillende wet- en regelgeving ertoe ook natuur mee te nemen in de afweging. De provincies hebben een essentiële taak in het leggen van de ruimtelijke puzzel. Door het maken van slimme combinaties tussen en binnen beleidsterreinen, wordt deze taak steeds complexer. Ook zijn, in de vaak krappe ruimte, vaak duurdere oplossingen nodig om de benodigde/gewenste woonfunctie, infrastructuur en natuur in te passen.

Bereikbaarheid, economische ontwikkeling en leefbaarheid

Om de gelijkheid tussen regio's te verbeteren, benoemen onderzoekers in het rapport 'Elke regio telt'² het openbaar vervoer als belangrijke factor. Voor een deel van de inwoners vormt het openbaar vervoer een belangrijke schakel in de mogelijkheden die zij hebben om onderwijs te volgen, om zorg te krijgen of om naar het werk te gaan. Het beschikbaar zijn van frequent en betaalbaar openbaar vervoer vormt een bepalende factor in de leefbaarheid van een gebied voor inwoners. Ook heeft het impact op de mogelijkheden die er zijn voor economische ontwikkeling: daar waar bedrijvigheid plaatsvindt, moeten mensen kunnen komen om hun werk uit te voeren. Daarbij geldt niet alleen het belang van openbaar vervoer, maar ook van bereikbaarheid en dus de beschikbaarheid van infrastructuur in het algemeen. Denk aan wegen, stoplichten, bruggen, tunnels en viaducten. Infrastructuur is daarnaast van belang voor het behouden en bevorderen van de economische ontwikkeling; zowel wat betreft bereikbaarheid voor arbeid, als voor de bereikbaarheid voor handel en economische goederen. Zo kan ook vrachtvervoer via de meest efficiënte route zijn bestemming bereiken.

² Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023); *Elke regio telt! - Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*; maart 2023; pg. 1-102.

Daarbij is het onderhouden, inspecteren en wanneer nodig vernieuwen van infrastructuur van vitaal belang.

Klimaat en stikstofproblematiek

Het Nationaal Programma Landelijke Gebied (NPLG) speelt een belangrijke rol richting het oplossen van de stikstofproblematiek. Echter, wanneer natuur wordt ontwikkeld, dient die ook onderhouden te worden. Ook om te voldoen aan doelstellingen rond de kwaliteit van natuur, is inzet op natuurbeheer hard nodig, om te zorgen dat investeringen in de natuur niet teniet worden gedaan door onvoldoende beheer en om (verdere) achterstand in onderhoud te voorkomen. Uit het rapport van de Ecologische Autoriteit³ blijkt dat het ondanks de huidige beheerinspanningen slecht gaat met de stikstofgevoelige Nederlandse natuur. Veel (Natura 2000-)gebieden zijn verslechterd sinds ze beschermd zijn, of verslechtering kan niet worden uitgesloten. Deze ontwikkeling biedt geen ruimte om keuzes te maken in het natuurbeheer (wat wel, wat minder, wat niet), omdat voldaan moet worden aan Europese afspraken. De provincies zijn hiervoor verantwoordelijk; de natuurtaak is naar provincies gedecentraliseerd.

2.3 Overwegingen bij de realisatie van een stabiele en passende meerjarenfinanciering

Uit de gesprekken die wij ten behoeve van dit onderzoek gevoerd hebben, komt een aantal punten naar voren die op elk van de onderzochte beleidsterreinen van toepassing zijn en die van belang zijn bij het realiseren van een stabiele en passende meerjarenfinanciering.

Oog voor effecten van ontwikkelingen

De taken zoals deze met provincies zijn afgesproken, en waarop de bekostiging is gebaseerd, zijn in de afgelopen jaren veranderd door diverse ontwikkelingen. Daarnaast spelen in de toekomst nog meer zaken die ervoor zorgen dat taken en middelen uit balans raken. Gezien de veelheid aan ontwikkelingen en de dreigende mismatch tussen taken en middelen, benoemen de provincies dat het belangrijk is dat het Rijk meer oog heeft voor de structurele effecten van autonome (Europese) ontwikkelingen en zijn eigen keuzes/beleid voor provincies (en hun financiële middelen). Door deze ontwikkelingen ontstaat er een mismatch in taken en middelen, doordat de gestandaardiseerde ontwikkeling van het provinciefonds niet voldoende is om al deze ontwikkelingen (zowel in prijs als in taakomvang) op te vangen.

Ook oog voor de onderlinge samenhang van ontwikkelingen wordt steeds meer van belang. Provincies ervaren vaak beperkte samenwerking tussen verschillende ministeries, waardoor niet altijd het inzicht bestaat in wat de impact kan zijn op een aanpalend beleidsterrein.

Incidentele oplossingen (SPUKS) brengen meer onrust dan rust

De tijdelijke gelden die via specifieke uitkeringen (SPUKS) verstrekt worden, zorgen voor een grote verantwoordingslast voor de provincies. Daarnaast dragen deze tijdelijke middelen niet bij aan de structurele balans tussen taken en middelen. Voor veel doelstellingen worden de SPUKS niet als wenselijke oplossing gezien. Een uitzondering vormen grote infrastructurele werken, waar SPUKS van een aanzienlijke omvang mee gemoeid zijn, en waar de ontwikkeling en aanleg een duidelijk projectmatig karakter hebben. Het Rijk werkt aan een wijziging van de Financiële-verhoudingswet, die er onder andere aan moet bijdragen dat het

³ De Ecologische Autoriteit (2024); *Doen wat moet én kan*; 26 januari 2024; pg. 1-41.

aantal SPUKS vermindert. Recent riepen IPO en VNG de minister op om het proces van de wetswijziging een stap verder te brengen⁴.

⁴ www.ipo.nl/media/alccp3ua/getekende-vng-ipo-brief-uitkeringsstelsel-bzk-290124-unummer.pdf

H3 | Financiële bevindingen

In het kader van dit onderzoek, is een analyse gemaakt op hoofdlijnen van de financiële positie van de provincies. In dit hoofdstuk geven wij een aantal belangrijke parameters weer. Achterliggende cijfers, toelichtingen en berekeningen zijn opgenomen in bijlage 1.

De totale uitgaven van de twaalf provincies op de verschillende beleidsterreinen bedragen ongeveer € 6 miljard. Daar staat ongeveer een miljard aan directe baten tegenover. De baten vanuit het provinciefonds en de provinciale belastingen bedragen ongeveer € 5 miljard. De ontwikkeling van de provinciale financiën hebben we weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1. Lasten en baten provincies (jaarrekening 2017-2022 en begroting 2023 en 2024)
(Bedragen x € 1 miljard) (- = uitgave of tekortverhogend)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Lasten voor mutatie reserves (exclusief algemene dekkingsmiddelen)	-4.9	-4.9	-4.9	-5.1	-5.1	-5.4	-5.8	-6.0
Baten op de overige taakvelden	1.2	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9
Nettolasten beleidsterreinen	-3.7	-4.1	-4.1	-4.1	-4.1	-4.4	-4.7	-5.1
Provinciefonds	2.6	2.5	2.5	2.6	2.5	2.8	2.9	3.3
Provinciale belastingen	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.9
Saldo overige algemene dekkingsmiddelen ⁵	0.2	-0.1	0.1	0.0	-0.1	-0.2	-0.6	-0.6
Mutatie reserves (saldo)	-0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.4	0.8	0.7
Afronding	0.0	0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1
Resultaat	0.4	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.0	0.1

3.1 De inkomsten van provincies

Het provinciefonds is de afgelopen tien jaar met ongeveer 2,6 miljard gegroeid

De afgelopen tien jaar is het provinciefonds met ongeveer € 2,6 gegroeid. De belangrijkste ontwikkelingen hiervoor waren:

- de accresontwikkeling van het provinciefonds (€ 1,3 miljard)⁶;
- de overheveling van de Brede Doeluitkering (BDU) voor openbaar vervoer naar het provinciefonds (€ 0,9 miljard) (2016);
- de beschikbaarstelling van de middelen voor natuur (€ 0,4 miljard) (2013);
- bovendien zijn de taken voor economie overgeheveld naar de provincies, zonder dat dat gepaard is gegaan met extra middelen.

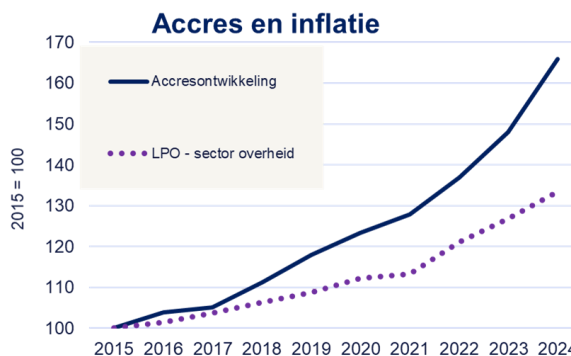
⁵ In de CBS-classificatie wordt de overhead opgenomen onder de algemene dekkingsmiddelen. De post overhead maakt deel uit van deze regel.

⁶ De accresontwikkeling wordt berekend op basis van de totale omvang van de algemene uitkering uit het provinciefonds, dus ook over de middelen die aan het provinciefonds zijn toegevoegd in het kader van het openbaar vervoer en natuur, maar worden niet afzonderlijk toegekend.

Sinds 2017 is er sprake van een reëel accres

Door de trap-op-trap-af-systematiek, waarbij de ontwikkeling van het provinciefonds meegroeit met de omvang van de rijksuitgaven, is er met name vanaf 2017 sprake geweest van een reëel accres, dat wil zeggen dat het accres sterker is gestegen dan de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling. De accresontwikkeling en de inflatie op basis van de LPO-sector overheid is grafisch weergegeven in grafiek 2.

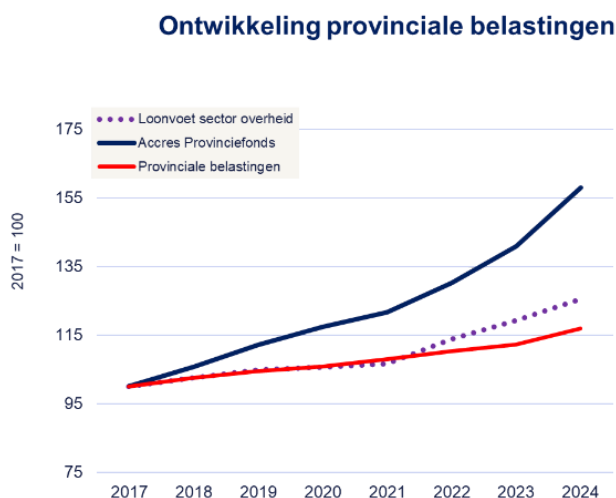
Grafiek 1: Accresontwikkeling en inflatie



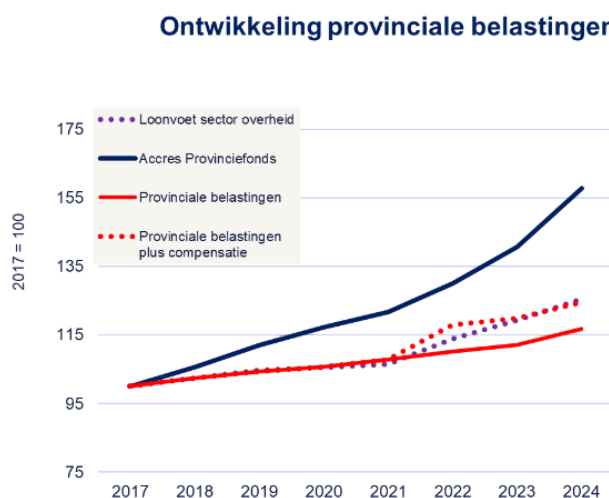
De opbrengst van de provinciale belastingen houdt gelijke tred met de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling

De provinciale belastingen worden geheven door de zogenoemde 'opcenten' op de motorrijtuigenbelasting. De totale opbrengst van de provinciale belastingen bedraagt ongeveer € 1,8 miljard per jaar. In onderstaande grafieken hebben we de ontwikkeling van de provinciale belastingen sinds 2017 in beeld gebracht en afgezet tegen de ontwikkeling van het accres van het provinciefonds en de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling bij de overheid. Elektrische voertuigen zijn tot en met 2024 vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting. Daardoor lopen de provincies opcenten mis. Dat is duidelijk zichtbaar in grafiek 7. De opbrengst blijft tot en met 2024 achter bij de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling. Wanneer we de opbrengst corrigeren voor de incidentele compensatie van € 124 miljoen voor de jaren 2022 tot en met 2024, zien we dat de totale opbrengst in lijn ligt met de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling.

Grafiek 2: Ontwikkeling provinciale belastingen zonder compensatie



Grafiek 3: Ontwikkeling provinciale belastingen met compensatie



3.2 Bandbreedte vrije beleidsruimte indicatief € 1,5 à € 2 miljard

Autonomie en medebewind

Decentrale overheden zijn slechts voor een beperkt deel van het takenpakket volledig vrij om te bepalen of ze hier uitvoering aan geven en in welke mate (autonome bevoegdheid). We spreken hierbij van een 'eigen taak'. De vrije beleidsruimte is bij deze taken groot. Het overgrote deel van het takenpakket is echter van rijkswege opgelegd aan de decentrale overheden (medebewind). We spreken hierbij van een 'gedeelde taak' of een 'opgedragen taak', afhankelijk van de mate van de beleidsvrijheid die een decentrale overheid hierbij heeft.

Medebewind kent veel schakeringen: de decentrale overheid kan als uitvoerder fungeren van een rijkszaak, maar er kan ook sprake van een gedeelde taak. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hanteert in een adviesrapport uit 2019⁷ de volgende gradatie:

- eigen initiatief;
- optionele taak;
- aanbevolen taak;
- politiek medebewind;
- ambtelijk medebewind;
- mechanisch medebewind.

Beleidsvrijheid een relatief begrip

Beïnvloedbare ruimte of beleidsvrijheid is overigens een relatief begrip. Decentrale overheden hebben zich niet alleen aan wet- en regelgeving te houden, maar dienen zich ook rekenschap te geven van maatschappelijke normen. Er bestaat dan ook geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid. Dat erkent ook de ROB. De ROB heeft in een adviesrapport een analyse gemaakt van het gemeentelijke takenpakket, en inzichtelijk gemaakt welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen. Voor het provinciale takenpakket is een dergelijke studie niet voorhanden. Wel zijn er in de loop van de tijd enkele adviesrapporten uitgebracht, die in het verlengde van de ROB-studie een vertaling hebben gemaakt om te komen tot een indicatie van de beleidsvrijheid bij provincies. Zo wordt de eigen beleidsruimte bij de beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuurbeheer als relatief beperkt ingeschat. Bij andere beleidsterreinen, zoals economie en cultuur, wordt de eigen beleidsruimte ruimer ingeschat. Ruim tien jaar geleden zijn de taken voor economie overgeheveld naar de provincies, zonder dat dat gepaard is gegaan met extra middelen.

Bandbreedte van circa € 1,5 à € 2 miljard

Voor de inschatting van de mate van beleidsvrijheid zijn we uitgegaan van de netto-uitgaven op de provinciale taakvelden. We gaan ervan uit dat tegenover de inkomsten op de taakvelden ook corresponderende uitgaven horen te staan, waar niet op ingeleverd kan worden, en als daar op ingeleverd wordt, heeft dat in de regel consequenties voor de omvang van de inkomsten. De kapitaallasten vormen de enige kostensoort die ervan uitgezonderd is. We zijn ervan uitgegaan dat de kapitaallasten niet beïnvloedbaar zijn. Indicatief komen we uit op een beïnvloedbare ruimte binnen een bandbreedte van € 1,5 à € 2 miljard. Het gaat hierbij slechts om een relatief beperkt deel van de totale uitgaven: ongeveer 30%. Bovendien

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, Beleidsvrijheid geduid, 2019

moet hierbij worden bedacht dat het hierbij niet per definitie gaat om “franje”, maar om dat deel van de uitgaven waarvoor de provincies een eigen afweging hebben om de uitgaven wel of niet te doen.

Beïnvloedbare ruimte ligt in lijn met de opbrengst van de provinciale belastingen

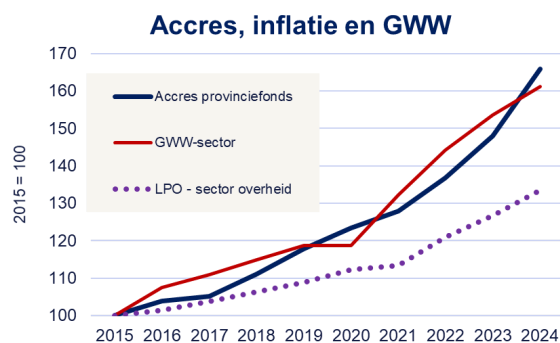
De opbrengst van de provinciale belastingen ligt met € 1,8 miljard in lijn met de eerder geschetste bandbreedte van de beïnvloedbare ruimte. Daarmee zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de omvang van het provinciale belastinggebied grosso modo toereikend is om de eigen beleidsruimte te kunnen bekostigen.

3.3 Prijsontwikkeling en nettolasten provincies

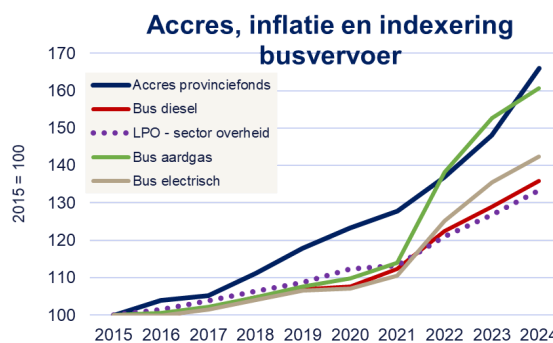
De prijsontwikkeling gaat bij sommige sectoren ver boven het gemiddelde uit

In een aantal sectoren zien we de indexering veel sterker oplopen dan de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling bij de overheid. Daar is bijvoorbeeld sprake van in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector), maar ook bij het openbaar vervoer. Dat is weergegeven in onderstaande grafieken 4 en 5. Deze beleidsterreinen beslaan (inclusief de directe ambtelijke beleids capaciteit) ongeveer 40% van de totale begroting. Ook het beleidsterrein natuur(beheer) kende in de afgelopen jaren een sterke kostenstijging: in de periode 2019-2024 zijn de standaardkostprijzen gestegen met 16% tot 47%⁸. In sommige gevallen komt de gemiddelde prijsontwikkeling zelfs uit op het niveau van het accres. Dit is mede een van de oorzaken van de kostenstijging op deze beleidsterreinen.

Grafiek 4: Accresontwikkeling en prijsontwikkeling grond-, weg- en waterbouw



Grafiek 5: Accresontwikkeling en indexering busvervoer



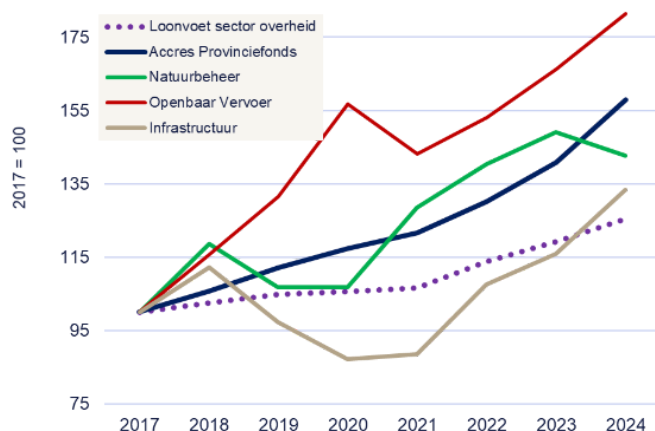
⁸ Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/tarieven-en-standaardkostprijzen/>

Ontwikkeling van de netto-provinciale-uitgaven: verdrukking bij grotere eigen beleidsruimte

In de grafieken 6 en 7 hebben we de ontwikkeling van de netto-provinciale-uitgaven op de verschillende beleidsterreinen (voornamelijk hoofdgroepen van taakvelden) sinds 2017 in beeld gebracht.⁹

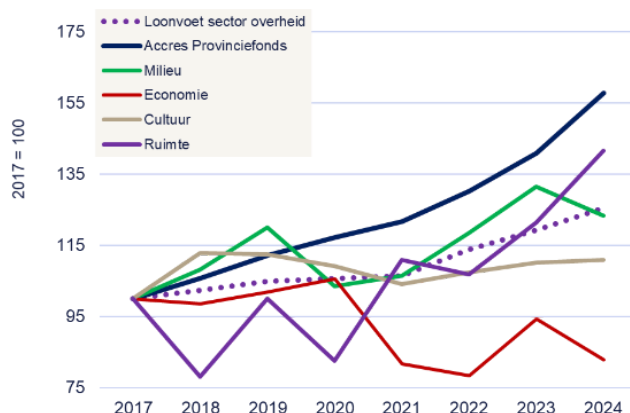
Grafiek 6: Netto-uitgavenontwikkeling natuurbeheer, openbaar vervoer en infrastructuur

Ontwikkeling netto provinciale uitgaven



Grafiek 7: Netto-uitgavenontwikkeling overige beleidsterreinen

Ontwikkeling netto provinciale uitgaven



De netto-lastenontwikkeling op de beleidsterreinen natuur, infrastructuur en openbaar vervoer gaat boven het accres uit

Een gemeenschappelijke trend in de gemiddelde lastenontwikkeling op de beleidsterreinen natuur, infrastructuur en openbaar vervoer is lastig te onderkennen. Van jaar op jaar zien we daarin fluctuaties ontstaan. Deels kan dit veroorzaakt worden door het afbouwen of juist weer opnieuw inzetten van incidentele uitgaven. Ook de bijdrage aan investeringen die door derden worden uitgevoerd kan het structurele beeld verstoren, omdat provincies niet verplicht zijn om investeringsbijdragen aan derden te activeren, maar in één keer kunnen afboeken.

Over de jaren heen zien we de netto-lastenontwikkeling op deze drie beleidsterreinen niet alleen boven de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling uitkomen, maar soms ook boven de accresontwikkeling (zie grafiek 5).

Een daling van de netto-lastenontwikkeling bij de beleidsterreinen waar sprake is van een grotere vrije beleidsruimte

Bij de beleidsterreinen waar sprake is van een grotere vrije beleidsruimte (of beter: ruimte voor niet-verplichte uitgaven) zien we een gemiddelde netto-lastenontwikkeling die beduidend lager uitvalt dan de ontwikkeling van het accres. Op hoofdlijnen zien we dus dat

⁹ Het jaar 2017 is als vertrekpunt gekozen, vanwege de gewijzigde begrotingsindeling (taakvelden) die sinds 2017 van kracht is.

de netto-lastenontwikkeling op de beleidsterreinen openbaar vervoer, natuurbeheer en infrastructuur heeft geleid tot een veel lagere netto-lastenontwikkeling op de beleidsterreinen cultuur, economie en ruimte.

3.4 Toekomstige ontwikkelingen zorgen voor een grotere druk

Naast de ontwikkelingen die in de overige hoofdstukken van dit rapport geschetst worden, krijgen ook de provincies te maken met de herinvoering van de opschalingskorting met ingang van 2026. De nieuwe accresystematiek zal naar verwachting lager uitvallen dan de oude systematiek.

Vanaf 2027 is een nieuwe accresystematiek van kracht. Het provinciefonds groeit niet meer mee met de omvang van de rijksuitgaven (de zogenoemde trap-op-trap-af-systematiek), maar wordt bijgesteld met de gemiddelde groei van het bbp over de voorafgaande acht jaar (van T-2 tot T-9). In onderstaande grafiek brengen we in beeld hoe de accresontwikkeling de afgelopen tien jaar zou zijn verlopen als de nieuwe methodiek in die periode van kracht was geweest. Daaruit kan worden geconcludeerd dat er nog steeds sprake was geweest van een reëel accres, maar dat dit beduidend lager was uitgevallen dan de huidige methodiek. Als deze situatie zich ook de komende jaren op deze wijze voordoet, dan zal er minder ruimte ontstaan om de financiële lasten van autonome taakverzwaringen op te vangen.

Grafiek 9: Oude en nieuwe accresystematiek vergeleken



3.5 Ontwikkeling investeringen en eigen vermogen

Eigen vermogen is niet noemenswaardig gestegen sinds 2017; de reële waarde is gedaald

Het gezamenlijke eigen vermogen van de provincies bedraagt € 17 miljard en is de afgelopen jaren qua omvang nauwelijks toe- of afgenomen. Wel zien we een paar opmerkelijke trends:

- Provincies onttrekken meer aan hun bestemmingsreserves dan ze eraan toevoegen. Per jaar gaat het om gemiddeld € 300 à € 400 miljoen.
- Dit wordt evenwel goedgemaakt door positieve rekeningsaldi in de afgelopen jaren, waardoor de provincies de afgelopen jaren niet zijn ingeteerd op hun eigen vermogen.

Door de hoge inflatie van de afgelopen jaren hebben provincies in reële zin wel ingeteerd op de koopkracht van hun eigen vermogen. De koopkracht van het eigen vermogen - en dus ook de ruimte om tegenvallers op te vangen - is afgenomen.

De netto-investeringsquote is met gemiddeld 8% relatief hoog

De netto-investeringsquote, de stijging van de boekwaarde van de (im)materiële vaste activa, uitgedrukt in een percentage van de jaarlijkse baten, bedraagt 8%. Dat duidt op een relatief hoog investeringsvolume.

Wel onderlinge verschillen tussen provincies in omvang van effect

Ten slotte moet nog worden bedacht dat de onderlinge verschillen tussen provincies qua financiële positie erg groot zijn. Bij het formuleren van een meer generieke lijn, zal dat voorbehoud stevast in het achterhoofd moeten worden gehouden.

H4 | Infrastructuur

In dit hoofdstuk lichten we eerst kort de taken van provincies op het gebied van infrastructuur toe. Vervolgens geven we op basis van de gevoerde gesprekken de belangrijkste ontwikkelingen weer die nu en in de nabije toekomst spelen op dit beleidsterrein. Deze zijn weergegeven volgens de volgende indeling:

- ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer;
- ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer;
- ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden.

4.1 De taak van provincies op het gebied van infrastructuur

Provincies zijn verantwoordelijk voor de provinciale infrastructuur. Provincies beheren een groot deel van het regionale wegennetwerk, waartoe ook kunstwerken zoals tunnels, bruggen en viaducten behoren. Ze zijn verantwoordelijk voor het onderhoud, de verbetering en uitbreiding van deze wegen, evenals voor verkeersveiligheid en verkeersmanagement. Bij dit alles is samenwerking met medeoverheden (Rijk, gemeenten, waterschappen) van groot belang, om te zorgen dat ontwikkelingen op elkaar en op regionale ontwikkeldoelstellingen en ruimtelijke orderingsprocessen aansluiten. Hierbij is de provincie ook verantwoordelijk voor het ontwikkelen van regionale plannen voor infrastructuurontwikkeling: wat is er nodig op het gebied van wegen, openbaar vervoer, fietspaden, waterwegen en andere vormen van infrastructuur om de gewenste doelstellingen met betrekking tot bereikbaarheid, mobiliteit en leefbaarheid te realiseren? Ook speelt infrastructuur een randvoorwaardelijke rol bij veel andere ontwikkelingen, zoals woningbouw. Hierbij heeft de provincie rekening te houden met steeds meer factoren, waaronder de ruimte voor natuur en toegenomen wet- en regelgeving (zie ook paragraaf 3.2).

4.2 Ontwikkelingen van belang voor balans tussen taken en middelen

4.2.1 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer

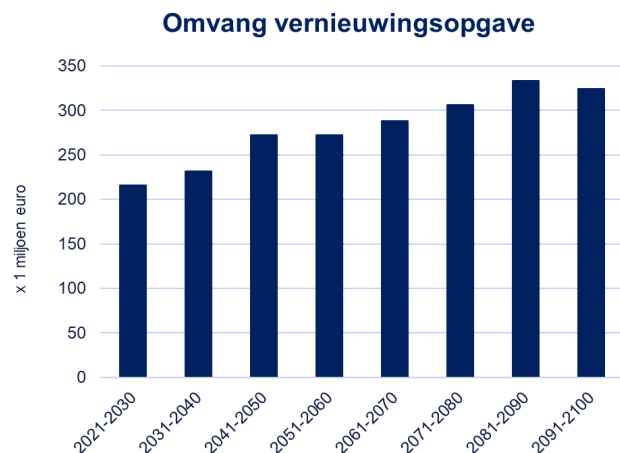
Vernieuwingsopgave

Een ontwikkeling die een zeer grote invloed heeft op de groei van de opgave en daarmee de uitgaven van provincies op het gebied van infrastructuur is de toename van de kosten van de vernieuwingsopgave van infrastructuur. Veelal zijn wegen en kunstwerken in het verleden al afgeschreven en zijn deze dus 'onzichtbaar' geworden: de vernieuwing en de daaraan verbonden kosten zijn niet in beeld. Dit wordt onderschreven door een recent onderzoek van TNO¹⁰, waarin een landelijke prognose gemaakt is voor de vernieuwingsopgave infrastructuur. In dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de aanwezige prognoses bij provincies (en andere overheden), waarbij voor vier van de twaalf provincies door TNO een prognose verkregen is¹¹. Dit roept volgens de onderzoekers de vraag op in hoeverre beheerders

¹⁰ TNO. (2023). *Vernieuwingsopgave infrastructuur | Landelijk prognoserapport 2023*. Pg. 1-58

¹¹ In het onderzoek wordt het volgende voorbehoud gemaakt ten aanzien van de verkregen prognoses: *Ondanks alle inspanningen kan het zijn dat niet alle prognoses binnen redelijke tijd en inspanning zijn gevonden.*

voldoende zicht hebben op (de kosten van) de vernieuwingsopgave tot 2100. Hierbij gaat het zowel om de eenmalige investeringskosten, als om de structurele kapitaallasten die volgen uit de (verplichte) activatie op de balans van deze investeringen, als om onderhoudskosten. Uit de landelijke prognose volgt voor de provincies het volgende beeld (waarbij de in het rapport opgenomen onzekerheidsmarge hier niet weergegeven is):



Grafiek 10. Omvang van de vernieuwingsopgave voor provincies op basis van de landelijke prognose in het TNO-rapport (exclusief onzekerheidsmarges)

Deze vernieuwingsopgave is gebaseerd op een-op-een vervanging op basis van levensduur en staat nog los van verandering van wensen of gebruik. Provincies hebben beleidsvrijheid bij het invullen en uitvoeren van de vernieuwingsopgave. Ze zijn wel verantwoordelijk voor de veiligheid van wegen en kunstwerken. Zo kan ervoor gekozen worden een maximale asbelasting in te voeren voor kunstwerken, waardoor deze minder (snel) slijten door zwaar verkeer. Ook kan ervoor worden gekozen om bijvoorbeeld een brug niet te vervangen, waardoor omgereden moet worden. Beide keuzes hebben een negatieve impact op de economie en bereikbaarheid in een regio. Het faseren van de vernieuwingsopgave kan een tijdelijke (deel)oplossing bieden, maar heeft geen impact op de totale opgave.

Hoewel niet alle provincies vaarwegen beheren, speelt hier een vergelijkbare problematiek: door verzanding en ontdeping dreigen vaarwegen minder bevaarbaar te zijn.

Toename wet- en regelgeving

De afgelopen jaren zijn door het invoeren van verschillende wet- en regelgeving de vereisten waaraan voldaan moet worden bij aanleg, renovatie of onderhoud van een weg of kunstwerk toegenomen. Dit betreffen onder andere:

- Met de wet Samen Werken aan de Uitvoering van Nieuw Geluidsbeleid (SWUNG2) wordt de systematiek van geluidsproductieplafonds (GPP's) ook van toepassing op provinciale wegen. Wanneer een geluidsplafond overschreden wordt, moet de wegbeheerder maatregelen treffen om weer onder het geluidsniveau te komen.
- Wijzigingen in de Tunnelwet stellen meer eisen aan onder andere veiligheid, inspecties en onderhoud.

- De invoering van de Wet Natuurbescherming (2017) heeft impact gehad op de mate waarin en de manier waarop bij de ontwikkeling van infrastructuur rekening gehouden dient te worden met de natuur. Dat geldt ook voor vaarwegen, waar benodigde aanpassingen om het water bevaarbaar te houden vaak duurder zijn wanneer deze (deels) door natuurgebied lopen.
- Het in 2019 ongeldig verklaren van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) heeft impact op de mogelijkheden voor infrastructurele projecten. Het zorgt voor uitstel of het 'opknippen' van projecten, wat minder efficiënt is. Daarnaast geven provincies te kennen dat de handreiking die opgesteld is maar beperkt toepasbaar is, en deze met name toepasbaar is voor simpele maatregelen. Ook zorgt de handreiking voor onzekerheid, omdat er nog geen jurisprudentie bestaat. Het is mogelijk dat de handreiking bij een bezwaar juridisch geen stand houdt, wat grote gevolgen kan hebben voor het betreffende project.
- Wetgeving rond cybersecurity en digitalisering stelt eisen aan het verzamelen, bewaren en beheren van digitale gegevens. Denk bijvoorbeeld aan monitoringssystemen bij bruggen en tunnels en de hieronder genoemde intelligente verkeersregelininstallaties (IVRI's).
- Andere wet- en regelgeving die aandacht vereisen bij het aanleggen en onderhouden van infrastructuur en/of impact hebben op de manier van werken binnen infrastructuur zijn: de Omgevingswet, de energietransitie, het HoogWaterBescherminingsProgramma (HWBP), het verbod op chroom 6, vereisten klimaatadaptatie, vereisten Inlichtingenbureau Ondergrond Nederland (IBON), de Wet basisregistratie grootschalige topografie (WBGT), Arbowetgeving (kostenverhogend effect uitvoering).

Een voorbeeld van hoe natuur impact kan hebben op het ontwikkelen, maar ook het onderhouden van infrastructuur, is de das. De das kan voor veel vertraging zorgen wanneer deze zich gevestigd heeft in het te ontwikkelen of onderhouden gebied. Dassen bevinden zich graag in hooggelegen, droge omgevingen, zoals dijken en de diepe bodems onder spoortrajecten. Omdat de das een beschermde diersoort is, dient hier rekening mee gehouden te worden.

Ontheffingen voor zwaar verkeer

De RDW geeft ontheffingen uit voor het rijden met een zwaarder voertuig. Dit gebeurt zonder medeweten van provincies. De hoeveelheid en het gewicht van vrachtverkeer zijn sterk toegenomen¹². Er rijdt dus meer zwaarder verkeer over het provinciale wegennet; dit heeft impact op de levensduur van wegen en kunstwerken. Dit wordt nog eens versterkt wanneer het Rijk besluit rijkswegen of -kunstwerken te sluiten voor (zwaar) verkeer (maximale asbelasting). Dit leidt tot een zwaardere belasting van provinciale wegen, door (extra zwaar) vrachtverkeer dat een andere route kiest. Het Rijk sluit soms wegen of kunstwerken af om de veiligheid te waarborgen (denk aan de Prinses Margrietunnel op de A7 of de Merwedeburg op de A27). Dit heeft impact op de levensduur van wegen en kunstwerken die zich op de (sluip)omrijroutes bevinden.

¹² TNO. (2023). *Vernieuwingsopgave infrastructuur | Landelijk prognoserapport 2023*. Pg. 1-58

- Door druk van het grondwater is een van de tunneldelen van de Prinses Margrietunnel op de A7 (rijksweg) omhooggekomen. De tunnel is als gevolg daarvan een aantal weken volledig afgesloten geweest (tijdens de herstelwerkzaamheden is één rijstrook per rijrichting beschikbaar). Tijdens de weken van volledige afsluiting is onderzoek gedaan naar de brug die naast de tunnel ligt. De levensduur van de brug is met vijftien jaar verkort door de omrijroute, die vijf tot zes weken duurde. Hoewel beide kunstwerken rijksinfrastructuur betreffen, toont dit wel het effect van een dergelijke tijdelijke omrijroute op de levensduur van een kunstwerk.
- Na het plaatsen van een weegbrug op een rijksweg in Utrecht, ziet de provincie een toename van zwaar vrachtverkeer op de parallelweg. De levensduur van deze weg is hierdoor verkort van (nog) dertig jaar naar tien jaar. De afschrijving is voorzien voor dertig jaar, waardoor deze verkorting van de levensduur een grote financiële impact heeft.

Maatschappelijke impact en acceptatie van hinder

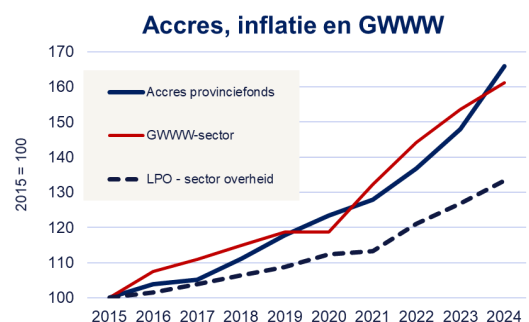
Hinder door werkzaamheden wordt maatschappelijk minder geaccepteerd. Voor provincies zit er veel werk in het voorkomen en verminderen van hinder, onder andere in het afstemmen met verschillende partijen en het communiceren over werkzaamheden. Het heeft ook een kostenverhogend effect: daar waar men ervoor kan kiezen om werkzaamheden 'kort en heftig' uit te voeren, wordt gekozen voor het beperken van hinder, waardoor projecten langer duren, wat leidt tot hogere kosten.

4.2.2 Ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer

Schaarste in arbeid en grondstoffen

De schaarste op de arbeidsmarkt doet zich ook voor in de sector infrastructuur. Deze schaarste speelt zowel bij uitvoerende aannemers als binnen provinciehuizen. Dit heeft de afgelopen jaren geleid tot hogere kosten. Daarbovenop kwam in deze sector een schaarste aan materialen: de grondstoffen die nodig zijn voor de aanleg van infrastructuur (denk aan staal, beton en koper) zijn in prijs gestegen. De sterke prijsontwikkeling in deze sector is terug te zien in de ontwikkeling van de prijzen van de GWW-sector, zoals in bijgevoegde grafiek te zien is. De schaarste aan mensen en materialen leidt ook tot onderhoudsachterstanden. Er wordt bij krapte gekozen voor veiligheid, maar dat heeft impact op bereikbaarheid en beschikbaarheid. Ook wordt nieuwbouwproductie verlaagd om onderhoudswerkzaamheden uit te kunnen voeren, wat ertoe kan leiden dat onderhoud wordt gepleegd aan zaken die al vernieuwd of gerenoveerd hadden moeten worden. Dit alles werkt kostenverhogend.

Grafiek 11. Accresontwikkeling en prijsontwikkeling grond-, weg- en waterbouw (bron: cbs)



4.2.3 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden

Woningbouwopgave en bereikbaarheid

De woningbouwopgave leidt ook tot een groei van de opgave van infrastructuur: een woonwijk die niet bereikbaar is, is niet aantrekkelijk om te wonen. Dit vraagt naast investeringen op lokaal (gemeentelijk) niveau, ook om investeringen in de provinciale infrastructuur om doorstroom en bereikbaarheid te bevorderen. Dit is breder dan 'een weg voor auto's', maar gaat ook over bereikbaarheid voor openbaar vervoer en fiets(veiligheid). Daarbij kan het ook gaan om de aanleg van bijvoorbeeld tunnels of bruggen. Veelal vormen de investeringen niet het grootste probleem, hoewel door de hierboven genoemde vernieuwingsopgave ook daar de druk toeneemt. Naast aanleg is ook onderhoud en in de toekomst vervanging van deze infrastructurele werken noodzakelijk, wat leidt tot een structurele verhoging van de kosten.

Daarbij vindt een groot deel van de groei plaats in gebieden waar de ruimte al schaars is. Het ontwikkelen van nieuwe mobiliteitsoplossingen is hier duurder dan wanneer er (nog) meer ruimte beschikbaar is.

Provincies kunnen kiezen waar ze investeren en welke keuzes ze daarbij maken. Echter, de woningbouwopgave is een gegeven en bereikbaarheid is van belang. Dit beperkt provincies in hun keuzevrijheid en zorgt ervoor dat het maken van (extra) kosten die hieraan gerelateerd zijn, ook vanuit maatschappelijk perspectief bezien, onvermijdelijk is.

Duurzaamheid

Provincies hebben zich gecommitteerd aan de Europese Green Deal, waarvan de overkoepelende doelstelling is om de CO₂-uitstoot sterk te verminderen en toe te werken naar een klimaatneutraal Europa. Binnen het beleidsveld infrastructuur wordt deze doelstelling onder andere doorvertaald in het aanbestedingsbeleid, waarin duurzaamheid geborgd wordt. Dit heeft echter wel impact op de kosten: nog niet alle aannemers zijn in staat aan de gestelde eisen te voldoen. Benodigde werktuigen zijn (nog) beperkt beschikbaar in emissieloze uitvoering, waardoor de duurzaamheidseisen naast impact op de kosten ook impact kunnen hebben op de planning. Ook hierdoor lopen kosten op.

Provincies krijgen ook meer direct te maken met de impact van klimaatontwikkelingen via bijvoorbeeld droogteschade en het door boomwortels omhoog drukken van wegen. Bij nieuwe aanleg moet onder andere rekening gehouden worden met afwatering en beplanting, maar het vraagt ook om herstelwerkzaamheden wanneer infrastructuur beschadigd raakt.

Technologische ontwikkelingen

Daar waar duurzaamheidseisen een vraag stellen aan de markt, geven ze ook een impuls voor technologische ontwikkelingen. Aan de voorkant zal (via de prijs van de uitvoering) voor een deel meebetaald moeten worden om ontwikkelingen te realiseren. Het tempo hiervan kan dus voor een deel bepaald worden door de provincies. Door 'launching customer' te zijn kan de markt gedwongen worden om te investeren. Grote projecten kunnen hiervoor een kans bieden, door investeringen door marktpartijen aantrekkelijk te maken. Er is politieke wil en durf voor nodig. Ervaring leert dat het niet altijd duurder hoeft te zijn (op de juiste schaal). Andere technologische ontwikkelingen stellen juist eisen aan de infrastructuur, zoals zelfrijdende (vracht)voertuigen. Veelal is hiervoor een verbreding van wegen nodig. Hoewel

zelfrijdende voertuigen in ontwikkeling zijn, is het een keuze in hoeverre hier (nu) rekening mee gehouden wordt bij de aanleg en het onderhoud van infrastructuur.

Beheer van IVRI's

Met betrekking tot het beheer van verkeersregelininstallaties (VRI's) (stoplichten) zorgt de overgang naar IVRI's ervoor dat de beheerkosten toenemen. Een IVRI is een geavanceerd systeem dat verkeerslichten regelt op basis van realtime verkeersinformatie en sensoren. De IVRI's kunnen bijvoorbeeld rekening houden met het aantal voertuigen op een bepaalde weg, de verkeersdrukke op verschillende tijdstippen van de dag en speciale verkeerspatronen, zoals die tijdens evenementen of spitsuur. De kosten van het beheer liggen echter ongeveer 30% hoger dan het beheer van reguliere verkeersinstallaties, door de eisen die gesteld worden aan de benodigde software en verbindingen. Invoering van de IVRI zorgt er op termijn voor dat andere kosten lager worden: detectielussen zijn bijvoorbeeld minder nodig. De huidige 'overgangsfase' van VRI naar IVRI zorgt er echter voor dat de beheerkosten al toenemen op basis van de vereisten voor IVRI's, maar dat andere kosten nog beperkt afgebouwd kunnen worden.

Veelheid aan overlegstructuren

Ruimte is schaars in Nederland en de ambities om zaken in die ruimte te ontwikkelen zijn talrijk. Denk alleen al aan grote ontwikkelingen zoals de hierboven genoemde woningopgave en de energietransitie. Dit leidt tot veel overleggen en overlegstructuren, die beslag leggen op de ambtelijke capaciteit van de provincies. Daarnaast gaat ook een deel van de uitvoeringskracht verloren, omdat praktische kennis soms ontbreekt bij beleidsmakers en zij mensen met kennis over de uitvoering betrekken bij het maken van beleid om dit 'gat te dichten'. Het is een keuze van de provincie welke rol ze in de verschillende overlegstructuren speelt en hoe ze deze invult. Wel vraagt de ontwikkeling van infrastructuur om samenwerking met verschillende partijen, waarvoor overleggen met meerdere partijen van belang zijn.

H5 | Openbaar vervoer

In dit hoofdstuk lichten we eerst kort de taken van provincies op het gebied van openbaar vervoer toe. Vervolgens geven we op basis van de gevoerde gesprekken de belangrijkste ontwikkelingen weer die nu en in de nabije toekomst spelen op dit beleidsterrein. Deze zijn weergegeven volgens de volgende indeling:

- ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer;
- ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer;
- ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden.

5.1 De taak van provincies op het gebied van openbaar vervoer

De provincie speelt binnen mobiliteit een belangrijke rol. Veel vraagstukken op het gebied van mobiliteit spelen zich namelijk af op het regionale of provinciale niveau. Voor het regionaal openbaar vervoer zijn de zogenoemde ov-autoriteiten verantwoordelijk. Dat zijn alle provincies, de Vervoerregio Amsterdam, de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en het OV-Bureau Groningen Drenthe. Zij geven vervoersbedrijven voor acht tot vijftien jaar het exclusieve recht (concessie) om diensten voor bus, tram, metro en/of trein te verzorgen in een gebied.

De ov-autoriteiten verlenen een concessie aan een vervoersbedrijf na een Europese aanbesteding. Vooraf maken zij een Programma van Eisen (PvE), waarin de ambitie en eisen staan waaraan het openbaar vervoer ten minste moet voldoen. Bij de opstelling van dat programma zijn ook de gemeenteraden en belangenorganisaties (van reizigers) betrokken. Zij brengen hun wensen in als het gaat om bijvoorbeeld de stiptheid, aansluitingen, duurzaamheid, reisinformatie en klantvriendelijkheid. Ook hebben provincies een belangrijke rol in de regionale mobiliteitsplanning, waarin de behoeften en prioriteiten op het gebied van openbaar vervoer worden vastgesteld. Dit betreft bijvoorbeeld het bepalen van routes, haltes en dienstregelingen voor bussen, het stimuleren van intermodaal vervoer en het bevorderen van duurzame mobiliteitsopties.

Openbaar vervoer is geen doel op zich, maar een middel voor het realiseren van verschillende maatschappelijke doelstellingen. Zo vormt het ov een belangrijke bouwsteen in de transitie naar een duurzaam mobiliteitssysteem en het realiseren van klimaatdoelen. Het vergroot de verkeersveiligheid en gezondheid. Ook is openbaar vervoer van belang voor de bereikbaarheid van verschillende voorzieningen zoals onderwijs, maar ook werk, zorg, recreatie en cultuur, voor alle bevolkingsgroepen. Voor veel mensen is ov randvoorwaardelijk om te kunnen participeren in de samenleving.

Motie Bikker c.s.

Bij de behandeling van de miljoenennota is de motie Bikker aangenomen. De motie Bikker constateert dat vanwege het wegvallen van de rijksbijdrage, hogere brandstofkosten, stijgende personeelskosten en tegenvallende reizigers aantallen zullen leiden tot een stijging van de kosten van het vervoerbewijs en tot verdere verschraling van het openbaar vervoer. De regering is daarom via de motie Bikker door de Tweede Kamer verzocht om de voorziene

prijsstijgingen in 2024 in het regionaal openbaar vervoer structureel te voorkomen en de beschikbaarheid hiervan structureel te verbeteren (voorzieningen in stand houden) door 300 miljoen euro beschikbaar te stellen vanuit de rijksbegroting.

5.2 Ontwikkelingen van belang voor balans tussen taken en middelen

5.2.1 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedssfeer

Achterblijvende reizigersaantallen door corona

Het gebruik van het openbaar vervoer is sinds de COVID-19-pandemie sterker veranderd dan het gebruik van andere vervoerwijzen. Hoewel mensen na het afschaffen van alle COVID-maatregelen wel weer vaker van het openbaar vervoer gebruikmaken, blijft het herstel van het aantal reizigers duidelijk achter in vergelijking met gebruikers van de auto of de (elektrische) fiets. De veranderingen lijken grotendeels structureel van aard. Een grote afname in reizigersaantallen is vooral te zien onder kenniswerkers, die ervoor kunnen kiezen om thuis te werken.

Met ingang van 2024 zijn de coronavergoedingen van het Rijk, tot 2023 de 'Beschikbaarheidsvergoeding OV' en in 2023 de 'Transitievergoeding OV', komen te vervallen. Om de structurele daling van de inkomsten op te vangen, zullen keuzes gemaakt moeten worden in het aanbod. Met de motie Bikker (zie paragraaf 5.1) zijn wel middelen beschikbaar gesteld vanuit het Rijk om verdere prijsontwikkeling/vershraling te voorkomen.

Data/open access

In toenemende mate wordt binnen het domein van het openbaar vervoer gebruikgemaakt van data-uitwisseling en open access. Het bijhouden en verzamelen van de benodigde data vraagt om investeringen in de eigen organisatie.

Een aanpassing in treinen is bijvoorbeeld het uitrusten van treinen met het Future Railway Mobile Communication System (FRMCS-systeem). Dit systeem zal onder andere de connectiviteit en communicatie verbeteren, en zorgen voor interoperabiliteit tussen verschillende spoorwegnetwerken en internationale treindiensten. Het uitrusten van treinen met dit systeem vraagt nu al een aanpassing, om te zorgen dat in 2050 alle treinen (met een levensduur van circa dertig jaar) hiermee uitgerust zijn. Dit is veelal niet voorzien in aanbestedingen.

Onzekere aanbestedingsmarkt

Provincies hebben in toenemende mate te maken met onzekerheid rond aanbestedingen. Zo is recent de aanbesteding van de provincie Zeeland niet geslaagd. Het is een uitdaging voor provincies om de businesscase interessant genoeg te laten zijn voor vervoerders. Hiervoor worden keuzes gemaakt, waardoor risico's en onzekerheden meer bij provincies komen te liggen. Zo worden bijvoorbeeld compensatieregelingen voor opbrengsten ingevoerd, worden remises of wasinstallaties voor treinen bekostigd of wordt een overeenkomst gesloten om te garanderen dat de vervoerder tegen een lager rentetarief kan lenen.

Behouden sociale veiligheid

Onder sociale veiligheid verstaan we de problematiek van agressie en geweld waar personeel en reizigers aan blootstaan. Het waarborgen van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer brengt in de afgelopen jaren stijgende kosten met zich mee. Uit de personeelsmonitor 2020¹³ bleek dat medewerkers in het ov zich minder veilig voelden dan in het onderzoek dat twee jaar daarvoor was uitgevoerd. Het percentage medewerkers dat slachtoffer was van incidenten is hoger dan in 2018. In 2022 beoordeelden reizigers veiligheid in het regionaal openbaar vervoer met een 8,0, terwijl dit in 2018 een 8,2 was¹⁴.

Deze toename vraagt om een vergroting van het toezicht en de controle, wat meer personele kosten met zich meebrengt. Dit probleem speelt verschillend in verschillende provincies: soms zijn er enkele bekende 'probleemlijnen', elders wordt het fenomeen breder waargenomen.

5.2.2 Ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer

Korting studenten-ov

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft besloten om de bijdrage aan de ov-bedrijven voor het studentenreisproduct met ongeveer een kwart te verminderen. De inkomsten vanuit het studenten-ov vormen een substantieel deel van de omzet: circa 30%. Voor 2024 is afgesproken om de huidige bijdrage nog niet te verminderen, maar de wijziging hangt vanaf het jaar 2025 en de jaren daarna nog als een donkere wolk 'boven de markt'.

Ontwikkeling indexatie van concessies

Op basis van landelijke afspraken worden de concessies in het openbaar vervoer geïndexeerd volgens de Landelijke Bijdrage Index (LBI). De indexatie van de concessies is de afgelopen jaren hard gestegen. Dit leidt tot verdringing in de provinciale begroting: provincies hebben geen keuze in het volgen van de afgesproken indexatie voor de concessie. Omdat de 'mix' van ov-modaliteiten voor elke provincie anders is, is het lastig een eenduidige uitspraak te doen over de hoogte van de indexatie in de afgelopen jaren. Feit is wel dat er een stijgende lijn te zien is, die sterker stijgt dan andere indexcijfers. Zie ook paragraaf 3.2. Daar komt nog bij dat provincies rapporteren dat vervoerders veelal een (nog) hogere kostenstijging hebben ervaren.

Kostenontwikkeling ProRail

De kosten voor de aanleg en het beheer van het spoor die provincies aan ProRail betalen, kennen een sterk stijgende lijn. Bij aanleg zijn provincies volledig afhankelijk van ProRail. Daarnaast betalen vervoerders een gebruikersvergoeding voor het gebruik van infrastructuur. De kostenontwikkeling van ProRail gaat volgens provincies uit boven de reguliere indexering en de kosten worden gekenmerkt als 'hoog'. De regionale vervoerders zien daarnaast steeds meer een verschuiving van de (beheer)kosten van ProRail van de centrale naar de decentrale overheid, wat betekent dat de kosten voor provincies stijgen. De provincie kan daar geen invloed op uitoefenen, vanwege de monopolistische positie van ProRail.

¹³ KpVV CROW, Sociale veiligheid van het personeel in het openbaar vervoer, Personeelsmonitor 2020

¹⁴ KpVV CROW, OV-Klantenbarometer 2022 Hoofdrapport, 2023, pg. 17

5.2.3 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden

Bereikbaar houden buitengebied

Door de genoemde ontwikkelingen op het gebied van de kosten en groei van de opgave, wordt het bereikbaar houden van het buitengebied met openbaar vervoer in veel provincies een steeds grotere uitdaging. Openbaar vervoer in het buitengebied is al laagrendabel, in vergelijking met bijvoorbeeld stedelijke of dichter bevolkte gebieden. Dat vraagt om het investeren in de bereikbaarheid van (kleine) dorpen en het buitengebied. Bij het verschralen, in combinatie met prijsstijgingen van het openbaarvervoersaanbod, ligt vervoersarmoede op de loer. Vervoersarmoede is het gebrek aan toegang tot en het gebruik van transportdiensten (met name openbaar vervoer), als gevolg van beperkte fysieke, financiële of sociale middelen. In de propositie 'Handen uit de mouwen voor een toekomstbestendig landelijk gebied'¹⁵ vragen provincies aandacht voor de leefbaarheid in het landelijk gebied. Ook in het aanbod aan formerende partijen van VNG, IPO en Unie van Waterschappen¹⁶ wordt betaalbare bereikbaarheid benadrukt, waarbij 'snel, frequent en betaalbaar openbaar vervoer' van belang is.

Als de huidige ov-verbindingen niet kunnen worden gehandhaafd, zoeken provincies naar alternatieven, zodat bewoners toch aansluiting hebben op regionaal vervoer. Hiervan zijn in het land verschillende voorbeelden te vinden, die onder een regionale naam vaak het principe van 'belbus' uitvoeren. Daarnaast wordt gewerkt aan het concept 'publieke mobiliteit', waarbij integratie plaatsvindt van het openbaar vervoer met doelgroepenvervoer (op basis van Wmo- en leerlingenvervoer).

In Groningen wordt gewerkt met de hub-taxi. De hub-taxi brengt reizigers die niet met de fiets, te voet of op een andere manier bij een vervoershub kunnen komen naar een bushalte of treinstation binnen een straal van twintig kilometer. Er kan gereisd worden van 'deur naar hub' of andersom, en ook van deur naar deur, als een reis minimaal drie en maximaal twintig kilometer is.

Inzet op verduurzaming

Verschillende afspraken alsook maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een inzet op verduurzaming van het openbaar vervoer. Zo zijn betrokken partijen in het Bestuursakkoord Zero Emissie Bus overeengekomen dat zij gezamenlijk streven naar een volledig emissievrij regionaal busvervoer in 2030. Vanaf 2025 moeten alle nieuwe ov-bussen zero emissie zijn. In het Klimaatakkoord zijn ambitieuze doelen gesteld voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen, waaronder CO₂. In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat de regionale uitwerking van de afspraken over mobiliteit plaatsvindt via 'Regionale Mobiliteitsprogramma's' (RMP's). Ook dat vraagt om investeringen in het openbaar vervoer. Provincies lopen nu met betrekking tot elektrisch vervoer aan tegen de grenzen van de netcapaciteit. Dit zorgt voor onzekerheid en vraagt meer tijd (ambtelijke capaciteit) voor overleg met netbeheerders. Daar waar een emissievrije bus inmiddels qua balans tussen investering en afschrijvingstermijn in kosten vergelijkbaar is met een 'reguliere' bus, vraagt de verduurzaming van het spoor netwerk nog een forse investering. Dit geldt overigens niet voor alle provincies, maar voor

¹⁵ IPO (2023), *Handen uit de mouwen voor een toekomstbestendig landelijk gebied*, 15 december 2023, pg. 1-20

¹⁶ VNG, IPO en Unie van Waterschappen, *Naar een agenda voor Nederland*, 30 januari 2024, pg. 1-6

meerdere provincies waar nu nog dieseltreinen rijden is het aanbrengen van bovenleidingen en het aanpassen van treinen een zeer grote (financiële) stap.

Samenwerking/bijdragen ten behoeve van ketenvoorzieningen

Een onderwerp dat in toenemende mate aandacht vraagt, is de regie op de reisketens. Een drempelloze reis van deur tot deur vergt afstemming en samenwerking tussen aanbieders van verschillende onderdelen van de reisketens; niet alleen wat betreft het aanbod, maar bijvoorbeeld ook als het gaat om informatievoorziening, tarieven en betaalwijzen, en de marketing. Om deze afstemming en samenwerking goed te laten verlopen, is regie nodig. De samenwerking in de keten vraagt ook in toenemende mate om een financiële bijdrage van de provincies. Zo wordt ook in toenemende mate een bijdrage vanuit provincies verwacht voor ketenvoorzieningen bij stations, zoals fietsenstallingen.

Toegankelijkheid vergroten

De doelstellingen die het Rijk heeft gesteld met betrekking tot toegankelijkheid (80%), hebben te weinig oog voor het reizigersvolume. Grofweg maakt 90% van de reizigers gebruik van 10% van de haltes. Het toegankelijker maken van een groot deel van de haltes heeft dus impact op maar een heel klein deel van de reizigers. De investering voor een halte waar veel mensen gebruik van maken is echter in veel gevallen vergelijkbaar met een halte waar heel weinig mensen gebruik van maken. Provincies maken daarom keuzes in de mate waarin zij haltes toegankelijk maken, waarbij het reizigersvolume meegewogen wordt.

Woningbouwopgave en bereikbaarheid met ov

Tot aan 2030 ligt er een enorme opgave voor het bouwen van extra woningen in Nederland. In totaal gaat het om circa 1 miljoen (plancapaciteit) woningen tot aan 2030. Deze woningbouwopgave concentreert zich niet enkel op de grote steden; in iedere provincie is een deel van de opgave zichtbaar. Het ontsluiten van deze nieuwe woningen is een belangrijke opgave waaraan het openbaar vervoer de komende jaren een bijdrage dient te leveren. Een toenemend aantal woningen kan tot gevolg hebben dat bestaande knelpunten nog zwaarder worden, of er ontstaan nieuwe knelpunten. Bij de woningbouwopgave buiten de bebouwde gebieden is een goede ontsluiting van belang om duurzaam mobiliteitsgedrag te bewerkstelligen. De vraag is of er gebouwd wordt rond grote ov-knooppunten of juist in het landelijk gebied. Deze keuze heeft impact op de kosten van het met openbaar vervoer goed bereikbaar maken van het nieuwe woningaanbod: wanneer in het buitengebied gebouwd wordt, zijn veelal hogere kosten verbonden aan het toevoegen van de locatie aan het openbaarvervoersnetwerk. Wanneer in een dichtbebouwde omgeving wordt bijgebouwd, is het van belang de ruimte die openbaar vervoer nodig heeft tijdig mee te nemen in de planvorming. Hierbij dient ook gedacht te worden aan de (beschikbaarheid van) netcapaciteit.

In het bidboek 'De eerste paal is een haltepaal' laat OV-bureau Groningen Drenthe voor vijf grote woningbouwgebieden in de regio Groningen Assen zien hoe de nieuwe inwoners gebruik kunnen maken van het ov. Ervaringen in Leek en Assen hebben laten zien dat een deel van de nieuwe inwoners zal kiezen voor het ov en niet voor een tweede auto of e-bike als ervoor gezorgd wordt dat de bushalte er al is voordat ze naar hun nieuwe woning verhuizen. Door het gebruik van openbaar vervoer kan meer ruimte ontstaan voor wonen, fietsen, wandelen, verblijven en groen.

H6 | Natuur

In dit hoofdstuk lichten we eerst kort de taken van provincies op het gebied van natuur toe. Belangrijk daarbij is ook de gehanteerde afbakening, zoals toegelicht in paragraaf 6.1. Vervolgens geven we op basis van de gevoerde gesprekken de belangrijkste ontwikkelingen weer die nu en in de nabije toekomst spelen op dit beleidsterrein. Deze zijn weergegeven volgens de volgende indeling:

- ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer;
- ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer;
- ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden

6.1 De taak van provincies op het gebied van natuur

In dit onderzoek is de focus gelegd op de structurele natuurtaken die belegd zijn bij de provincies. Deze taken betreffen de subsidiëring van natuurbeheer, faunataken (inclusief uitkering compensatie faunaschades), de verplichtingen rondom Natura 2000 (zoals het opstellen van beheerplannen), de monitoring, de VTH-taken die voortvloeien uit de Wet Natuurbescherming en de verschillende uitvoeringstaken die bij BIJ12 belegd zijn. Naast deze structurele beheertaken hebben de provincies ook een belangrijke taak in de ontwikkeling en het herstel van natuur, zoals ontwikkelopgaven die volgen uit het NPLG, de ontwikkelopgave van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), Programma Natuur en het voormalige PAS. Hoewel deze taken wel een lange looptijd kennen, is er in het Natuurpact van uitgegaan dat deze incidenteel van aard zijn.

Deze incidentele taken hebben wel impact op de omvang (groei) van het te beheren gebied, zoals ook in onderstaande paragraaf is beschreven. Voor een deel van de ontwikkeltaken, die volgen uit het NPLG, loopt al een artikel 2-onderzoek. Het huidige rapport is niet bedoeld om dat onderzoek te beïnvloeden. Wel is het mogelijk dat overlap in redeneerlijnen kan ontstaan.

In 2011 en 2012 hebben het Rijk en IPO afspraken gemaakt over de overdracht van verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid van het Rijk naar provincies, inclusief de financiering daarvan. Onder het bestuursakkoord natuur vallen het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, de aanvullende afspraken van 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012.

Provincies zijn bij het instemmen met het onderhandelingsakkoord akkoord gegaan met een eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage van provincies betreft het verschil tussen de structurele bijdrage van het Rijk (op basis van het onderhandelingsakkoord) en de benodigde middelen voor de jaren 2013 en verder. De rijksbijdrage is vervolgens meegegroeid met de reguliere accresontwikkeling van het provinciefonds. Dit staat dus in principe los van de taakontwikkeling.

6.2 Ontwikkelingen van belang voor balans tussen taken en middelen

6.2.1 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave, buiten invloedsfeer

Toename van hectare natuur

In dit onderzoek hebben we de focus gelegd op de kosten van het natuurbeheer, omdat deze structureel zijn. Bij het Natuurpact was enkel uitgegaan van de beheerkosten die nodig waren voor het voortzetten van bestaande beheerovereenkomsten. De ontwikkelopgave op het gebied van natuur heeft echter wel impact op (de kosten van) het beheer: voor het beheren van een grotere oppervlakte natuur zijn meer financiële middelen nodig. Er is sprake van groei van het areaal op basis van de ontwikkelopgave voor de uitbreiding van natuurareaal en op basis van later afgesproken opgaven, zoals de opgave voor bosuitbreiding in de landelijke Bossenstrategie. Daarnaast is er een groot areaal natuurgebieden, waarop bij het Natuurpact nog geen beheerovereenkomsten lagen, maar waar een goed beheer noodzakelijk is om de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te realiseren. Dit betreft bijvoorbeeld natuur onder particulier beheer, waar de natuurbeheerder er tot nu toe voor gekozen heeft geen subsidie aan te vragen. Er is nu in die gebieden weinig grip op kwaliteit of monitoring.

Daarnaast is er in het (door het Rijk vastgestelde en aan de Europese Commissie aangeboden) nationaal strategisch plan van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een groei van het agrarisch natuurbeheer beoogd, terwijl het Natuurpact uitging van stabilisatie van het areaal en van een selectieve inzet van de middelen.

Toename kwaliteitseisen natuur

Er komt steeds meer regelgeving rond de kwaliteit van natuur. Dit volgt voornamelijk uit de doorvertaling van Europees natuurbeleid in Nederlandse wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in het landelijke Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, onderdeel van de Omgevingswet), waarin normen voor verschillende aspecten van de leefomgeving, zoals geluid, lucht, bodem en waterkwaliteit vastgesteld zijn en de Wet Stikstof en Natuurherstel. Dit vraagt om een verbetering van de kwaliteit binnen het NNN. Een ander voorbeeld van hogere kwaliteitseisen is de Kaderrichtlijn Water (KRW) die eisen stelt voor 2027 die op peil moeten worden gehouden en de bodemrichtlijn.

Er wordt ten opzichte van het Natuurpact nu meer gevraagd op het gebied van beheer en de verbetering van natuurgebieden dan waar de middelen toen op afgestemd zijn.

Middelen vaak incidenteel, maar niet structureel

Voor verschillende ambities binnen het natuurbeleid zijn middelen wel incidenteel, maar (nog) niet structureel beschikbaar. De opsomming hieronder is niet uitputtend, maar wel exemplarisch.

- Voor de ambitie voor het aanleggen van meer bosgebied (bosstrategie) komen alleen incidentele middelen beschikbaar en zijn nog geen structurele middelen voorzien voor het beheer van het nieuw aangelegd bosgebied.
- Voor het aanvalsplan grutto zijn wel incidentele middelen beschikbaar voor het geschikt maken van percelen voor weidevogels, maar structurele middelen voor het beheer van deze percelen ontbreken nog.

- Naar aanleiding van de gewijzigde verhouding van de vergoeding van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) (van 25% voor provincies naar 35% voor provincies) heeft het Rijk geen structurele middelen beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn door de vergroting van het areaal de kosten sterker gestegen dan verwacht. De consequentie hiervan is dat provincies een groter aandeel van het budget in moeten zetten voor het agrarisch natuurbeheer. Voor een tekort van € 200 miljoen (over vijf jaar) bleek het ministerie in de zomer van 2023 geen financiering beschikbaar te kunnen stellen.
- Datzelfde geldt voor de toename van de vergoeding van beheerkosten van natuur binnen het NNN van 75% naar 84%. Deze verhoging is gefinancierd uit de incidentele middelen van het Programma Natuur, waarbij bestuurlijk de intentie is uitgesproken dat deze extra financiering ook na 2030 structureel doorloopt. Dat is in de afgelopen jaren ook gebeurd, maar is nog niet structureel verwerkt in de vergoeding die de provincies van het Rijk ontvangen.
- Het NPLG voorziet in incidentele middelen om de beoogde maatregelen te realiseren. Voor het structureel beheer zijn nog geen middelen voorzien.

Een voorbeeld van het belang van het structureel beheren van de door investeringen gerealiseerde kwaliteit, is heide. De doelstelling is meer heide te creëren in plaats van bos. Heide is echter duurder in beheer dan bos. Wanneer voor het beheer van de heide niet structureel voldoende middelen beschikbaar zijn, zal die na een aantal jaren van onvoldoende beheer weer veranderen in bosgebied.

Bestrijding invasieve exoten

Invasieve exoten zijn planten en dieren die hier oorspronkelijk niet voorkomen. Doordat hun natuurlijke vijanden hier ontbreken, is de kans groot dat deze soorten zich hier vestigen, gaan woekeren en schade veroorzaken aan de natuur. De bestrijding van invasieve exoten vraagt steeds meer inzet en brengt (steeds hogere) kosten met zich mee. Het gaat bijvoorbeeld om de bestrijding van planten in wateren (onder andere de watercrassula, waterwaaier), planten op land (onder andere de Japanse duizendknoop en Amerikaanse vogelkers) en dieren (onder andere de rosse stekelstaart, Nijlgans en Aziatische hoornaar).

Preventie en faunaschade wolf

De kosten rond de wolf concentreren zich vooral aan de preventieve kant, in het verkennen en nemen van preventieve maatregelen. Hoewel de wolf zich nog met name in het oosten van het land bevindt, gaan deze preventieve maatregelen 'voor de wolf uit' en speelt dit, in verschillende mate, (bijna) landelijk. Tegemoetkomingen voor faunaschade toegebracht door de wolf betreffen een betrekkelijk klein deel van de totale faunaschade.

Vervallen deel landelijke vrijstelling voor faunabeheer

Door het niet meer kunnen toepassen van de landelijke vrijstelling voor faunabeheer, als gevolg van onvoldoende onderbouwing door het Rijk, komen er meer taken en kosten bij provincies te liggen. Om te kunnen blijven beheren zal de provincie meer vergunningen zelf af moeten geven. Deze dienen op basis van de jurisprudentie van de afgelopen jaren zeer goed onderbouwd te worden, wat dus veel werk voor de provincies met zich meebrengt. Het

vraagt veel natuurinformatie en informatie over de populaties en (dreigende) schade om vergunningen en provinciale vrijstellingen (sinds invoering Omgevingswet dit jaar 'vergunningvrije gevallen') goed te onderbouwen. Daarnaast komen provincies ook direct te staan voor de extra schades die ontstaan als gevolg van de afgenomen mogelijkheden voor faunabeheer (verminderde jacht). Zo is in de provincie Noord-Holland in het afgelopen jaar (2023) € 3 miljoen tegemoetgekomen voor schade van landelijke jacht- en voormalig vrijgestelde soorten en provinciaal vrijgestelde soorten (waarvan € 1,7 miljoen door de houtduif), die vergoed moet worden op basis van de openeinderegeling faunaschade (zie ook paragraaf 6.2.2).

6.2.2 Ontwikkeling in kosten buiten invloedsfeer

Sterke kostenontwikkeling beheer natuur

Met indexering en prijsontwikkeling is in het Natuurpact niet specifiek rekening gehouden. De middelen zijn opgenomen in het provinciefonds en volgen dus die gestandaardiseerde ontwikkeling. Via het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) verlenen de provincies subsidie voor het behoud van natuurgebieden en (agrarische) landschappen. De provincies vergoeden via dit subsiestelsel de kosten van het beheer van natuur op basis van een gezamenlijke methodiek van berekende standaardkostprijzen en gezamenlijk vastgestelde tarieven. Onder het SNL vallen zowel de Subsieregeling Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL) als het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het SNL kent subsidietijdvakken van telkens zes jaar, waarbij de dan actuele beheertarieven voor de gehele subsidieperiode worden gehanteerd. In die beheertarieven is eveneens de verwachte indexatie voor de komende jaren verwerkt. De subsidietarieven worden jaarlijks geactualiseerd, zodat iedere subsidiebeschikking bij aanvang uitgaat van de meest actuele beheertarieven. De stijging van deze beheertarieven is in de afgelopen jaren fors geweest. Het effect van deze stijging is voor elke provincie net anders, vanwege de verschillende 'mixen' van natuurbeheertypen die het betreft. Recente stijgingen die genoemd zijn van rond de 20% geven geen volledig beeld, maar geven wel aan dat de kostenontwikkeling fors is. In de periode 2019-2024 zijn de standaardkostprijzen gestegen met 16% tot 47%¹⁷. Deze kostenontwikkeling wordt gezien binnen zowel de SVNL als het ANLb.

De monitoring wordt uitgevoerd door natuurorganisaties, overheden en vrijwilligersorganisaties. De provinciale uitvoeringsorganisatie BIJ12 draagt zorg voor de gezamenlijke ontwikkeling van de systematiek. De kosten van monitoring zijn recent na een evaluatie en bijstelling verhoogd met 38%. Een verdere ontwikkeling van de monitoring is echter noodzakelijk, om te voldoen aan de vraag naar monitoringsinformatie die steeds groter wordt, mede in het licht van de stikstofaanpak. Volgens een gezamenlijke businesscase van provincies en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit leidt dit ertoe dat de kosten van monitoring met € 46 miljoen per jaar stijgen; een bedrag waarvoor beschikbare financiële middelen nog niet zijn vastgesteld. Ook de kosten voor de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) zullen in de toekomst sterk stijgen, als gevolg van de toegenomen vraag om monitoringsinformatie.

¹⁷ Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/tarieven-en-standaardkostprijzen/>

Onzichtbaar in deze tariefontwikkeling is dat voor beheer van natuur en landschap veel werk wordt gedaan door vrijwilligers. Denk bijvoorbeeld aan het uitvoeren van tellingen (monitoren), het verwijderen van ongewenste exoten en het beheer van houtwallen. De leeftijd van deze vrijwilligers neemt echter toe, en de aanwas van nieuwe vrijwilligers is lastig op peil te houden. Wanneer minder taken door vrijwilligers uitgevoerd kunnen worden, zal dit een kostenverhogend effect hebben.

Veel provincies kiezen er vanuit financiële krapte voor om verschillende toeslagen niet of deels open te zetten. Ook de recreatietoeslag staat in verschillende provincies onder (financiële) druk. Deze kent een sterke kostenstijging in de afgelopen jaren, wat leidt tot een grotere kostenpost voor provincies. Tegelijkertijd is de vergoeding voor beheerders vaak onvoldoende, mede gezien de grotere drukte in de natuur voor recreatie en het kostenstijgende effect dat dit gebruik heeft op het beheer.

Vergoeding faunaschade

Voor schade veroorzaakt door bijvoorbeeld ganzen (grasland, gewassen) of koolmezen (fruitbomen) wordt door provincies een tegemoetkoming uitgekeerd op basis van de regeling faunaschade. Dit is voor provincies een openeinderegeling: de schades die gemeld worden en waarvoor een regeling beschikbaar is, dienen tegemoetgekomen te worden. In de laatste jaren is bij de meeste provincies een sterke stijging gezien in de tegemoetkomingen voor faunaschade. Deze kostenstijging wordt vooral veroorzaakt door een toegenomen waarde van grasland en gewassen, waardoor de tegemoetkoming hoger is, en niet zozeer door een toename van het aantal schadegevallen. Daarnaast zien we dat het aantal aanvragen harder stijgt dan het aantal aanvragers: we zien gemiddeld meer aanvragen per aanvrager.

Een voorbeeld is de stijging van ganzenschade in de provincie Friesland van € 10 miljoen naar € 14 miljoen.

Overige ontwikkelingen

Naast de ontwikkelingen die hierboven benoemd zijn, zijn er nog enkele ontwikkelingen die een kleinere impact hebben op de taak en kosten van provincies, maar die, gezamenlijk, ook bijdragen aan de groei van dit beleidsterrein.

- Op basis van de uitspraak van de Hoge Raad in de casus Didam¹⁸ moeten provincies een aanbesteding uitvoeren voor het in beheer geven van een grond. Dit kost meer tijd en ambtelijke capaciteit.
- Voor het ICT-systeem Agrarisch natuurbeheer wordt een hogere bijdrage gevraagd van provincies.

6.2.3 Ontwikkelingen die leiden tot groei van de opgave en hogere kosten, gedeeltelijk te beïnvloeden

Binnen het beleidsterrein natuur en de afbakening die we in dit onderzoek gehanteerd hebben (zie paragraaf 6.1) zijn geen ontwikkelingen naar voren gekomen die voor provincies

¹⁸ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778

gedeeltelijk te beïnvloeden zijn. Provincies kunnen binnen het gestelde beleidskader wel keuzes maken en prioriteiten stellen, maar er zijn geen ontwikkelingen in dit onderzoek naar voren gekomen waar provincies expliciete keuzeruimte hebben voor of en in hoeverre ze dit in hun beleid meenemen. Veelal is er sprake van internationale verplichtingen, om verantwoordelijkheden die in nationale wetgeving (Wet Natuurbescherming, Omgevingswet) vastliggen na te komen, of openeinderegelingen (faunaschade) die de ruimte voor prioritering inperken.

Bijlage 1

De nummering van de paragrafen in deze bijlage correspondeert met de nummering van hoofdstuk 3, waarbij paragraaf 1 in de bijlage een verdieping vormt op paragraaf 3.1, et cetera.

1. De inkomsten van provincies

Ontwikkeling sinds 2014

In dit hoofdstuk schetsen we de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds sinds 2014. Het vertrekpunt daarbij vormt de septembercirculaire 2013. We vergelijken deze stand met die uit de septembercirculaire 2023 (en de septembercirculaire 2022 voor de jaarschijf 2022). De septembercirculaire 2014 kende voor de laatste jaarschijf, in dat geval 2019, een stand van € 711 miljoen. In dit bedrag was al een opschalingskorting verwerkt van € 20 miljoen. Dit was een korting die was doorgevoerd naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte II, waarbij door een vermindering van het aantal provincies een korting werd doorgevoerd die in latere jaren zou oplopen tot € 75 miljoen. Hiervan was al € 20 miljoen verwerkt in de stand van de decembercirculaire. Dit hebben we weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2: Verwerking van de opschalingskorting tot en met de decembercirculaire 2014

Bedragen x € 1 mln	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Later
Meicirculaire 2013		-5	-10	-15	-20	-20	-20

Toename van ruim € 2,5 miljard tussen 2013 en 2024

Sinds de septembercirculaire 2013 is de omvang van de algemene uitkering met ongeveer € 2,5 miljard toegenomen. Waar de algemene uitkering in 2013 nog € 711 miljoen bedroeg, is dit bedrag in de septembercirculaire 2023 opgelopen tot circa € 3,3 miljard voor de jaren vanaf 2024. Dat betekent een toename van ruim € 2,5 miljard ten opzichte van de septembercirculaire 2013.

Tabel 3: Vergelijking van de algemene uitkering 2014 - 2023

Bedragen x € 1 mln	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
September2013 ex. OSK	731	731	731	731	731	731	731
Opschalingskorting	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
Stand sept 2013	711	711	711	711	711	711	711
Stand sept 2022 / 2023	2.770	3.051	3.284	3.349	3.232	3.370	3.508
Vershil	2.137	2.418	2.651	2.716	2.599	2.737	2.875

Verklaring van de verschillen: accres, openbaar vervoer en natuur

De toename van € 2,5 miljard wordt met name verklaard door de accresontwikkeling (de groei van het provinciefonds), de bijdrage voor het openbaar vervoer en de bijdrage voor natuur. In onderstaande tabel zetten we de belangrijkste verklaringen voor de verschillen op een rij.

*Tabel 4: De belangrijkste verklaringen van de verschillen
(Bedragen x € 1 miljoen)*

Bedragen x € 1 miljoen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Accresontwikkeling	715	949	1.324	1.513	1.364	1.515	1.654
Decentralisatie BDU verkeer en vervoer	923	923	923	923	923	923	923
Aanvullende middelen natuur	356	356	356	356	356	356	356
Financieringssysteematiek					80	80	80
Opschalingskorting ¹⁹	-15	-15	-15	-15	-55	-55	-55
Plafond BCF	-27	-27	-27	-27	-27	-27	-27
Opcenten MRB	124	124	124				
BCF	77	111					
Saldo overige en afronding	-27	-19	-55	-57	-65	-67	-68
Totaal	2.126	2.402	2.630	2.693	2.576	2.685	2.823

Decentralisatie Brede Doeluitkering verkeer en vervoer

Mede als gevolg van de afschaffing van de plusregio's heeft ook een gedeeltelijke decentralisatie plaatsgevonden van de Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer naar het provinciefonds. Aanvankelijk werden de middelen nog als een decentralisatieuitkering verstrekt. Uiteindelijk zijn ze toegevoegd aan de algemene uitkering uit het provinciefonds.

Aanvullende middelen voor natuur

In 2012 hebben het Rijk en de afzonderlijke provincies de afrondingsovereenkomst Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ondertekend. Hiermee zijn de inzet en de beschikbare middelen, inclusief de middelen voor de voormalige FES-projecten die in het ILG waren opgenomen, tot en met 2013 vastgesteld. Met het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II zijn vanaf 2013 aanvullende middelen voor natuur beschikbaar gekomen. Daarnaast is er een bedrag van € 41 miljoen beschikbaar gekomen voor de decentralisatie van de Dienst Landelijk Gebied. Uiteindelijk zijn deze middelen overgeheveld naar de algemene uitkering uit het provinciefonds.

¹⁹ In de stand van de septembercirculaire 2013 zat een opschalingskorting van € 20 miljoen verwerkt. Ten opzichte van die stand komt daar € 55 miljoen bij. Per saldo komt de totale opschalingskorting uit op € 75 miljoen.

Opschalingskorting

Het kabinet-Rutte II had ingezet op een opschaling van provincies, die uiteindelijk zou leiden tot aanzienlijke besparingen op de middellange termijn. De korting is incidenteel gedeeltelijk geschrapt, maar de korting staat nog steeds structureel voor € 75 miljoen in de boeken.

Hiervan was al € 20 miljoen meegenomen in het structurele beeld van de decembercirculaire 2013.

Overzicht accresontwikkeling

In onderstaande tabel is de accresontwikkeling over de jaren 2014 t/m 2028 in beeld gebracht.

*Tabel 5: Accresontwikkeling provinciefonds 2014 - 2018
(Bedragen x € 1 miljoen)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
SC 2014	43														
SC 2015		-10													
SC 2016			44												
SC 2017				28											
SC 2018					147										
SC 2019						149									
SC 2020							114								
SC 2021								95							
SC 2022									178						
SC 2023										234	375	189	-149	151	139
Subtotaal	43	-10	44	28	147	149	114	95	178	234	375	189	-149	151	139
Verwerkt in SC 2014	65	-11	3	7	1										
Totaal	-12	1	41	21	146	132	114	95	178	234	375	189	-149	151	139
Cumulatief	-12	-11	30	51	196	328	442	537	715	949	1.324	1.513	1.364	1.515	1.654

De afgelopen jaren een reëel accres

De afgelopen jaren, met name vanaf 2017, is sprake geweest van een reële groei (accres) van het provinciefonds. Door de zogenoemde 'trap-op-trap-af-systematiek', waarbij het provinciefonds evenredig meegroeide met de omvang van de rijksuitgaven, is het provinciefonds sterker gestegen dan de gemiddelde loon- en prijsontwikkeling bij de overheid. Uit dit reële accres moeten overigens wel beleidsaanpassingen (voor zover ze niet voortvloeien uit extra taken) en volumeontwikkelingen worden bekostigd.

5. Ontwikkeling investeringen en eigen vermogen

De ontwikkeling van de provinciale financiën

In onderstaande tabel is de balansontwikkeling van de gezamenlijke provincies weergegeven vanaf ultimo 2016.²⁰ Dit vormt mede het vertrekpunt voor onze analyse.

Tabel 6: Balansontwikkeling van de gezamenlijke provincies per ultimo

Activa (x 1 miljard)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vaste activa	14.3	14.2	14.9	13.6	14.0	14.5	16.0
Immateriële vaste activa	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Materiële vaste activa	2.9	3.5	3.9	4.5	5.0	5.5	5.7
Financiële vaste activa	11.1	10.5	10.8	8.9	8.7	8.7	10.0
Vlottende activa	6.5	7.2	6.4	7.6	7.4	7.8	6.8
Totaal activa	20.8	21.4	21.3	21.2	21.4	22.3	22.8

Passiva (x 1 miljard)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigen vermogen	16.1	16.8	16.7	16.8	16.9	17.0	17.0
Algemene reserve	4.4	4.2	1.8	1.8	1.8	2.0	2.1
Bestemmingsreserves	11.5	12.2	14.6	14.6	14.7	14.6	14.4
Saldo rekening	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4
Voorzieningen	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
Vaste schulden	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.7	0.8
Vlottende schulden	3.7	3.8	3.8	3.5	3.5	4.2	4.6
Totaal passiva	20.8	21.4	21.3	21.2	21.4	22.3	22.8

Baten ex. mutaties reserves		6.2	5.6	5.7	5.9	5.9	6.2
------------------------------------	--	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Solvabiliteit	77,4	78,5	78,4	79,2	78,9	76,2	74,5
----------------------	------	------	------	------	------	------	------

Netto investeringsquote		8,1%	7,1%	10,5%	8,5%	8,5%	4,8%
Vierjarig gemiddelde					8,5%	8,7%	8,0%

(Bron: CBS)

²⁰ Hierbij is bewust gekozen voor de stand van 31 december 2016 als vertrekpunt. Met ingang van 2017 is de taakveldindeling gewijzigd en bovendien was het verplicht om met ingang van 2017 alle investeringen te activeren en af te schrijven. Voor 2017 was het toegestaan om investeringen met een maatschappelijk nut in de openbare ruimte in één keer af te schrijven.

Solvabiliteitspercentage is hoog

De gezamenlijke provincies kennen een hoog solvabiliteitspercentage: 75%. Het percentage neemt de laatste jaren wel af, als gevolg van de toename van het investeringsniveau.

Tabel 7: Vermogensmutatie gezamenlijke provincies
(Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigen vermogen per 1/1	16.112	16.765	16.706	16.797	16.882	16.979
Mutatie reserves	261	-33 5	-27 0	-24 2	-33 8	-43 0
Resultaat	392	276	361	326	435	433
Vermogensmutatie	653	-59	91	85	96	3
Eigen vermogen per 31/12	16.765	16.706	16.797	16.882	16.979	16.982

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

12 maart 2024

Classificatie : Vertrouwelijk

Namen adviseurs :

- MSc
- drs.

Projectnummer : P0039753

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl