# Statenvoorstel nr. PS24-000932

| Datum |  GS-kenmerk | Inlichtingen bij | Gedeputeerde(n) |
| --- | --- | --- | --- |
| <<besluitdatum>> | 2024-025014 | R. Kappert, r.kappert@overijssel.nl  | T.A. de Bree |

Aan Provinciale Staten

## Onderwerp

Vaststellen begroting 2025

## Bijlagen

I. Ontwerpbesluit

II. Invulling taakstelling € 3 miljoen (perspectiefnota 2025)

III. (te raadplegen via <https://overijssel.notubiz.nl/modules/1/ingekomen_stukken/view> onder het bovengenoemde kenmerk)

|  |
| --- |
| Samenvatting van het voorgestelde besluitProvinciale Staten stelt de begroting 2025 vast. De begroting is een uitwerking van het Coalitieakkoord 2023-2027 Schouder aan schouder. Provinciale Staten stemt in met de uitvoeringsplannen (acties) die het college voorstelt en de begrote kosten daarvan. Deze plannen en uitgaven worden toegelicht onder verschillende kerntaken (programma’s) en paragrafen in de begroting. De begroting kunt u vinden op onze publicatieportal [www.destaatvan.overijssel.nl](http://www.destaatvan.overijssel.nl)De begrote kosten voor 2025 hebben een omvang van € 555,9 miljoen. Daarnaast bedraagt het investeringskrediet € 34,4 miljoen. Het budgettaire perspectief schetst een vrije ruimte in de jaren 2026 tot en met 2028 van achtereenvolgens € 6,1 miljoen, € 2,2 miljoen en € 10,1 miljoen. Daarnaast bedraagt de ruimte in de Algemene reserve € 23,1 miljoen. De vrije ruimte betreft een tussenstand. De belangrijkste ontwikkelingen op het budgettaire perspectief (inkomsten en uitgaven) worden bij de perspectiefnota 2026 gepresenteerd.  |

### Inleiding en probleemstelling

Provincies dienen op grond van de Provinciewet hun begroting voor het volgende jaar vóór 15 november te verzenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daartoe leggen wij de begroting ter besluitvorming aan u voor. De begroting is voor wat betreft opbouw en stijl in lijn met de afgelopen jaren.

Opbouw

In de inleidende samenvatting worden de opgaven op hoofdlijnen benoemd. De kerntaakstructuur (programmabegroting) vindt zijn oorsprong in de kerntakendiscussie waarover in IPO verband afspraken zijn gemaakt. Het leidt tot een verdeling van de opgaven per kerntaak (Ruimtelijke ordening, Economie, Mobiliteit etc.). Daarbinnen zijn de hoofddoelen doorvertaald naar subdoelen, prestaties en uitvoeringsactiviteiten (acties). Op deze wijze wordt geconcretiseerd wat de ambities van het provinciebestuur zijn, hoe u die denkt te bereiken (secties “Dit is hoe wij denken”) en wat daarvoor gedaan wordt (secties “Dit is wat wij doen”).

Overwegingen

**1 Provinciale staten stelt de begroting vast**

**1.1 Omvang begroting**

Alle begrotingswijzigingsbesluiten sinds de begroting 2024 zijn verwerkt in de primitieve begroting 2025. Dit betreft onder meer de perspectiefnota 2025, tussenliggende Monitors, de nieuwe belastingverordening en separate statenvoorstellen.

Daarnaast zijn de begrotingswijzigingsvoorstellen, die zijn toegelicht in de gelijknamige alinea hieronder, verwerkt in de begroting 2025. Door de begroting vast te stellen, stemt u in met omvang en verdeling van de budgetten zoals deze in de begroting 2025 zijn opgenomen.

*Exploitatiebudgetten*

De begrote lasten (excl. reserve mutaties) voor 2025 bedragen € 555,9 miljoen. De begrote baten bedragen € 525,4 miljoen. Per saldo onttrekken we daardoor € 30,5 miljoen aan de reserves om de begroting te laten sluiten. Dit bedrag is lager dan in voorgaande jaren en komt vooral door een lagere onttrekking aan de Reserve uitvoering Kwaliteit van Overijssel. Als gevolg van de aflopende investeringsprogramma’s en -projecten uit voorgaande coalitieperioden zijn de beschikbare middelen geslonken en dalen de uitgaven. Hierdoor vallen de onttrekkingen lager uit. Daarnaast verkeren veel onderwerpen uit de nieuwe investeringsimpuls nog in de voorbereidingsfase waardoor de aanspraken op deze middelen nog beperkt zijn en in de reserves beschikbaar blijven.

*Investeringskredieten*

Naast de exploitatiebudgetten, zijn er ook investeringskredieten opgenomen in de begroting. Dit betreft vervangings- en uitbreidingsinvesteringen in activa waarop wordt afgeschreven. Dit betreft voornamelijk investeringen in provinciale infrastructuur. De omvang hiervan voor 2025 bedraagt € 34,4 miljoen (zie begrotingswebsite, paragraaf investeringen).

Bij deze begroting stellen wij voor om het investeringskrediet met € 6,6 miljoen te verhogen. Wij verwijzen hiervoor naar de begrotingswijzigingenvoorstellen over de indexering van de investeringskredieten voor kunstwerken en de aanpak van de oeverconstructies van het Kanaal Almelo de Haandrik in de volgende alinea.

**1.2 Begrotingswijzigingsvoorstellen**

Bij het opstellen van de begroting is een aantal begrotingswijzigingen meegenomen waarover u nog moet besluiten. Deze leggen we hier aan u voor.

* Invulling taakstelling € 3 miljoen onderbesteding op structurele budgetten

Uit de analyse bij de jaarrekening 2023 bleek dat op een aantal prestaties drie jaar achter elkaar sprake was van onderbesteding op structurele budgetten. Bij de perspectiefnota 2025 is op basis daarvan besloten om een taakstelling van structureel € 3 miljoen op te nemen in de begroting. De invulling van deze taakstelling hebben wij nu vormgegeven. Deze taakstelling was al bij de perspectiefnota 2025 ingeboekt ten gunste van het budgettair perspectief en heeft daardoor geen effect meer op het perspectief bij deze begroting.

De besparingen doen we op de structurele budgetten waar de afgelopen drie jaren op rij sprake is geweest van onderbesteding. Daarmee gaan we ervan uit dat deze besparingen kunnen met behoud van hetzelfde ambitieniveau en doelbereik. Wel betekent het dat we op veel van deze prestaties scherper aan de wind gaan varen. Zo zullen tegenvallers eerder kunnen leiden tot een budgetoverschrijding. In dat geval komen we daar bij u op terug.

In onderstaande tabel staat per prestatie de besparing die is verwerkt in deze begroting. In bijlage 2 is per post een toelichting opgenomen.

| **Prestatie nr.** | **Prestatienaam** | **Taakstelling** |
| --- | --- | --- |
| 3.1.5 | Beheer natuurwaarden in agrarisch gebied | -€ 250.000 |
| 4.1.3 | Slim inzetten duurzame systemen en netwerken | -€ 400.000 |
| 4.4.4 | Goederenvervoer | -€ 100.000 |
| 4.6.9 | Verkenning, planstudies en realisatie overige projecten | -€ 200.000 |
| 4.7.1 | Beheer en onderhoud provinciale infrastructuur (met name gladheidsbestrijding) | -€ 650.000 |
| 5.5.1 | Basisinfrastructuur en innovatie | -€ 50.000 |
| 7.3.3 | Communicatie | -€ 60.000 |
|  | Overhead (concern control) | -€ 40.000 |
|  | Overhead (digitale transformatie) | -€ 1.000.000 |
|  | Buffer inflatie | -€ 250.000 |
|  |  | **-€ 3.000.000** |

* Digitale transformatie

Binnen het domein overhead zijn in het verleden structurele middelen beschikbaar gesteld voor de doorontwikkeling van ons informatiserings- en digitaliseringsbeleid. Met deze middelen worden diverse projecten ontplooid die de digitale transformatie van onze provincie bevorderen. De wijze waarop deze projecten op dit moment worden gebudgetteerd sluit momenteel niet (goed) aan op het bestedingsritme. De opstart- en doorlooptijd van projecten zijn door complexiteit (zoals veranderende wet- en regelgeving, snel ontwikkelende technologieën (bijvoorbeeld AI) en beperkte ambtelijke uitvoeringskracht) vooraf lastig in te schatten. Hierdoor is de afgelopen jaren sprake geweest van onderbesteding en vrijval van budget.

Om de budgettering en het bestedingsritme beter met elkaar in balans te brengen, de beschikbaarheid van budgetten de komende jaren te borgen en keuzevrijheid te bieden aan een volgend college, stellen wij – als onderdeel van de hiervoor genoemde invulling van de taakstelling van € 3 miljoen – voor om het budget voor digitale transformatie met € 1 miljoen structureel te verlagen. Daartegenover stellen we voor om eenmalig vanuit de algemene reserve € 3 miljoen te storten in de uitvoeringsreserve Kwaliteit van Overijssel (uKvO). Een dergelijk incidenteel budget past beter bij de aard van de projecten en maakt het mogelijk het bestedingsritme aan te passen op de projecten die de komende jaren tot uitvoering komen. Gedeputeerde Staten kan via de P&C-cyclus middelen al dan niet toe te voegen aan de begroting in enig jaar. Een volgend college kan met een eventuele aanvullende storting het ambitieniveau (opnieuw) bepalen.

* Werkbudget natuurinclusiviteit, circulariteit en klimaatadaptatie

De opgaven van de provincie zijn groot en steeds meer integraal. In het coalitieakkoord is dit belang, naast in geformuleerde ambities, benadrukt met een financiële stimulans van € 10 miljoen voor integrale projecten op het gebied van Natuurinclusie, Klimaatadaptatie en Circulariteit. Deze middelen zijn als onderdeel van de financiële impuls uit het coalitieakkoord toegevoegd aan de Algemene reserve Kwaliteit van Overijssel. Het doel is om te komen tot concrete projecten die alle drie voornoemde onderwerpen raken én die leiden tot een nieuwe benutting van externe cofinancieringsbronnen, zoals Europese Fondsen, Rijkssubsidies en/of private financiering.

Vooruitlopend op de het investeringsvoorstel dat nog aan u zal worden voorgelegd, en waarmee u de middelen voor besteding beschikbaar stelt aan ons college, is een werkbudget nodig om te komen tot drie projectvoorstellen. Wij stellen u voor om € 150.000 aan werkbudget beschikbaar te stellen door dit bedrag uit de algemene reserve Kwaliteit van Overijssel (aKvO), over te hevelen naar de uitvoeringsreserve Kwaliteit van Overijssel (uKvO).

* Actualisatie investeringskrediet kunstwerken a.g.v. indexatie

Bij het opstellen van de begroting is gebleken dat de investeringskredieten voor kunstwerken bijgesteld moeten worden voor indexatie. De dekking hiervoor is aanwezig binnen het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen (BIK 2024-2027). Om hierover te kunnen beschikken vragen we u om de investeringskredieten met € 137.000 te verhogen (pro forma besluit). De verwerking hiervan zullen we dan bij Monitor 2024-II doorvoeren. Deze bijstelling heeft geen invloed op het budgettaire perspectief.

* Aanpak vervanging oeverconstructies Kanaal Almelo de Haandrik

Uit onderzoek is gebleken dat de functie en veiligheid van het kanaal en de omgeving (wegen en fietspaden) in het geding is. Een groot deel van het kanaal voldoet niet aan de wettelijke norm. Daardoor heeft vervanging van de oeverconstructies prioriteit. We zullen u daarover per brief (2024-026017) informeren.

Het vervangingstraject is in drie delen onderverdeeld:

* Het ontwerpproces van deel 1 (11 km) is grotendeels afgerond. Op basis van de ontwerpen is er in totaal € 20,2 miljoen aanvullend krediet benodigd voor de uitvoering. Deze uitvoering is onuitstelbaar vanwege de hiervoor genoemde veiligheid. Wij willen het proces voor de vervanging van deel 1 ongewijzigd door laten lopen.
* Delen 2 en 3 (ca. 32 km) moeten nog nader worden voorbereid. Om de benodigde voorbereidingen voor delen 2 en 3 te kunnen treffen is een aanvullend krediet benodigd van € 6,5 miljoen.

Op dit moment is duidelijk dat de beschikbare middelen uit het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen (BIK) niet toereikend zijn om het project uit te voeren. In het voorjaar van 2025 verwachten we ten tijde van de Perspectiefnota 2026 u een toekomstvisie aan te kunnen bieden voor de functie van het kanaal. Mede op basis daarvan kunnen we het verdere vervolg van de vervangingsopgave vaststellen. Op dat moment komen we dus (ook) bij u terug met een financieel voorstel voor de uitvoering van deel 1.

Om wel verder te kunnen gaan met de noodzakelijke voorbereidingen voor deel 2 en 3 stellen wij u voor om de benodigde € 6,5 miljoen aan voorbereidingsbudget vrij te maken binnen de beschikbare middelen voor het Beheerplan Infrastructurele Kapitaalgoederen (BIK) 2024-2027. Dit leidt tot een herprioritering van projecten. Door deze uitruil vloeien hier voor de korte termijn nog geen financiële effecten uit voort. De verwerking van dit besluit zullen we bij Monitor 2024-II doorvoeren.

**2. Budgettair perspectief**

Onderstaande tabel geeft een cijfermatige weergave van het budgettair perspectief. Het geeft inzicht in de vrije ruimte die verwacht wordt op de meerjarenbegroting. Het perspectief begint met het saldo dat in de perspectiefnota 2025 is gepresenteerd, en bevat alle navolgende effecten tot aan de begroting 2025. Dit betreft bijvoorbeeld tussentijdse bijstellingen van de rijksuitkeringen waaronder het Provinciefonds (circulaires), de financiële effecten van besluitvorming over onze Monitors en de effecten van overige statenvoorstellen.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  | **(x € 1.000)** |
| **Budgettair perspectief** |  | **Alg.** **Reserve** |  | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** |
| Saldi conform Perspectiefnota 2025 | **16.872** |  |  **-**  | **3.435** | **1.172** | **11.760** |
|   |   |   |   |   |   |   |
| **Actualisering begroting** | **1.480** |  | **4.697** | **2.637** | **1.061** | **-1.666** |
| Beïnvloedbare mutaties | -  |   | -3.000 |  -  |  -  |  -  |
| Niet-beïnvloedbare mutaties | 1.480 |   | 7.697 | 2.637 | 1.061 | -1.666 |
|   |   |   |   |   |   |   |
| ***Beschikbare budgettaire ruimte*** | ***18.352*** |   | ***4.697*** | ***6.072*** | ***2.233*** | ***10.094*** |
|   |   |   |   |   |   |   |
| *Mutatie vrije ruimte Algemene Reserve* | *4.697* |  | *-4.697* |  *-*  |  *-*  |  *-*  |
|   |   |   |   |   |   |   |
| ***Nieuw budgettair perspectief (beschikbare ruimte)*** | ***23.049*** |  |  ***-***  | ***6.072*** | ***2.233*** | ***10.094*** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| *Waarvan:* |   |   |   |   |   |   |
| *Nieuw structureel saldo* |  |  | *36.448* | *12.777* | *8.529* | *4.721* |
| *Nieuw incidenteel saldo* | *23.049* |  | *-36.448* | *-6.705* | *-6.296* | *5.373* |

Toelichting:

*Algemeen*

Het perspectief dat bij de perspectiefnota is gepresenteerd, vormt het vertrekpunt bovenaan in de tabel. Daaronder zijn nakomende effecten geclassificeerd. Dit resulteert onderaan in de tabel in een “nieuw budgettair perspectief” (vette lichtblauwe regel) dat de beschikbare ruimte weergeeft wanneer de begroting 2025 ongewijzigd wordt vastgesteld. Het positieve saldo geeft aan dat de begrote baten de begrote lasten voor de langere termijn overstijgen. Het budgettaire perspectief schetst een vrije ruimte in de jaren 2026 tot en met 2028 van achtereenvolgens € 6,1 miljoen, € 2,2 miljoen en € 10,1 miljoen. Daarnaast bedraagt de ruimte in de Algemene reserve € 23,1 miljoen.

Onder het totaalsaldo is een uitsplitsing gemaakt naar het saldo op de incidentele en de structurele middelen. Het positieve structurele saldo duidt erop dat de structurele inkomsten de structurele uitgaven overstijgen. Het negatieve incidentele saldo tussen 2025 -2027 geeft aan dat de incidentele uitgaven de incidentele inkomsten overstijgen. De hogere incidentele uitgaven worden dus gedekt met structurele ruimte. Dit geeft aan dat de financiële positie van onze provincie gezond is. Voor de langere termijn (vanaf 2030) is op dit moment het beeld dat er een positief structureel saldo zal zijn van afgerond € 1,7 miljoen en een positief incidenteel saldo van € 6,3 miljoen per jaar.

*Algemene reserve*

Het perspectief is geactualiseerd ten opzichte van de perspectiefnota. De ruimte in het perspectief neemt in 2025 verder toe met € 4,7 miljoen door hogere inkomsten uit het Provinciefonds (accres). Dit bedrag wordt toegevoegd aan de vrije ruimte in de algemene reserve. De vrije ruimte in de algemene reserve bedraagt daarmee € 23,1 miljoen. Deze middelen zijn per direct beschikbaar.

*Ontwikkelingen perspectief*

Het is belangrijk om op te merken dat er ontwikkelingen zijn die het perspectief zullen beïnvloeden maar waarvan de omvang op dit moment nog onzeker is. Een aantal van die ontwikkelingen is ook benoemd in de Perspectiefnota 2025. Het is daarom raadzaam om voorzichtigheid te betrachten bij aanwending van de vrije ruimte. Ontwikkelingen:

* De vervanging van de oeverconstructies van het Kanaal Almelo de Haandrik wordt voorbereid en de kosten in kaart gebracht. Bij de perspectiefnota 2026 zal daar meer duidelijkheid over gegeven kunnen worden;
* Het is nog onzeker wat de financiële effecten zullen zijn van de nieuwe verdeling van het Provinciefonds.
* De evaluatie van onze reserves naar aanleiding van het rekenkamerrapport “Grip op reserves Overijssel” heeft een aantal overwegingen opgeleverd die budgettaire effecten kunnen hebben. Wij bereiden de besluitvorming hierover voor en leggen u dat bij de perspectiefnota 2026 voor ten behoeve van de integrale afweging;

*Mutaties van het budgettaire perspectief*Hieronder zullen we op hoofdlijnen de belangrijkste mutaties op het perspectief beschrijven. Een gedetailleerde toelichting (per onderwerp) vindt u op onze begrotingssite 2025, onderdeel ‘financiën’, subonderdeel ‘budgettair perspectief’. Bij de onderwerpen kunt u de regel openklikken om de toelichting te lezen.

* Niet beïnvloedbare mutaties

Deze hebben het grootste effect op het gewijzigde perspectief sinds de perspectiefnota. Ze bestaan onder meer uit de meerjarige doorwerking van de effecten van reeds genomen statenbesluiten, de autonome ontwikkelingen binnen het provinciefonds en het uitstel van afschrijvingskosten doordat investeringsprojecten later worden afgerond dan aanvankelijk begroot.

* Beïnvloedbare mutaties

De beïnvloedbare mutatie voor 2025 heeft betrekking op de voorgestelde incidentele storting van € 3 miljoen voor de digitale transformatie in de reserve uKvO. Zie voorstel onder alinea ‘begrotingswijzigingsvoorstellen’ hierboven.

**3. Plan van aanpak structurele begroting in balans**

In de Perspectiefnota 2025 hebben we aangegeven dat we deze periode aan de slag willen met het in balans brengen van de structurele begroting, dit mede naar aanleiding van de motie ‘Wie nu leeft, wie nu zorgt’. Om een integrale afweging door uw Staten te faciliteren, werken we in aanloop naar de Perspectiefnota 2026 aan het inzichtelijk maken van de mogelijke keuzes die bijdragen aan het toekomstbestendig in balans brengen van de structurele begroting. Enerzijds zal dit gaan om keuzes over de inzet van de huidige structurele en incidentele middelen, anderzijds over financiële beleidskeuzes omtrent de raming van structurele inkomsten (waaronder dividend en rente).

Om het inzicht te vergroten laten we de komende periode in beeld brengen welke beleidsvrijheid er is op de verschillende provinciale kerntaken (beoogde oplevering februari 2025) en welke keuzes mede op basis daarvan te maken zijn binnen onze begroting (beoogde oplevering maart 2025). Als onderdeel van deze analyse kijken we ook naar de meerjarige subsidierelaties. Verder verwachten we de komende tijd een scherper beeld van onze structurele inkomsten uit het provinciefonds (nieuw verdeelmodel, inclusief het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur) en de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (beoogde oplevering maart 2025).

Bij de Perspectiefnota 2026 brengen we de informatie samen ten behoeve van de integrale afweging. Daarbij werken we aan een geobjectiveerde leidraad om afwegingen en keuzes over de structurele begroting te kunnen maken.

Conclusie

Met deze begroting geven wij invulling aan het coalitieakkoord ‘Schouder aan schouder’. Wij stellen u voor de begroting 2025-2028 vast te stellen.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen zoals verwoord in Bijlage I.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

<<handtekening>>

voorzitter, A.P. Heidema secretaris, N. Versteeg