

Aan Provinciale Staten

Datum : 20 MAART 2019
Documentnr. : 2019-022586/12/A.20
Dossiernummer : K13652
Behandeld door : Johan Oosterling, Yvonne Hendriks, Anneke Haven
Telefoonnummer : (050)316 4241, 316 4304, 316 4360
Antwoord op :
Bijlagen : 3
Onderwerp : Kaderbrief 2019

Geachte dames en heren,

Hierbij bieden wij u ter informatie de Kaderbrief 2019 aan. In deze brief 2019 vatten wij kort en bondig samen wat de financiële gevolgen zijn van de ontwikkelingen sinds het verschijnen van de Begroting 2019, de sindsdien genomen besluiten (voorbeslag) en de nu voorziene onontkoombare knelpunten in het aanvaard beleid. Tevens zullen wij in deze Kaderbrief 2019 ingaan op de bij ons bekende ontwikkelingen en/of onzekerheden, die mogelijkervijs invloed hebben op de beschikbare middelen.

Wij zijn voornemens om, evenals in het verkiezingsjaar 2015, ook in 2019 weer met één kadernota (voorheen aangeduid als voorjaarsnota) te komen. Dat wil zeggen dat ons college nu met een (beleidsarme) 'Kaderbrief' komt met daarin alleen de ontwikkelingen op basis van het aanvaarde beleid en het nieuwe college in juni 2019 met een beleidsrijke Kadernota 2019-2023 met daarin de vertaling van het nieuwe collegeakkoord. Met de Statenverkiezingen in het vooruitzicht, vinden wij een warme overdracht belangrijk. Wij kiezen er daarom voor de nu bekende knelpunten, die nu moeten worden opgelost, te verwerken in deze Kaderbrief. Daardoor kan de weergegeven begrotingsruimte naar de wensen en inzichten van de nieuwe Staten worden ingevuld.

Na een korte samenvatting besteden wij in deze brief allereerst aandacht aan de verwachte ontwikkelingen van de begrotingsruimte 2019-2023 en de knelpunten die zich voordoen bij de uitvoering van de lopende meerjarenbegroting.

Op basis van deze ontwikkelingen geven wij een indicatie van de beschikbare ruimte voor nieuw beleid in de periode 2020-2023. Vervolgens maken wij inzichtelijk in hoeverre het nieuw beleid uit de collegeperiode 2015-2019 na 2019 afloopt en welke middelen nodig zijn om dit beleid in de volgende collegeperiode op het huidige niveau te continueren. Ten slotte benoemen wij een aantal risico's en mogelijke ontwikkelingen, waarvan de financiële gevolgen voor de toekomstige begrotingsruimte nu nog niet goed zijn te duiden.

1. Samenvatting

Het begrotingsbeeld zal in de komende jaren verbeteren door een hogere uitkering uit het Provinciefonds, een iets hogere opbrengst opcenten mrb en uw besluit om een deel van de beschikbare weerstandscapiteit vrij te laten vallen en met deze vrijval het naar voren halen van de begrotingsruimte 2020 en 2021 weer ongedaan te maken.

Daarnaast neemt de begrotingsruimte 2020-2023 toe omdat in de Voorjaarsnota 2018 is besloten de een-op-een relatie tussen het stamkapitaal en de toekomstige voeding van de reserve MIT te laten vervallen. Dat betekent dat het rendement op het stamkapitaal niet meer rechtstreeks ten gunste van de reserve MIT komt, maar ten gunste van de Algemene middelen.

Als gevolg van bovengenoemde systeemwijziging ligt het voor de hand om de tot nu toe afgezonderde middelen, te weten € 24,34 miljoen voor de jaren 2021 tot en met 2023, voor onder meer het nieuwe MIT vanaf 2021 toe te voegen aan de begrotingsruimte 2020-2023. Daarmee wordt de bekostiging van het nieuwe MIT vanaf 2021 onderdeel van de integrale afweging van voorstellen nieuw beleid ten laste van de begrotingsruimte. We constateren daarnaast in de verschillende programma's een aantal knelpunten bij de uitvoering van het aanvaarde beleid. Om die knelpunten op te lossen zal, naast de inzet van bestaande middelen, een beroep op de Algemene middelen moeten worden gedaan.

Rekening houdend met de eerder genoemde meevallers, de systeemwijziging met betrekking tot het rendement op het stamkapitaal en de benodigde middelen voor knelpunten aanvaard beleid zal de beschikbare ruimte voor nieuw beleid in de periode 2020-2023 per saldo met circa € 12,03 miljoen toenemen ten opzichte van de eerdere raming in de Begroting 2019. Deze toename van de ruimte zal echter niet toereikend zijn om al het incidentele nieuw beleid uit deze collegeperiode op het huidige niveau te continueren in de periode 2020-2023. Daarnaast kunnen de nu voorziene risico's en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot lonen, prijzen, rente, toerekening van apparaatskosten, (verdeling) uitkering Provinciefonds en opbrengst opcenten mrb in relatie tot het Klimaatakkoord het begrotingsbeeld in de komende jaren mogelijk negatief beïnvloeden.

2. Ontwikkeling begrotingsruimte 2019-2023

Wij hebben de Begroting 2019 geactualiseerd naar de stand per ultimo februari 2019.

De wijzigingen van de Begroting 2019, die het gevolg zijn van de in deze kaderbrief geschetste ontwikkelingen, genomen besluiten en gesignaleerde knelpunten aanvaard beleid, zullen worden meegenomen in de Kadernota 2019-2023, die begin juni 2019 verschijnt en die begin juli ter vaststelling bij uw Staten voorligt.

De Kadernota 2019-2023 zal verder zoveel mogelijk gericht zijn op een vertaling van het Collegeakkoord 2019-2023 in concrete voorstellen nieuw beleid.

In de volgende tabel hebben wij de nu berekende vrij besteedbare begrotingsruimte voor de periode 2019-2023 aangegeven.

Tabel 1. Ontwikkeling vrij besteedbare begrotingsruimte 2019-2023

Omschrijving	(bedragen x € 1.000)					Totaal 2020-2023	gemiddelde 2020-2023
	2019	2020	2021	2022	2023		
A. Financieel perspectief Begroting 2019	2.000,0	2.000,0	5.716,1	7.365,5	6.051,4	21.133,0	5.283,3
B. Door PS vastgestelde/vast te stellen begrotingswijzigingen 2019:							
- 1e wijziging 2019; Herinrichting Winsum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- 2e wijziging 2019; Spoorverbinding Groningen-Bremen (Wunderline)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- 3e wijziging 2019; Vrijval weerstandsvermogen	0,0	2.758,0	1.948,6	0,0	0,0	4.706,5	
- 4e wijziging 2019; Uitbreiding fondsvermogen IFG	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
- 5e wijziging 2019; Afkoopsom N363 incl. komtraverse Roodeschool - Oosteinde	0,0	11,0	11,2	11,4	11,6	45,2	
- 6e wijziging 2019; Viering 75 jaar bevrijding	-225,0	-225,0	0,0	0,0	0,0	-225,0	
subtotaal B	-225,0	2.544,0	1.959,8	11,4	11,6	4.526,7	1.131,7
C. Financieel perspectief Begroting 2019 incl. begr. wijzigingen	1.775,0	4.544,0	7.675,9	7.376,9	6.063,0	25.659,7	6.414,9
D. Voorziene ontwikkelingen:							
1. Accressen lonen en prijzen Begroting 2020	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2. Personeelskosten	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	
3. Kapitaallasten	-161,1	-110,3	-33,0	60,6	33,7	-48,9	
4. MRB	202,0	205,8	209,8	213,9	218,0	847,5	
5. Provinciefonds:							
a. Decembecirculaire 2018	262,8	269,5	276,5	284,0	290,0	1.120,0	
b. Doorwerking opbrengst opcenten MRB	1.798,5	867,8	870,8	873,8	877,1	3.489,6	
c. Meircirculaire 2019	+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.	0,0	
6. Vrij besteedbaar rekeningresultaat 2018	+/-p.m.					0,0	
7. Systeemwijziging rendement stamkapitaal			7.122,7	7.210,2	10.011,1	24.343,9	
subtotaal D	2.102,2	1.232,9	8.446,9	8.642,5	11.429,9	29.752,1	7.438,0
E. Voorbeslag en knelpunten aanvaard beleid:							
1. Ruimte en water	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2. Milieu en energie	880,0	60,0	60,0	60,0	60,0	240,0	
3. Platteland en natuur	105,0	-67,0	-67,2	-67,3	-67,4	-268,9	
4. Bereikbaarheid	0,0	0,0	-5.770,3	-5.770,5	-5.770,7	-17.311,4	
5. Economie	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
6. Cultuur en maatschappij	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
7. Openbaar bestuur	-144,0	-17,0	0,0	0,0	0,0	-17,0	
8. Algemene dekkingsmiddelen en bedrijfsvoering	-1.908,3	-1.431,7	-1.299,4	-1.061,0	-1.100,9	-4.893,0	
subtotaal E	-1.167,3	-1.455,7	-7.076,9	-6.838,7	-6.879,0	-22.250,3	-5.562,6
subtotaal (D+E)	934,8	-222,8	1.370,0	1.803,7	4.550,9	7.501,8	1.875,5
F. Herzien financieel perspectief (=C+D+E)	2.709,8	4.321,1	9.045,9	9.180,7	10.613,9	33.161,6	8.290,4
G. Ontwikkelingen die (mogelijk) nog op zullen treden:							
1. Pensioenpremie 2019 e.v./CAO 2019 e.v.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.		
2. Afwijkende ontwikkelingen van rente, dividenden en inflatie	+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.		
3. Klimaatakkoord/elektrische voertuigen	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.		
4. Minder ruimte onder het plafond BTW-compensatiefonds	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.	-p.m.		
5. Hervestendeffecten nieuw verdeelmodel Provinciefonds vanaf 2021			+/-p.m.	+/-p.m.	+/-p.m.		

NB. Bedragen voorzien van een minteken betekenen een beslag op de Algemene middelen (flexibel budget)

2.1. Ontwikkeling begrotingsbeeld 2019-2023 op hoofdlijnen

Op basis van de cijfers in tabel 1 kan op hoofdlijnen het volgende worden gezegd over de ontwikkeling van het financiële perspectief voor 2019 en volgende jaren.

2019

De begrotingsruimte 2019 zal in vergelijking met de raming in de Begroting 2019 met circa € 0,71 miljoen toenemen tot circa € 2,71 miljoen. Deze verbetering is vooral het gevolg van een iets hogere opbrengst van de opcentenheffing op de motorrijtuigenbelasting (mrb) en een hogere uitkering uit het Provinciefonds. Onze uitkering van het Provinciefonds zal hoger uitvallen als gevolg van een iets hoger accres. De gerealiseerde opbrengst opcenten mrb 2018 en de geraamde opbrengst opcenten mrb 2019 leiden tot een wijziging in de verdeling van het Provinciefonds. Daardoor zal onze uitkering vanaf 2019 eveneens hoger uitvallen. Tegenover deze positieve effecten staan hogere lasten in verband met een aantal knelpunten aanvaard beleid.

2020-2023

De begrotingsruimte in de periode 2020-2023 zal gemiddeld op circa € 8,29 miljoen per jaar uitkomen. Dat is gemiddeld circa € 3,00 miljoen per jaar hoger dan waarvan wij zijn uitgegaan in de Begroting 2019. Deze verhoging wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd door de in de Voorjaarsnota 2018 besloten systeemwijziging met betrekking tot het rendement op het stamkapitaal. Deze middelen waren tot dan toe bedoeld voor met name infrastructurele projecten in het Meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT). Deze systeemwijziging betekent dat een nieuw MIT vanaf 2021 ten laste van deze begrotingsruimte moet komen.

Daarnaast spelen evenals in 2019 een iets hogere opbrengst van de opcentenheffing op de motorrijtuigenbelasting, een hogere uitkering uit het Provinciefonds, en hogere lasten in verband met een aantal knelpunten aanvaard beleid hierbij een rol.

Tenslotte neemt de begrotingsruimte 2020-2023 toe door uw besluit om een deel van het weerstandsvermogen, dat niet langer nodig is om risico's op te vangen, in te zetten voor het ongedaan maken van het naar voren halen van de begrotingsruimte 2020 en 2021.

Toelichting op tabel 1

In het navolgende geven wij een korte toelichting op de onderdelen A tot en met D in tabel 1.

ad A. Financieel perspectief Begroting 2019

De startpositie van het financieel perspectief is gebaseerd op de uitkomsten van Begroting 2019 zoals deze op 14 november 2018 door Provinciale Staten is vastgesteld.

ad B. Door PS vastgestelde/vast te stellen begrotingswijzigingen 2019

Sinds de presentatie van de Begroting 2019 hebben wij zes Statenvoordrachten met een voorstel tot wijziging van de Begroting 2019 aan uw Staten ter besluitvorming voorgelegd. Deze Statenvoordrachten zijn inmiddels door uw Staten vastgesteld. Deze zes voordrachten leiden ertoe dat het beslag op de Algemene middelen in 2019 met circa € 0,23 miljoen zal stijgen, in 2020 met circa € 2,54 miljoen en in 2021 met circa € 1,96 miljoen zal dalen. Vanaf 2022 blijft de daling van het beslag beperkt tot circa € 0,01 miljoen per jaar.

ad C. Financieel perspectief Begroting 2019 inclusief begrotingswijzigingen

Deze regel geeft de beschikbare begrotingsruimte aan, rekening houdend met de onder punt B genoemde Statenvoordrachten + begrotingswijzigingen. In 2019 daalt hierdoor de begrotingsruimte tot bijna € 1,78 miljoen en in de periode 2020-2023 neemt de begrotingsruimte toe tot gemiddeld € 6,41 miljoen per jaar.

In het navolgende gaan wij nader in op de nu voorziene ontwikkelingen van het financiële perspectief (D), de financiële gevolgen van reeds genomen besluiten en van het oplossen van knelpunten in het aanvaarde beleid (E). De letters D en E corresponderen met de overeenkomende letters in tabel 1.

ad D.1. Accressen provinciale uitgaven Begroting 2020

In het Collegeakkoord 2015-2019 is afgesproken om de accressen voor subsidies, kredieten en beïnvloedbare materiële apparaatskosten in de jaren 2017-2019 op de nullijn te zetten. Voor het begrotingsjaar 2020 is hierdoor het compenseren van loon- en prijsstijgingen in principe weer actueel.

De accressen zijn berekend op basis van de door het Centraal Plan Bureau (CPB) in december 2018 gepubliceerde inflatiecijfers en toegepast zoals dit in het verleden is gedaan.

In afwachting van de nog af te sluiten cao kiezen wij ervoor de sociale lasten voor het jaar 2019 nog niet bij te stellen en voor 2020 voorlopig te handhaven op 1%. Voor het begrotingsjaar 2020 gaan wij vooralsnog uit van een compensatie van de verwachte inflatie van 2%.

Onlangs is een principeakkoord bereikt over een nieuwe cao voor de periode 2019-2020. Daarom stellen wij voor het verschil ad 1,5%¹ ten opzichte van onze raming in het meerjarenperspectief (4,5%) te reserveren voor het opvangen van de financiële gevolgen van deze nieuwe cao. De opgenomen stelpost voor 2019 en volgende jaren voor sociale lasten (pensioenpremie 1%) zullen wij hierbij ook betrekken. Wij gaan ervan uit dat een en ander binnen de nu beschikbare middelen kan worden opgevangen.

¹ In de meerjarenramingen gaan we voor 2020 uit van een totale stijging van de loonkosten (lonen + sociale lasten) van 4,5%. Daarvan is 1% gereserveerd voor sociale lasten en 2% voor algemene salarismaatregelen (compensatie inflatie). De resterende 1,5% is nu op een aparte stelpost gezet voor het opvangen van de financiële gevolgen van de loonparagraaf in het onlangs bereikte principeakkoord over een nieuwe cao voor de periode 2019-2020.

De uitgangspunten voor de Begroting 2020 zijn als bijlage 3 aan deze brief toegevoegd. Omdat deze uitgangspunten niet afwijken van de uitgangspunten die wij al eerder in onze meerjarenramingen voor 2020 hebben gehanteerd, heeft dit geen gevolgen voor het financiële perspectief vanaf 2020.

ad D.2. Personeelskosten

Bij onderdeel D.1 hebben wij al aangegeven welke uitgangspunten wij in onze meerjarenramingen hanteren als verwachte loon- en prijsstijging. Eind februari 2019 hebben de cao-partijen een onderhandelaarsakkoord bereikt over de cao 2019-2020, die een looptijd heeft van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2020.

Na de achterbanraadplegingen die aan beide zijden lopen tot eind maart, zal het onderhandelaarsakkoord bij instemmen van de achterbannen worden omgezet in een cao. Wij gaan ervan uit dat de financiële gevolgen van deze nieuwe cao binnen de beschikbare middelen kunnen worden opgevangen.

ad D.3. Kapitaallasten

Na verwerking van de mutaties van de Najaarsnota 2018 hebben wij de berekening van de kapitaallasten doorgelicht. Naar aanleiding daarvan hebben wij een aantal aanpassingen en correcties doorgevoerd. Dit leidt in 2019 tot een stijging van de kapitaallasten met circa € 0,16 miljoen. De jaren erna loopt dit geleidelijk af.

ad D.4. Opcenten motorrijtuigenbelasting

Tabel 2. Realisatie/raming opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting 2018-2023

(bedragen x € 1.000)

Omschrijving	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stand: NJN2018/BGR2019	55.616,1	56.205,4	57.267,0	58.386,8	59.514,5	60.650,4
Stand: VJN2019 en REK2018	55.951,5	56.407,4	57.472,8	58.596,6	59.728,4	60.868,4
Vershil t.o.v. NJN2018/BGR2019	335,4	202,0	205,8	209,8	213,9	218,0
Ontwikkeling indexering 2019 (cpi 1,2%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ontwikkeling/samenstelling wagenpark	257,1	202,0	205,8	209,8	213,9	218,0
Seizoenpatroon kwarttarief vanaf 2019	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oninbaar	78,3	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal	335,4	202,0	205,8	209,8	213,9	218,0

Gerealiseerde opbrengst opcenten mrb 2018

In 2018 is in de Najaarsnota 2018 een opbrengst opcenten mrb geraamd van € 55,616 miljoen.

In werkelijkheid is de opbrengst in 2018 € 0,335 miljoen hoger uitgekomen op een bedrag van afgerond € 55,951 miljoen conform de jaaropgave van de Belastingdienst.

De toegenomen opbrengst over 2018 ten opzichte van de Najaarsnota 2018 wordt veroorzaakt door afwijkende aantallen voertuigen in 2018 ten opzichte van de in de Najaarsnota 2018 gehanteerde ramingen.

De belangrijkste afwijking wordt daarbij veroorzaakt door hogere aantallen voertuigen met het kwarttarief (circa 300 op jaarbasis). Dit werkt ook door in de opbrengstverwachting voor de jaren vanaf 2019.

Ontwikkeling indexering 2019 (cpi 1,2%)

Voor de raming 2019 is rekening gehouden met een indexering (CPI) van 1,2%. In de jaren daarna is gerekend met een indexering van 1,5%. Op basis van de nu bekende gegevens is er vooralsnog geen aanleiding deze veronderstellingen bij te stellen. Dit geldt ook voor de veronderstelde jaarlijkse groei van het voertuigenbestand (0,40%).

Ontwikkeling samenstelling wagenpark

De hiervoor reeds genoemde ontwikkeling van een te lage raming van het kwarttarief in 2018 werkt door in 2019 en volgende jaren. Als gevolg hiervan is sprake van een hogere opbrengst in 2018 (€ 0,257 miljoen) en een toename van de geraamde opbrengst vanaf 2019 ten opzichte van eerdere ramingen. Het gaat om een verhoging met € 0,202 miljoen in 2019 oplopend tot € 0,218 miljoen in 2023.

Seizoenpatroon kwarttarief

De bijstelling van het kwarttarief² vanaf 2019 in de ramingen op basis van de realisatie in 2018 is verwerkt in de ontwikkelingen bij het onderdeel "ontwikkeling samenstelling wagenpark".

De doorwerking van de hogere opbrengst aan seizoeneffecten vanuit 2018 is doorgerekend voor de komende jaren. Dit leidt voornamelijk niet tot wijzigingen van de ramingen ten opzichte van de Najaarsnota 2018.

Oninbaar

Op basis van realisatiecijfers uit het verleden veronderstellen wij tot nu toe dat van de te realiseren opbrengst ongeveer 0,5% oninbaar is. Op basis van de realisatiecijfers 2018 van de Belastingdienst blijkt dat dit in 2018 slechts 0,36% was. Daardoor valt onze opbrengst in 2018 circa € 0,078 miljoen hoger uit dan wij tot nu toe hebben geraamd. Voornamelijk gaan wij voor 2019 en volgende jaren nog wel uit van een percentage van 0,5% als oninbaar. Mocht ook op basis van de realisatiecijfers 2019 blijken dat dit percentage feitelijk lager is dan zullen wij de ramingen vanaf 2020 daar structureel op aanpassen.

Meerjarenraming opcenten mrb totaal

Op basis van de hierboven toegelichte ontwikkelingen houden wij vanaf 2019 rekening met een iets hogere opbrengst opcenten mrb van afgerond € 0,2 miljoen per jaar.

ad D.5. Provinciefonds

a. Decembercirculaire 2018

In de decembercirculaire 2018 zijn voor 2018 nog een aantal nieuwe decentralisatie-uitkeringen opgenomen waardoor de basis voor de raming van het accres vanaf 2019 hoger is komen te liggen. Daardoor zullen de te hanteren accressen vanaf 2019 circa € 0,26 miljoen hoger komen te liggen.

b. Doorwerking opbrengst opcenten mrb in de verdeling uitkering Provinciefonds

De verdeling van het Provinciefonds is gebaseerd op verdeelmaatstaven waaronder de opbrengst voor de motorrijtuigenbelasting. Deze maatstaf beoogt de tussen de provincies bestaande verschillen in belastingcapaciteit in belangrijke mate te compenseren. In situaties waarin het totale provinciale belastinggebied groter van omvang wordt en/of waarin ons aandeel in het totale provinciale belastinggebied afneemt zal de compensatie via het Provinciefonds stijgen. En omgekeerd zal deze dalen.

Nu de werkelijke opbrengst van de opcentenheffing 2018 bekend is en de raming van de opbrengsten 2019 is bijgesteld zal de verdeling van het Provinciefonds daarop worden aangepast. Zie de toelichting hierna bij nacalculatie 2018 en bijgestelde raming 2019.

Nacalculatie 2018

Landelijk valt de gerealiseerde opbrengst opcenten mrb in 2018 circa € 39,1 miljoen hoger uit dan in het voorjaar van 2018 door de Belastingdienst is geraamd. Dat is een verschil van +2,43%. Voor onze provincie ligt de gerealiseerde opbrengst in 2018 circa € 0,54 miljoen hoger dan eerder door de Belastingdienst is geraamd. Een verschil van +0,98%³.

Doordat de groei van de opbrengst voor onze provincie fors lager is dan de groei in de andere provincies moet in 2019 nog een nacalculatie plaatsvinden van onze uitkering 2018 uit het Provinciefonds met circa + € 1,24 miljoen. Wij gaan ervan uit dat dit bedrag in de loop van 2019 zal worden uitbetaald.

Bijgestelde raming 2019

De raming voor 2019 wordt gebaseerd op de laatste prognose van de Belastingdienst met betrekking tot de in 2019 te verwachten opbrengsten opcenten mrb.

Voor 2020 gaan wij voorlopig uit van de veronderstelling dat deze opbrengsten met 1,0% zullen stijgen ten opzichte van 2019. Ook in de jaren daarna gaan wij uit van een stijging van 1% per jaar.

Op basis van de prognose van de opbrengst opcenten mrb voor 2019 en de veronderstelde groei vanaf 2020 zal onze uitkering uit het Provinciefonds in 2019 circa € 0,56 miljoen en vanaf 2020 circa € 0,87 miljoen hoger uitvallen dan wij tot nu toe in de Begroting 2019 hebben geraamd.

² Het kwarttarief houdt in dat voor bepaalde typen voertuigen, als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, een kwart van de 'gewone' motorrijtuigenbelasting van een personenauto gerekend wordt (over een tijdvak van drie maanden).

³ Deze stijging wordt voor circa 0,79% veroorzaakt door de tariefstijging per 1 januari 2018 en voor circa 0,19% door de wijziging van de omvang en samenstelling van het voertuigenpark.

c. Meicirculaire 2019

De meicirculaire 2019 verschijnt naar verwachting eind mei/begin juni 2019. De doorrekening van de financiële gevolgen zal begin juni 2019 beschikbaar zijn en worden meegenomen in de Kadernota 2019-2023, die begin juni 2019 door het nieuwe college zal worden vastgesteld.

Het zal dan vooral gaan om de financiële gevolgen van het aanpassen van de accressen van het Provinciefonds (inclusief nacalculatie 2018), de onder- of overschrijding van het plafond van het BTW-compensatiefonds en het actualiseren van de fysieke gegevens van de verdeelmaatstaven.

Op basis van de berichtgeving in de decembercirculaire 2018 en recente publicaties van het CPB verwachten wij dat het accres 2018 waarschijnlijk naar beneden zal worden bijgesteld en dat in de meicirculaire 2019 zodoende een negatieve nacalculatie van het accres 2018 zal plaatsvinden. Vooralsnog veronderstellen wij dat de negatieve gevolgen daarvan met het door ons gehanteerde behoedzame scenario kunnen worden opgevangen. Tot begin juni 2019 gaan wij bij dit onderdeel uit van een p.m. raming.

ad D.6. Vrij besteedbaar rekeningresultaat 2018

Momenteel wordt nog gewerkt aan de jaarafsluiting 2018. Eind maart 2019 verwachten wij een eerste indicatie te kunnen geven van het rekeningresultaat 2018. Tot dat moment gaan wij uit van een p.m.-raming.

Daarbij moeten wij rekening houden met de eerder gedane toezegging dat vanuit het rekeningresultaat zoveel mogelijk het stamkapitaal weer zal worden aangevuld. De kans dat dan nog een vrij besteedbaar rekeningresultaat 2018 overblijft, dat kan doorschuiven naar 2019, achten wij daarom vrij klein.

Ad D.7. Systeemwijziging rendement stamkapitaal

In de Voorjaarsnota 2018 is besloten dat de een-op-een relatie tussen het stamkapitaal en de voeding van de reserve Meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT) komt te vervallen. Dat betekent dat het rendement op het stamkapitaal niet meer rechtstreeks ten gunste van de reserve MIT wordt gebracht, maar ten gunste van de Algemene middelen.

Tot nu toe werden de bijdragen ten behoeve van het MIT (t/m) 2020, sparen voor ringwegen, Regio Groningen-Assen (tot en met 2023) en vergelijkbare zaken afgewogen ten laste van specifiek hiervoor in de begroting en meerjarenraming gereserveerde middelen. Deze middelen werden gegenereerd vanuit het rendement op het stamkapitaal (reserve Compensatie dividend Essent) en zijn tot en met 2020 toegevoegd aan de reserve MIT. (circa € 7 tot 9 miljoen per jaar).

De nieuwe werkwijze is dat alle inkomsten uit dividenden en rentebaten met terugwerkende kracht tot 1 januari 2018 worden toegevoegd aan de Algemene middelen. De ramingen zoals opgenomen in de meerjarenramingen tot en met 2024 (niveau Najaarsnota 2017) worden hierbij als leidend beschouwd. Op deze wijze zijn aan de in de Voorjaarsnota 2018 doorgevoerde systeemwijziging geen budgettaire gevolgen verbonden.

Als gevolg van bovengenoemde systeemwijziging worden de tot nu toe afgezonderde middelen voor het MIT e.d. vanaf 2021 toegevoegd aan de begrotingsruimte 2020-2023. Dit leidt tot een toename van de begrotingsruimte 2020-2023 met circa € 24,34 miljoen en voor de jaren daarna met circa € 8,82 miljoen per jaar. Bij de afweging van de voorstellen nieuw beleid vanaf 2021 zullen dan ook de voorstellen met betrekking tot bijdragen voor het MIT (vanaf 2021), Regio Groningen-Assen (vanaf 2024) en vergelijkbare zaken worden meegenomen.

ad E. Voorbeslag en knelpunten aanvaard beleid

Dit onderdeel betreft een reeds door ons college genomen besluit en de onontkoombare knelpunten aanvaard beleid vanuit onder meer de analyse van de rekening 2018 met een doorwerking naar komende jaren.

Tabel 3. Voorbeslag Kadernota 2019-2023 en knelpunten aanvaard beleid 2019-2023

(bedragen x € 1.000)					
Onderdeel	2019	2020	2021	2022	2023
Voorbeslag (zie bijlage 1)	0,0	0,0	-10,7	-10,9	-11,1
Knelpunten aanvaard beleid (zie bijlage 2)	-1.167,3	-1.455,7	-7.066,2	-6.827,8	-6.867,9
Totaal voorbeslagen en knelpunten aanvaard beleid	-1.167,3	-1.455,7	-7.076,9	-6.838,7	-6.879,0

NB. Bedragen voorzien van een minteken betekenen een beslag op de Algemene middelen (flexibel budget)

In deze Kaderbrief 2019 hebben wij bij knelpunten aanvaard beleid vanaf 2021 de benodigde reserveringen meegenomen voor de instandhoudingsknelpunten Bereikbaarheid op basis van de wettelijke taak die de provincie daarvoor heeft. Zie voor een nadere toelichting onderdeel 7.4 in bijlage 2 bij deze kaderbrief. Nieuwe infrastructurele projecten worden opgenomen in het nieuwe MIT voor de periode 2021-2030. Besluitvorming daarover vindt jaarlijks plaats in het kader van integrale afwegingen van voorstellen nieuw beleid in de kadernota.

In bijlage 1. Voorbeslag Kadernota 2019-2023 lichten wij het voorbeslag nader toe. In bijlage 2. Knelpunten aanvaard beleid 2019-2023 worden de knelpunten, waarvoor een beroep op de Algemene middelen zal moeten worden gedaan, nader gespecificeerd en toegelicht.

2.2. Beschikbare ruimte voor nieuw beleid 2020-2023

Wij hebben de in de Begroting 2019 gepresenteerde doorkijk voor de periode 2020-2023 geactualiseerd op basis van de in deze kaderbrief beschreven ontwikkelingen en bestedingsvoorstellen. Het beeld voor de periode 2020-2023 ziet er op dit moment als volgt uit.

De vrij besteedbare begrotingsruimte 2020-2023 kan in totaal worden geraamd op € 44,08 miljoen (zie tabel 4, Totale begrotingsruimte 2020-2023). Daarbij houden wij rekening met:

1. de in deze kaderbrief geraamde begrotingsruimte 2020-2023 (zie regel F in tabel 1 op pagina 3);
2. de beschikbare middelen voor continueren nieuw beleid (€ 9,44 miljoen);
3. het bedrag dat in de Voorjaarsnota 2017 is gespaard voor de bekostiging van nieuw beleid in de periode 2020-2023 (€ 9,48 miljoen);
4. een flexibel budget van € 2,0 miljoen beschikbaar voor nieuw beleid, in te vullen in het betreffende jaar.

Tabel 4. Beschikbare ruimte voor nieuw beleid 2020-2023

(bedragen x € 1 miljoen)					
Omschrijving	2020	2021	2022	2023	Totaal 2020-2023
Begrotingsruimte 2020-2023					
1. Meerjarenraming begrotingsruimte (zie tabel 1)	4,32	9,05	9,18	10,61	33,16
2. Stelpost continueren incidenteel nieuw beleid	0,79	2,88	2,88	2,88	9,44
3. Gespaard in collegeperiode 2015-2019	9,48				9,48
4. Benodigd flexibel budget	-2,00	-2,00	-2,00	-2,00	-8,00
Totale begrotingsruimte 2020-2023	12,59	9,93	10,06	11,50	44,08

Volgens de huidige inzichten verbetert de beschikbare ruimte voor nieuw beleid in de periode 2020-2023 (zie regel Totale begrotingsruimte 2020-2023) in vergelijking met de Begroting 2019 met circa € 12,03 miljoen. De verbetering in deze kaderbrief is grotendeels toe te schrijven aan het vanaf 2021 toevoegen van de tot nu toe afgezonderde middelen voor het MIT e.d. aan de begrotingsruimte 2020-2023 en uw besluit om de begrotingsruimte 2020 en 2021 niet langer naar voren te halen.

Vanaf 2024 zal de begrotingsruimte geleidelijk afnemen omdat de lonen en prijzen en daarmee onze uitgaven naar verwachting sneller zullen stijgen dan onze inkomsten uit met name het Provinciefonds en de opcentenheffing mrb ⁴.

In totaal is er in de periode 2020-2023 in totaal dan circa € 44,08 miljoen beschikbaar voor de bekostiging van nieuw beleid inclusief de bijdragen voor het nieuwe MIT, Regio Groningen-Assen (vanaf 2024) en vergelijkbare zaken.

Tot slot

Het financiële perspectief is met de nodige onzekerheden omgeven. In paragraaf 3 van deze kaderbrief gaan we daar nader op in.

In de Voorjaarsnota 2018 hebben wij aangegeven dat daarnaast toekomstige ontwikkelingen spelen c.q. zich knelpunten kunnen voordoen die op dit moment nog steeds niet goed zijn te kwantificeren (bijv. het Nationaal Programma Groningen, dossier gaswinning, Winschoterdiep, beheer en onderhoud wegen en kanalen, inderdieneffect realisatie NNN (voormalig EHS), invoering Omgevingswet 2021, afronding gemeentelijke herindeling en overdracht van taken en middelen, energietransitie inclusief Klimaatakkoord, ED2050, uitbreiden geurapp).

⁴ Wij gaan ervan uit dat de rijksuitgaven vanaf 2024 geleidelijk aan zullen stabiliseren en daardoor het accres Provinciefonds uiteindelijk lager zal uitvallen. Omdat het inwonertal van onze provincie niet of nauwelijks zal toenemen, zal het autobezit en daarmee de opbrengst van de opcentenheffing motorrijtuigenbelasting naar verwachting ook niet stijgen. Daar staat tegenover dat de lonen en prijzen de komende jaren minimaal met 2% per jaar (gemiddeld inflatieniveau) zullen stijgen. Uitgaande van deze veronderstellingen zullen de lasten vanaf 2024 naar verwachting sneller stijgen dan de baten, waardoor de begrotingsruimte geleidelijk aan zal afnemen.

2.3. Aflopend nieuw beleid uit collegeperiode 2015-2019

In deze paragraaf willen wij inzicht bieden in de omvang van het nieuw beleid waartoe in de huidige collegeperiode (2015-2019) is besloten en die is bekostigd ten laste van de Algemene middelen.

In tabel 5 hebben wij dit per programma verbijzonderd. Het nieuw beleid heeft in de meeste gevallen een looptijd tot en met 2019 en in enkele gevallen (cultuurnota, meerjarenprogramma beheer en onderhoud provinciale infrastructuur en leefbaarheid) een looptijd tot en met 2020. Dit overzicht geeft een indicatie van de middelen die nodig zijn als zou worden besloten het nieuw beleid in de periode 2020-2023 op het niveau van de periode 2015-2019 te continueren. In dit overzicht nemen wij alleen het incidenteel nieuw beleid 2015-2019 mee voor zover dit wordt bekostigd uit de Algemene middelen en er in 2019 nog uitgaven worden gedaan.

Tabel 5. Incidenteel nieuw beleid collegeperiode 2015-2019

		(bedragen x € 1.000)					
Besluit	Omschrijving per programma	2016	2017	2018	2019	cumulatief	2020
	1. Ruimte en Water						
	subtotaal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2. Milieu en energie						
VJN17	4102 Gaswinning - maatschappelijke betrokkenheid				207,0	207,0	
VJN17	4400 Programma Implementatie Omgevingswet		400,0	825,0	475,0	1.700,0	
IB15	4400/AKP Verbeteren toezicht en handhaving/verb. milieuklachtenstelsysteem	109,5	100,5	100,5	100,5	411,0	
PG16	4602/AKP Energieprogramma 2016-2019	1.100,0	1.200,0	1.200,0	1.200,0	4.700,0	
VJN16	4602 Energieprogramma 2016-2019 aanvulling	-288,0	200,0	200,0	200,0	312,0	
VJN18	4602 Energieprogramma 2016-2019 intensivering			100,0	100,0	200,0	
VJN18	4602 Internationaal kenniscentrum voor klimaatadaptatie			100,0	p.m.	100,0	
	subtotaal	921,5	1.900,5	2.525,5	2.282,5	7.630,0	0,0
	3. Platteland en natuur						
VJN15	5100 Natura 2000 - Waddenzee	100,0	100,0	100,0	100,0	400,0	
VJN15	5100 Herstel (oorspronkelijke) EHS	500,0	500,0	500,0	500,0	2.000,0	
VJN17	5202 Waddenkust/Eems-Dollard		1.500,0	1.500,0	1.500,0	4.500,0	
VJN15	6100 Ombouw/uitbreiding biologische landbouw	300,0	300,0	300,0	300,0	1.200,0	
IB15	AKP Landbouw 1 fte	90,0	90,0	90,0	98,4	368,4	
	subtotaal	990,0	2.490,0	2.490,0	2.498,4	8.468,4	0,0
	4. Bereikbaarheid						
PG16	2900 Fietsbeleid	250,0	250,0	250,0	250,0	1.000,0	
VJN16	2201 Boordvoorzieningen - afschrijvingslast		250,0	250,0	250,0	750,0	250,0
VJN16	2101 Beheer en onderhoud		400,0	400,0	400,0	1.200,0	400,0
	subtotaal	250,0	900,0	900,0	900,0	2.950,0	650,0
	5. Economie						
VJN16	6302 Programma Economie en arbeidsmarkt - marktsectoren	350,0	350,0	350,0	350,0	1.400,0	
NJN16	6302 Internet Breedband	130,0	130,0	130,0	130,0	520,0	
VJN15	6901 Levenlang lerenfonds	100,0	100,0	100,0	100,0	400,0	
VJN16	6901 Programma Economie en arbeidsmarkt - onderdeel arbeidsmarkt	425,0	425,0	300,0	300,0	1.450,0	
VJN15	6400 Visie toerisme	384,1	384,1	384,1	384,1	1.536,5	
	subtotaal	1.389,1	1.389,1	1.264,1	1.264,1	5.306,5	0,0
	6. Cultuur en maatschappij						
VJN15	7100 Cultuur, inclusief Fonds voor de media (€ 100.000 per jaar)	0,0	1.400,0	1.400,0	1.400,0	4.200,0	1.400,0
PG16	7100/AKP Cultuur continuering nieuw beleid		698,7	698,7	698,7	2.096,2	698,7
VJN15	AKP Archeologie - 0,5 fte archeoloog	40,0	40,0	40,0	44,2	164,2	
PG16	7900 Armoedebestrijding	250,0	250,0	250,0	250,0	1.000,0	
VJN15	7903 Huis voor de sport	300,0	300,0	300,0	300,0	1.200,0	
VJN15	7904 Sport naar vrijwilligerswerk (IB2015)	100,0	100,0	100,0	100,0	400,0	
VJN17	0501 Formatie 0,625 fte Sport bovenop krediet 500.000		51,3	52,6	55,1	159,0	
VJN15	7904 Ondersteunen vrijwilligerswerk (incl. sport)	154,6	154,6	154,6	154,6	618,4	
PG16	7904 Zorgmonitor	100,0	100,0	100,0	100,0	400,0	
IB15	7904 Ziekenhuiszorg in de regio	50,0	50,0	50,0	50,0	200,0	
PG16	7901 Subsidieregeling asielzoekersbeleid	100,0	100,0	100,0	100,0	400,0	
2010	8103 Versterking leefbaarheid	1.700,0	1.700,0	1.700,0	2.000,0	7.100,0	2.000,0
VJN15	8103/AKP/AR Leefbaarheid	5.570,0	5.570,0	5.570,0	5.270,0	21.980,0	
	subtotaal	8.364,6	10.514,6	10.515,9	10.522,7	39.917,8	4.098,7
	7. Openbaar bestuur						
	subtotaal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	8. Algemene dekkingsmiddelen en bedrijfsvoering						
VJN18	0501 Opleidingsbudget				400,0	400,0	
	subtotaal	0,0	0,0	0,0	400,0	400,0	0,0
	Totaal bestedingsvoorstellen met mogelijke continuering na 2019	11.915,2	17.194,2	17.695,6	17.867,7	64.672,7	4.748,7
	Doorgeschoven van 2016 naar 2020					2.748,7	
	Correctie leefbaarheid. (Nog benodigd voor verlenging t/m 2023 - in basis € 7,1 mln en reeds € 2 mln. beschikbaar voor 2020)					-1.100,0	
	Correctie gaswinning					621,0	
	Correctie Energieprogramma VJN2018 intensivering					200,0	
	Correctie opleidingsbudget					1.200,0	
	Correctie formatie Sport					55,1	
	Totaal benodigd voor continueren					68.397,5	
	waarvan benodigd voor periode 2020-2023					65.648,8	
	waarvan benodigd voor 2024					2.748,7	

Het nieuw beleid dat wordt bekostigd uit bestaande middelen komt feitelijk nog bovenop de bedragen die in tabel 5 worden genoemd. Voorbeelden van nieuw beleid ten laste van bestaande middelen zijn onder meer:

- Retailagenda (VJN2017 € 2 miljoen)
- Programma duurzame landbouw (VJN2017 € 1,43 miljoen)
- Programma Innovatie & Duurzaamheid 3 (VJN2017 € 1,6 miljoen).

Daarnaast moeten in verband met de systeemwijziging met betrekking tot het rendement op het stamkapitaal vanaf 2021 ook de voorstellen voor onder meer het nieuwe MIT (2021-2030) worden betrokken. Het MIT voor de periode 2021-2030 moet nog worden uitgewerkt. Daarom kunnen wij nu nog geen indicatie geven van het daarmee gemoeide middelenbeslag, maar we gaan ervan uit dat het om substantiële bedragen zal gaan. Vooralsnog nemen wij daarvoor een p.m.-raming op.

Als voor het nieuw beleid 2020-2023, ten laste van de Algemene middelen, een vergelijkbaar bedrag als in de periode 2015-2019 wordt uitgetrokken en middelen beschikbaar worden gesteld voor onder meer het nieuwe MIT (vanaf 2021) zal in de periode 2020-2023 een bedrag van circa € 65,65 miljoen + p.m. nodig zijn en in 2024 een bedrag van circa € 2,75 miljoen + p.m.

Omdat de beschikbare ruimte voor nieuw beleid 2020-2023 (zie tabel 4, regel Totale begrotingsruimte 2020-2023) kleiner is (€ 44,08 miljoen versus € 65,65 miljoen + p.m.), zal onder de gegeven omstandigheden niet alles van het nieuw beleid uit de periode 2015-2019 kunnen worden gecontinueerd of zal dekking ten laste van andere middelen moeten worden gevonden. Daarbij komt dat uit die ruimte ook nog het overige nieuw beleid 2020-2023 zal moeten worden bekostigd evenals het opvangen van mogelijke toekomstige ontwikkelingen, die nu nog niet op geld zijn/of kunnen worden gezet. Gerichte keuzes zijn daarom uiteindelijk onontkoombaar.

3. Risico's en mogelijke ontwikkelingen

Het financiële perspectief 2019-2023 is met de nodige onzekerheden omgeven. De belangrijkste betreffen wel de onzekerheden met betrekking tot lonen, prijzen, rente, opcenten mrb en de uitkeringen uit het Provinciefonds.

3.1. Pensioenpremie 2019 e.v./cao 2019 e.v.

Vooralsnog bestaat alleen duidelijkheid over de te betalen pensioenpremie in 2019. In hoeverre de komende jaren een verdere verhoging van de premie nodig is, is afhankelijk van diverse factoren zoals de economische ontwikkeling, de te behalen beleggingsresultaten, de door de pensioenfondsen te hanteren rekenrente en de uiteindelijke dekkingsgraad.

Voor de jaren na 2019 blijft vooralsnog onzekerheid bestaan over de gevolgen van de voor die jaren nog af te sluiten cao's.

3.2. Afwijkende ontwikkelingen van rente, dividenden en inflatie

Voor de verwachte loon- en prijsontwikkelingen hebben wij ons gebaseerd op de verwachtingen, die het Centraal Planbureau (CPB) in december 2018 heeft gepresenteerd. Er is nog geen recentere informatie beschikbaar.

De kans bestaat dat in de loop van de komende jaren zal blijken dat er sprake is van een afwijkende ontwikkeling van lonen, prijzen, rente en dividenden. Afhankelijk van de richting van de afwijkingen kan dit leiden tot verslechtering of dan wel verbeteringen van het financiële perspectief.

3.3. Uitwerking Klimaatakkoord

Op 21 december 2018 is het 'Ontwerp van het Klimaatakkoord' aangeboden aan minister Wiebes. Het ontwerp is tot stand gekomen na maanden onderhandelen door overheden (waaronder provincies), maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Medio maart 2019 hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) de plannen doorgerekend op haalbaarheid en betaalbaarheid om te bezien of de plannen opgeteld leiden tot 49% CO₂-reductie in 2030.

Gelijktijdig zullen Rijk en medeoverheden de uitvoerbaarheid toetsen door een uitvoeringslastenonderzoek uit te voeren. Het bestuurslastenonderzoek gaat over nieuwe taken voor overheden waaronder provincies. Het onderzoek zal dit voorjaar worden uitbesteed aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De uitkomsten van dit onderzoek verwachten we rond 2021. Tot die tijd gelden voor de geïdentificeerde aanvullende uitvoeringstaken geen resultaatverplichtingen.

Een van de onderdelen waar het Klimaatakkoord de provincies raakt is de stimulering van het elektrisch vervoer. De komende jaren leiden de voorgestelde stimuleringsmaatregelen voor elektrisch vervoer tot versmalling van de belastinggrondslag van provincies. Om dit te voorkomen zal BZK de Provinciewet wijzigen om provincies de mogelijkheid te geven belasting te heffen op alle personenvervoertuigen.

Deze wijziging zal, tezamen met de overige belastingmaatregelen die voortvloeien uit het Klimaatakkoord, meegenomen worden in het Belastingplan 2020. Hiermee wordt de open huishouding voor provincies gegarandeerd en het belastinggebied wettelijk geborgd. Het Belastingplan wordt - zoals gebruikelijk - aangeboden aan de Tweede Kamer op Prinsjesdag. De borging van het belastinggebied en de open huishouding van provincies is een randvoorwaarde voor de aangekondigde stelselherziening na 2024.

Vanaf 2024 zal mogelijk een ander belastinggebied (moeten) gelden, mocht de belastingheffing van elektrische auto's na 2024 niet genormaliseerd worden (d.w.z. als het nul-tarief mrb gehandhaafd blijft). Zowel het Rijk als de provincies derven anders te veel inkomsten voor het uitvoeren van hun reguliere taken. De aanzet voor de ontwikkeling van dit nieuwe belastinggebied moet wel op korte termijn starten, vandaar dat is afgesproken dat op korte termijn gezamenlijk met het Rijk een plan van aanpak inclusief planning wordt opgesteld.

Bij [brief van 31 januari 2019](#) hebben wij uw Staten geïnformeerd over de inhoud en het vervolgproces van het ontwerp Klimaatakkoord. In deze brief hebben we aangegeven dat het IPO-Bestuur op 24 januari 2019 het ontwerp van het Klimaatakkoord heeft besproken. Het uiteindelijke akkoord zal getoetst worden op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid en de inhoudelijke punten die ingebracht zijn door het IPO aan de verschillende tafels en de uitkomsten van de doorrekeningen. Wij hechten er zeer aan dat de besluitvorming over het definitieve Klimaatakkoord inclusief de financiële consequenties op democratische en zorgvuldige wijze aan de provincies kan worden voorgelegd.

Na doorrekening zal het akkoord wederom aan de klimaattafels worden besproken en in de colleges van GS en IPO-bestuur. Het definitieve Klimaatakkoord zal worden voorgelegd aan de provincies via een formele ledenraadpleging (besluit van Provinciale Staten) in de eerste helft van 2019.

Pas daarna zal het IPO-Bestuur namens de provincies in formele zin besluiten over het Klimaatakkoord. Deze besluitvorming vindt daarmee plaats in de nieuwe bestuursperiode.

3.4. Minder ruimte onder het plafond BTW-compensatiefonds

Vanaf 2015 wordt er een plafond in het BTW-compensatiefonds (BCF) gehanteerd, dat meegroeit met de ontwikkeling van het accres Provinciefonds. Voor zover compensatie van btw bij het BCF het plafond te boven gaat wordt het provincie- en Gemeentefonds gekort voor de overschrijding. Omgekeerd geldt er een bijstorting in het provincie- en Gemeentefonds wanneer het plafond van het BCF wordt onderschreden.

Voor de korte termijn verwacht het Rijk een onderschrijding van het plafond. Dit betekent een toevoeging aan het Provinciefonds. In onze ramingen voor 2019 en volgende jaren hebben wij daarmee rekening gehouden. Doordat veel provincies ambitieuze investeringsprogramma's hebben is de kans aanwezig dat door het beroep op het BCF het plafond de komende jaren zal overstijgen. Dit zal dan leiden tot een korting op het Provinciefonds en derhalve tot een vermindering van de begrotingsruimte.

In de meicirculaire 2018 hebben de beheerders van het Provincie- en Gemeentefonds aangegeven dat de systematiek van bevoorschotting bij dit onderdeel wordt aangepast. Tot nu toe werd bij de wekelijkse bevoorschotting van de uitkering uit het Provinciefonds al vanaf de eerste week van het jaar rekening gehouden met de vooraf geraamde ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds. Die ruimte werd op voorhand al aan het Provincie- en Gemeentefonds toegevoegd. Vanaf 2019 zal dat pas in de loop van het betreffende jaar gebeuren (na het verschijnen van de septembercirculaire van dat jaar).

Wij hebben bij onze raming van de uitkeringen uit het Provinciefonds desondanks al wel rekening gehouden met ruimte onder het plafond van BTW-compensatiefonds. Dit hebben wij voor 2019 gedaan op het niveau van de septembercirculaire 2018 en voor 2020 en volgende jaren voorshands op het niveau van eerdere ramingen in de Septembercirculaire 2017.

Op basis van de jaarlijkse septembercirculaire moet blijken in hoeverre deze ruimte onder het plafond lager of eventueel hoger zal uitvallen. De daaruit mogelijk voortvloeiende tegen- of meevallers zullen op dat moment met de beschikbare begrotingsruimte moeten worden verrekend.

3.5. Mogelijke herverdeeleffecten nieuw verdeelmodel Provinciefonds vanaf 2021

Nog voor de invoering van het verdeelmodel 2017 bleek door de achterblijvende inkomsten uit vermogen van de provincie Zeeland dat dit verdeelmodel op het punt van de verevening van inkomsten uit vermogen al niet meer up-to-date was. Mede naar aanleiding daarvan is bij de behandeling van het voorstel tot herziening van het verdeelmodel Provinciefonds in de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarbij is toegezegd dat in overleg met onder andere het Interprovinciaal Overleg en conform het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen, binnen twee jaar met een plan van aanpak zal worden gekomen gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het Provinciefonds.

Als voorbereiding op dit onderzoek speelt nu een discussie over onder meer de te hanteren werkwijze/aanpak en het benoemen van de bij dit onderzoek van belang zijnde thema's.

In de visie van BZK moet in 2021 de herijking van het Gemeentefonds plaatsvinden. BZK wil de herijking van het Provinciefonds hierbij betrekken en dit alles vastleggen in de meicirculaire van 2020.

Er is bij geen enkele provincie draagvlak om het Provinciefonds nu integraal aan te pakken. Wel erkennen de provincies enkele incidentele knelpunten, zoals de vermogenproblematiek Zeeland en de ongewenste financiële effecten van gemeentelijke herindelingen over de provinciegrenzen heen. Verder willen de provincies kijken naar het gewicht van de maatstaf inwoners in het verdeelmodel. De meeste provincies hebben nu geen behoefte aan een uitgebreid onderzoek naar kostenorientatie⁵.

Mede vanuit het dossier Klimaatakkoord moet ook worden gekeken naar de huidige belastinggrondslag (met doorwerking naar het Provinciefonds) en naar eventuele andere mogelijkheden.

De inkomsten uit de heffing van provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting worden tot op zekere hoogte verevend via de uitkering uit het Provinciefonds. Met name de kleinere, perifere provincies met een klein provinciaal belastinggebied hebben belang bij een dergelijke verevening. Deze verevening werkt naar onze mening naar tevredenheid en hoeft wat ons betreft in een nieuw verdeelmodel niet te worden aangepast.

Een aanpassing is eventueel pas nodig als de grondslag voor het provinciale belastinggebied zou wijzigen (bijvoorbeeld van provinciale opcenten mrb naar een ingezetenenheffing).

De provincies zullen aan BZK voorstellen nu eerst gezamenlijk de problematiek Zeeland structureel op te lossen en een oplossing te vinden voor provinciegrensoverschrijdende gemeentelijke herindelingen.

⁵ Bij een dergelijk onderzoek wordt gezocht naar variabelen (bijvoorbeeld inwonertal, oppervlakte) die bepalend zijn voor de hoogte van de provinciale uitgaven op een bepaald beleidsterrein.

Een nieuw of gewijzigd verdeelmodel zal op termijn aanleiding kunnen geven tot een andere verdeling van de middelen over de provincies en daarmee tot herverdeeffecten. Daarover is nu nog geen enkele uitspraak te doen.

3.6. Invoering Omgevingswet in 2021

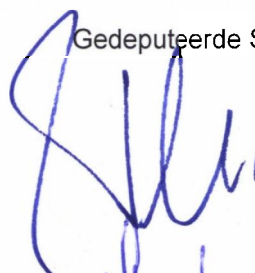
De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur.

In het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet dat door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is ondertekend, zijn afspraken gemaakt over de implementatie van de Omgevingswet. Doel is dat de wet in 2021 in werking treedt. Over de financiën zijn kaderstellende afspraken gemaakt. Het beeld van de uitgaven, kosten en besparingen die samenhangen met de gehele stelselwijziging wordt met het vorderen van het implementatieproces steeds concreter. Naar aanleiding van opgetreden tekorten zijn afspraken gemaakt over het decompliceren van de stelselwijziging. Op basis van voorlopige ramingen hebben wij voor de implementatie van de Omgevingswet middelen opgenomen in de provinciale begroting. We verwachten de implicaties van de stelselwijziging, van de opgetreden vertraging en van geactualiseerde ramingen over ons implementatietraject in de komende begroting te kunnen vertalen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:




, voorzitter.

, locosecretaris.

Bijlagen:

Nr.	Titel	Documentnr.	Soort bijlage
1.	Voorbeslag Kadernota 2019-2023		Overzicht + toelichting
2.	Knelpunten aanvaard beleid 2019-2023		Overzicht + toelichting
3.	In Begroting 2020 toe te passen accressen		Overzicht

Bijlage 1. Voorbeslag Kadernota 2019-2023

Onderstaande bestedingsvoorstellen hebben wij al in een eerder stadium aan u voorgelegd door middel van Statenvoordrachten zonder begrotingswijzigingen dan wel brieven aan uw Staten.

In deze Kaderbrief 2019 moeten alleen nog de financiële gevolgen voor het beslag op de Algemene middelen inzichtelijk worden gemaakt.

Tabel 6. Voorbeslag kadernota 2019-2023

(bedragen x € 1.000)					
Omschrijving	2019	2020	2021	2022	2023
6.4. Bereikbaarheid					
1. Areaaluitbreiding i.v.m. herinrichting van de bebouwde kom Winsum			10,7	10,9	11,1
subtotaal Bereikbaarheid	0,0	0,0	10,7	10,9	11,1
Totaal voorbeslag	0,0	0,0	10,7	10,9	11,1

NB. Bedragen voorzien van een minteken betekenen een lager beslag op de Algemene middelen (flexibel budget)

In het hiernavolgende geven wij een korte toelichting op het in tabel 6 genoemde voorbeslag.

6.4.1. Areaaluitbreiding Winsum

Bij het vaststellen van voordracht 51/2018 hebben uw Staten besloten een krediet beschikbaar te stellen voor de herinrichting van de bebouwde kom Winsum.

Onderdeel van dit project is de herinrichting van een drietal kruispunten in Winsum. Dit betekent een uitbreiding van ons areaal en daarmee ook een toename van de beheer- en onderhoudskosten. De extra kosten worden, op basis van het voorlopig ontwerp, ingeschat op structureel € 10.000 (prijspeil 2018) per jaar ingaande vanaf het jaar 2021. Conform de gebruikelijke systematiek bij areaalwijzigingen heeft u daarbij besloten deze middelen beschikbaar te stellen vanuit de Algemene middelen.

Bijlage 2. Knelpunten aanvaard beleid 2019-2023

In onderstaande tabel geven wij u een overzicht van de door ons geconstateerde onontkoombare knelpunten in de uitvoering van het aanvaard beleid, waarvoor wij extra middelen ten laste van de Algemene middelen beschikbaar willen stellen.

Tabel 7. Knelpunten aanvaard beleid 2019-2023

(bedragen x € 1.000)					
Omschrijving	2019	2020	2021	2022	2023
7.1. Ruimte en water					
subtotaal Ruimte en water	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7.2. Milieu en energie					
1. Stelpost frictiekosten overdracht provincie naar ODG	-60,0	-60,0	-60,0	-60,0	-60,0
2. Dossier Gaswinning - inzet personeel t.l.v. progr. budget en inkomsten NCG	-820,0				
subtotaal Milieu en energie	-880,0	-60,0	-60,0	-60,0	-60,0
7.3. Platteland en natuur					
1. Prolander (verschuiving van taken):					
a. naar provincie Groningen - subsidieteam	-105,0	-105,0	-106,5	-108,0	-110,0
b. naar Faunabeheereenheid (FBE) Groningen	-60,0	-60,0	-60,0	-60,0	-60,0
2. FBE Groningen (verschuiving taken van Prolander)	60,0	60,0	60,0	60,0	60,0
3. Prolander - Begroting 2020		172,0	173,7	175,3	177,4
subtotaal Platteland en natuur	-105,0	67,0	67,2	67,3	67,4
7.4. Bereikbaarheid					
1. Instandhoudingsknelpunten infrastructuur - groot onderhoud			1.106,3	1.106,3	1.106,3
2. Aanvullen budget Westelijke Ringweg incl. indexering (€ 15,3 miljoen; vanaf 2026 af te schrijven in 20 jaar; jaarlijkse last € 765.000)			0,0	0,0	0,0
3. Sparen ringwegen			953,3	953,3	953,3
4. Reservering vervangingsinvesteringen wegen 2021-2024/kunstwerken 2021-2035			3.700,0	3.700,0	3.700,0
subtotaal Bereikbaarheid	0,0	0,0	5.759,6	5.759,6	5.759,6
7.5. Economie					
1. Digitalisering	100,0	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
subtotaal Economie	100,0	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
7.6. Cultuur en maatschappij					
subtotaal Cultuur en maatschappij	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7.7. Openbaar bestuur					
1. IPO-Begroting 2019	144,0	17,0			
subtotaal Openbaar bestuur	144,0	17,0	0,0	0,0	0,0
7.8. Algemene dekkingsmiddelen en bedrijfsvoering					
1. AKP Subsidieteam (verschuiving taken van Prolander)	105,0	107,8	111,9	116,1	120,5
2. Externe advisering provinciale deelnemingen	90,0	90,0	90,0	90,0	90,0
3. Uitbreiden formatie Groen Domein	138,5	284,4	295,8	307,7	320,2
4. Uitbreiden formatie Concern Inkoop	43,1	88,5	92,0	95,7	99,6
5. AVG en informatieveiligheid	379,3	568,2	506,6	239,3	248,9
6. Kosten subsidieteam	332,4	292,8	203,1	212,2	221,7
7. Personele inzet dossier gaswinning 2019	820,0				
subtotaal Algemene dekkingsmiddelen en bedrijfsvoering	1.908,3	1.431,7	1.299,4	1.061,0	1.100,9
Totaal knelpunten aanvaard beleid	1.167,3	1.455,7	7.066,2	6.827,8	6.867,9

NB. Bedragen voorzien van een minteken betekenen een lager beslag op de Algemene middelen (flexibel budget)

In het hiernavolgende geven wij een korte toelichting op de in tabel 7 genoemde knelpunten.

7.2. Milieu en energie

7.2.1. Stelpost frictiekosten overdracht provincie naar ODG

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst Groningen (ODG) in 2013 hebben uw Staten in het kader van de Integrale Bijstelling 2013 structureel een bedrag van € 120.000 per jaar beschikbaar gesteld voor eventuele frictiekosten als gevolg van onder meer verschil in arbeidsvoorwaarden tussen de provincie en de ODG. Inmiddels is gebleken dat de kosten jaarlijks circa € 60.000 bedragen. Op het moment dat de ODG over gaat op outputfinanciering komen de frictiekosten te vervallen. De invoering hiervan vindt niet eerder plaats dan in 2021. Wij stellen voor de structurele bijdrage van € 60.000 te handhaven. Met ingang van 2019 kan in de Kadernota 2019-2023 derhalve € 60.000 structureel vrijvallen ten gunste van de Algemene middelen.

7.2.2. Dossier Gaswinning - inzet personeel t.l.v. programmabudget

Wij hebben voor het jaar 2019 een bedrag van € 700.000 beschikbaar voor het dossier gaswinning. Het is van essentieel belang dat wij de personele inzet op dit dossier (ook NPG) voor het jaar 2019 verhogen. Zoals het nu lijkt, wordt 2019 een kanteljaar waarin de uitvoering van versterking en afhandeling schade echt op gang gaat komen en tot resultaten moet leiden. Verder zal het NPG worden ingevuld en zijn plaats in bestuurlijk en maatschappelijk Groningen moeten krijgen. De faciliterende, ondersteunende, verbindende en soms leidende rol die de provincie hierin heeft (beleidsmatig en organisatorisch), vraagt in 2019 op het dossier gaswinning om zowel een kwalitatieve als kwantitatieve uitbreiding.

Wij stellen voor om deze extra personele inzet van € 820.000 (inclusief werkplekfinanciering) in 2019 tot een bedrag van € 400.000 te dekken ten laste van de hogere lumpsum vergoeding NCG en voor een bedrag van € 420.000 uit het budget dossier gaswinning. Concreet betekent dit een overheveling van € 820.000 (loonkosten inclusief werkplekfinanciering) naar de apparaatskosten personeel (AKP).

Een eventuele vergoeding voor 2019 voor uitvoering van taken voor het Nationaal Programma Groningen (NPG) zal weer aan het budget gaswinning worden toegevoegd.

Met betrekking tot de benodigde personele inzet vanaf 2020 komen wij op een later moment terug, omdat een aantal functies langer dan 2019 ingevuld zullen moeten worden. Een integraal pakket aan maatregelen, zowel beleidsmatig als organisatorisch, zullen wij dan aan u voorleggen.

7.3. Platteland en natuur

7.3.1. Prolander (verschuiving taken naar provincie en Faunabeheereenheid (FBE))

De subsidietaken die Prolander voor de provincie Groningen uitvoert hebben wij met ingang van 1 januari 2019 volledig overgenomen en gaan wij nu zelf uitvoeren. Daarnaast voert Prolander ingaande 1 januari niet meer de secretariaatswerkzaamheden uit voor de Faunabeheereenheid. De faunabeheereenheid neemt zelf een secretaris in de dienst en declareert de kosten daarvoor bij de provincie. Beide veranderingen zijn wij overeengekomen met Prolander. Onze deelnemersbijdrage gaat daarom per 2019 naar beneden. Dit is financieel verwerkt in de kadernota Prolander. Het gaat in de jaren 2019-2023 om de volgende bedragen:

Korting deelnemersbijdrage Prolander	2019	2020	2021	2022	2023
Overdracht subsidietaken Provincie	105.000	105.000	106.500	108.000	110.000
Stopzetten secretariaatswerkzaamheden Faunabeheereenheid (FBE)	60.000	60.000	60.000	60.000	60.000
Totale korting deelnemersbijdrage	165.000	165.000	166.500	168.000	170.000

De besparing op de deelnemersbijdrage hebben wij nodig voor de dekking van de eigen capaciteit die wij moeten inzetten op de bijkomende subsidietaken en voor de kosten die we gaan betalen aan de Faunabeheereenheid. In de Kadernota 2019-2023 zullen wij u voorstellen onze begroting overeenkomstig te wijzigen.

7.3.2. FBE Groningen (verschuiving taken van Prolander)

Zie toelichting bij onderdeel 7.3.1 in het programma Platteland en natuur.

7.3.3. Prolander - Begroting 2020

De Gemeenschappelijke Regeling Prolander heeft een Kaderbrief 2020 opgesteld en deze is door het bestuur van Prolander vastgesteld. Op 5 februari 2019 is de kaderbrief ter kennisname aan Provinciale Staten gestuurd.

De kaderbrief bevat de uitgangspunten voor het opstellen van de programmabegroting 2020 en geeft daarnaast een doorkijk naar de deelnemersbijdragen tot en met 2023.

Hieruit blijkt dat door het toepassen van (her)indexering op de loonkosten de deelnemersbijdragen de komende jaren zal worden verhoogd. De reden van deze verhoging is dat in het verleden besluiten zijn genomen door het bestuur om bijvoorbeeld de formatie uit te breiden n.a.v. evaluatie in 2017 en de invoering van een generatiepact per 1 januari 2018.

In dezelfde periode is besloten in de meerjarenraming de kapitaallasten m.b.t. ICT-investeringen uit de begroting te halen en de lasten pas op te voeren na aanbidding van een informatieplan.

Hierdoor hoefde de deelnemersbijdrage toen niet te worden aangepast. Voor 2020 zal de deelnemersbijdrage op basis van de door het bestuur vastgestelde kaderbrief Prolander met € 172.000 verhoogd moeten worden. De begroting 2020 van Prolander zal opgesteld worden o.b.v. de uitgangspunten uit de Kadernota en zal voor een zienswijzeprocedure aan de Staten worden voorgelegd. Vooruitlopend op uw instemming zullen wij het voorstel tot verhoging van de deelnemersbijdrage verwerken in onze Kadernota 2019-2023. De verhoging van de deelnemersbijdrage voor 2020 en verder wordt telkens verwerkt in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar.

7.4. Bereikbaarheid

7.4.1. Instandhoudingsknelpunten infrastructuur - groot onderhoud

Binnen de provinciale infrastructuur is sprake van een aantal instandhoudingsknelpunten, waarvoor binnen de reguliere kredieten voor beheer en onderhoud geen dekking aanwezig is.

De staat van onderhoud van deze objecten is dusdanig dat binnen 5 jaar vervanging en/of reconstructie aan de orde is. In de periode 2021 tot en met 2024 betreft dit de volgende objecten/onderdelen:

- Baggerwerk Reitdiep (€ 3,125 miljoen);
- Herstel/vernieuwing 10 km. Fietspad i.v.m. schade door boomwortels (€ 1 miljoen)
- Opruimen en vervangen van dammen N355 (€ 0,30 miljoen).

In totaal is hiermee in de periode 2021-2024 een bedrag gemoeid van € 4,425 miljoen. Deze lasten komen direct ten laste van de begrotingsruimte, conform de regelgeving van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Vanaf 2021 gaat het om een bedrag van gemiddeld € 1,106 miljoen per jaar.

7.4.2. Aanvullen budget Westelijke Ringweg

Er is twee maal geld onttrokken aan de voor de aanpak van de Westelijke Ringweg gealloceerde MIT-middelen. In totaal gaat het om een bedrag van € 13,3 miljoen. Destijds is de afspraak gemaakt om die uitnames uit het MIT (geïndexeerd naar het huidige prijspeil € 15,3 mln.) weer te herstellen. Hoe dit laatste deel van de ring Groningen uiteindelijk wordt aangepakt is nog niet duidelijk. Wel is duidelijk dat hiermee eerst wordt gestart nadat de Zuidelijke Ringweg is aangepakt (2024).

Op basis van de regelgeving van het BBV moeten de investering in de Westelijke Ringweg en daarmee ook de aanvulling op het budget worden geactiveerd. Wij gaan er vooralsnog van uit dat deze investering pas na 2025 zal zijn gerealiseerd en dat deze vanaf dat moment zal worden afgeschreven. Dat betekent dat de aanvulling met € 15,3 miljoen na 2025 in 20 jaar zal worden afgeschreven (€ 765.000 per jaar).

7.4.3. Sparen ringwegen

Ook vanaf 2021 zal er vanuit de begrotingsruimte jaarlijks een bedrag van circa € 953.300 beschikbaar moeten worden gesteld voor sparen ringwegen. Daarmee kan de provincie voldoen aan de eerder met de gemeente Groningen gemaakte spaarafspraken voor de ringweg Groningen.

7.4.4. Reservering vervangingsinvesteringen wegen 2021-2024/kunstwerken 2021-2035

Bij dit onderdeel hebben wij middelen opgenomen voor de vervanging van wegen in de periode 2021-2024 en van kunstwerken in de periode 2021-2035. De meeste kunstwerken zijn onderdeel van het Winschoterdiep, waarvoor wij van het Rijk een afkoopsom van € 22 miljoen hebben ontvangen. Hiermee kan een deel (ca 72%) van de vervangingsinvesteringen van de kunstwerken in het Winschoterdiep worden gefinancierd.

Voor vervanging van kunstwerken en wegen in de periode van 2021 tot en met 2035, is in totaal een bedrag van circa € 77,7 miljoen nodig. Rekening houdend met de hiervoor reeds aanwezige middelen vanuit de afkoopsom van de kunstwerken Winschoterdiep van € 22 miljoen, is nog € 55,7 miljoen nodig. Vanuit een behoedzaam beleid willen wij dit bedrag in de jaren waarin deze knelpunten zich naar verwachting zullen voordoen (2021-2035) bij elkaar sparen. Dit betekent een spaarbedrag van circa € 3,7 miljoen per jaar.

Deze besparingen zullen worden gestort in de reserve MIT, waarna bij de realisatie de bedragen naar de reserve Afschrijvingen worden overgeboekt, ter dekking van de afschrijvingslasten, conform de regelgeving van het BBV.

7.5. Economie

7.5.1. Digitalisering

Om onze ambities op het totale digitaliseringsvlak waar te kunnen maken, is het van groot belang dat activiteiten en projecten die in de afgelopen periode in gang zijn gezet, worden voortgezet.

Digitalisering is samen met de vergroening van de chemie economisch speerpunt van de provincie. Dit omdat de invloed van ICT op ons dagelijks leven groot is en alleen maar groter wordt. De Rijksoverheid speelt hier al op in door specifiek digitaliseringsbeleid te ontwikkelen (Nederland digitaal) en deze uit te voeren. Onze regio heeft juist op het vlak van digitalisering een krachtige uitgangspositie, vanwege de aanwezigheid van een goede digitale en kennisinfrastructuur en een dynamische ICT-sector met veel startups. Wij gaan daarom een voortrekkersrol vervullen bij de uitvoering van de landelijke ICT-agenda van het ministerie van EZK. Hierbij benutten wij de dynamiek in de ICT-sector van onze provincie en stimuleren wij ICT-toepassingen gekoppeld aan de maatschappelijke uitdagingen van onze noordelijke innovatieagenda.

Eén van de projecten met een zwaar maatschappelijk belang is Snel Internet (ontsluiten van 14.000 adressen op Snel Internet, te beginnen in het aardbevingsgebied). Hiervoor hebben wij eerder bij de Najaarsnota 2016 voor de jaren 2017 tot en met 2019 jaarlijks € 130.000 beschikbaar gesteld ten laste van de Algemene middelen. Het restant budget 2019 (€ 70.000), kijkend naar de bestedingen in de afgelopen periode, is absoluut onvoldoende. Onvoldoende om de projecten zorgvuldig en correct uit te voeren. Ook de komende periode zullen namelijk hoge kosten worden gemaakt voor de inhuur van specifieke externe juridische expertise (op het gebied van telecom en staatsteun (de telecommarkt is sterk gejuridificeerd) en financiële deskundigheid (toezichthouden op de complexe projectfinanciering).

De subsidieregeling Snel Internet Groningen is volop in uitvoering. Rodin Broadband Groningen is als subsidieontvanger verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Op dit moment (begin 2019) worden de eerste adressen in het aardbevingsgebied aangesloten. Het komend jaar moeten inwoners en bedrijven op witte adressen, en die dat willen, worden aangesloten op snel internet. De uitrol van snel internet is een groot en complex infrastructureel project. Er moet ongeveer 30.000 km worden gegraven door de provincie en ongeveer 50 masten worden geplaatst. Het is ook een project met een grote financiële (de totale projectbegroting is circa € 56 miljoen, waarvan € 30 miljoen van de provincie in de vorm van een lening) en juridische impact en informatievoorziening. Kennis en ervaring die vooral aanwezig is bij externe specialisten (staatsteun, telecomdeskundigheid en projectfinanciering).

In 2019 moeten de volgende activiteiten dan ook minimaal worden uitgevoerd:

- opstellen convenanten tussen de gemeenten en Rodin Broadband Groningen;
- inrichten vergunningsprocedures (voormastlocaties en aanleg glasvezel) met gemeenten, waterschappen, Rijkswaterstaat en overige grondeigenaren;
- informeren bewoners;
- toezicht op correcte besteding van de subsidie;
- onderzoeken juridische impact (staatsteun) van het project.

Voor het uitvoeren van de activiteiten Snel Internet vragen wij voor 2019 een bijdrage van € 100.000, om specifieke juridische en financiële expertise, die intern niet aanwezig is, in te huren. Hiervoor kan in 2019 geen beroep worden gedaan op bestaande middelen. Daarom zullen wij u in de Kadernota 2019-2023 voorstellen de in 2019 benodigde middelen ten laste van de Algemene middelen beschikbaar te stellen.

In de komende jaren zullen naar verwachting ook middelen benodigd zijn (een eerste indicatie gaat uit van een bedrag van circa € 70.000 per jaar). Wij zullen hiervoor in de komende maanden een nader voorstel uitwerken. In de Kadernota 2019-2023 zullen wij dat nader uitgewerkte voorstel presenteren. Voor nu hanteren wij voor deze jaren eerst een p.m.-raming.

7.7. Openbaar Bestuur

7.7.1. IPO-Programmabegroting 2019

Op 18 december 2018 heeft de Algemene vergadering van het IPO de Programmabegroting 2019 goedgekeurd. Ten gevolge van nieuwe beleidsambities valt in 2019 het uitgaventotaal € 846.000 hoger uit dan

de met de Algemene vergadering overeengekomen bovengrens van ongeveer € 15,0 miljoen. De omvang van de IPO-begroting daalt in 2020 naar € 13,5 miljoen, in 2021 naar € 12,7 miljoen en in 2022 naar € 12,5 miljoen.

De bijdrage van de provincie Groningen aan het IPO dient aangepast te worden. Op basis van de Begroting 2019 van het IPO moet onze bijdrage met € 144.000 worden verhoogd. Naast jaarlijkse indexatie wordt dit veroorzaakt door de beleidsambities van het IPO. Daarnaast hanteert het IPO vanaf 2019 voor de diverse kerntaken voortaan één verdeelsleutel die gebaseerd is op de verdeling vanuit het Provinciefonds. De verschillen in 2020 en volgende jaren zijn beperkt van aard.

In de kadernota 2019-2023 zullen wij u voorstellen de verhoging van onze bijdrage aan het IPO ten laste van de Algemene middelen te brengen.

7.8. Algemene middelen en bedrijfsvoering

7.8.1. AKP Subsidieteam (verschuiving taken van Prolander)

Zie toelichting bij onderdeel 7.3.1 in het programma Platteland en natuur.

Omdat het accres voor de bijdrage aan Prolander lager is dan het accres van de apparaatskosten subsidieteam ontstaat er vanaf 2020 een beperkte last voor de Algemene middelen (€ 2.800 in 2020 oplopend tot circa € 10.500 in 2023).

7.8.2. Externe advisering provinciale deelnemingen

Bij de Integrale Bijstelling 2015 hebben uw Staten besloten voor de periode 2015-2018 een budget van € 100.000 per jaar voor externe advisering provinciale deelnemingen beschikbaar te stellen. Dit budget is de afgelopen jaren o.a. ingezet voor deskundige begeleiding bij de aandelenoverdracht NOM, oprichting Fonds Nieuwe Doen, bij de evaluatie Prolander en voor inhuur externe expertise met betrekking tot de toekomststrategie van Groningen Airport Eelde. Verwacht wordt dat er ook in de komende jaren diverse ontwikkelingen zullen zijn met betrekking tot verbonden partijen waarvoor externe expertise benodigd zal blijven. Daarom zullen wij in de Kadernota 2019-2023 voorstellen om voor externe advisering provinciale deelnemingen vanaf 2019 een structureel budget van € 90.000 per jaar ten laste van de Algemene middelen beschikbaar te stellen.

Aangezien het eigenaarschap van provinciale deelnemingen in de afgelopen periode is ondergebracht bij het team Treasury en Verbonden Partijen bij de afdeling Financiën & Control (F&C) wordt voorgesteld om de budgetten externe advisering voor treasury en verbonden partijen samen te voegen tot één structureel budget van € 100.000 per jaar.

7.8.3. Uitbreiden formatie Groen Domein

Bij de afdelingen Landelijk Gebied en Water (LGW) en Omgeving en Milieu (OM) is sprake van een toegenomen beroep op de inzet van de medewerkers. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door nieuwe wetgeving Programmatische Aanpak Stikstof (PAS-vergunningen) en de nieuwe Wet Natuurbescherming (soortenbescherming). Voor een ander deel ligt de oorzaak in de opgave die volgt uit het versterkingsgebied en de sterke toename van het aantal handhavingverzoeken.

Beide afdelingen hebben een gezamenlijk onderzoek laten uitvoeren om in kaart te brengen wat de afdelingen OM en LGW kwalitatief en kwantitatief nodig hebben om het werk dat door beide afdelingen gedaan moet worden in het kader van de Wet natuurbescherming, goed uit voeren.

Complexe vergunningaanvragen zullen blijven komen, mede met het oog op de ontwikkelingen in de Eemshaven, gaswinningsgebied en uitbreiding van de stad Groningen.

Ook de inzet voor de soortenbescherming zal op niveau gehouden moeten worden. Daarnaast komt er meer nadruk op toezicht en handhaving. Door de uitbreiding van wettelijke taken is uitbreiding van de formatie noodzakelijk.

Voorgesteld wordt om vanaf 2019 de formatie voor het Groene Domein structureel uit te breiden met 0,5 fte juridische advisering (fs 11, € 49.200), 1 fte vergunningverlening (fs 11, € 98.400), 0,5 fte ecologisch jurist (fs 10, € 43.100) en 1 fte inspecteur natuurwetgeving (fs 10, € 86.200). In de Kadernota 2019-2023 zullen wij u voorstellen de genoemde kosten te dekken ten laste van de Algemene middelen. Hiermee komt het totale beslag op de Algemene middelen uit op een bedrag van € 276.900 per jaar. Voor 2019 worden de kosten voor een half jaar meegenomen.

In het kader van de wijziging van de legesverordening (Tarieventabel 2020) zullen wij de ontwikkeling van de kostendekkendheid onderzoeken en dan beoordelen of en in hoeverre er aanleiding is om de tarieven van de betreffende leges met ingang van 2020 te verhogen.

Voor zover op dat moment wordt besloten tot verhoging van de betreffende leges zullen de extra te ramen legesinkomsten weer ten gunste van de Algemene middelen worden gebracht.

7.8.4. Uitbreiden formatie Concern Inkoop

In 2018 is een protocol inkoop ontwikkeld waarmee invulling wordt gegeven aan de door de accountant gedane aanbevelingen inzake de rechtmatigheid van de inkoop van de provincie Groningen. In grote lijnen komt dit protocol neer op een verplichting aan de organisatie om bij opdrachten en overeenkomsten Concern Inkoop te consulteren, waarna Concern Inkoop op basis van wet- en regelgeving een bindend advies geeft over de te volgen aanbestedingsprocedure en toeziet op het naleven van dit advies en bijbehorende wettelijke verplichtingen. Tevens wordt vanuit Concern inkoop extra aandacht gegeven aan het contractbeheer (de zorg voor een adequaat, volledig en actueel bestand van contracten) en de begeleiding van de contractmanagers (in de organisatie) door de inkoopadviseurs. Het werk van Concern Inkoop neemt hierdoor toe waardoor uitbreiding van Concern Inkoop noodzakelijk is.

Wij constateren dat een goed georganiseerd inkoopproces en goed contractbeheer en -management bijdragen aan de doelstellingen van provincie Groningen. Wij zien dat de inkoopwerkzaamheden complexer zijn geworden en meer dan voorheen de aandacht van onze accountant krijgen. De accountant heeft op- en aanmerkingen geplaatst inzake de rechtmatigheid van de inkoop.

In de bevindingen van de accountant worden diverse aandachtspunten voor het inkoopproces benoemd, waaronder het (uniform) vastleggen van inkoopprocessen, het verkrijgen van inzicht in lopende verplichtingen en contracten en naleven van Europese wet- en regelgeving met betrekking tot inkoop en aanbesteden. Met name het voldoen aan Europese wet- en regelgeving (rechtmatigheid) wordt door de accountant getoetst in het kader van de Jaarrekeningcontrole en raakt dus direct aan de "aard" van de accountantsverklaring. Wij hebben daarom de afgelopen periode een protocol inkoop ontwikkeld waarmee wij het inkoopproces en contractbeheer en -management op een goede wijze in de organisatie inbedden zodat zowel doelmatig als rechtmatig inkopen geborgd is én wordt bijgedragen aan de doelstellingen van de provincie Groningen zoals onder andere duurzaam, circulair en innovatief inkopen. Wij zien dat het van belang is om het totale inkoopproces binnen de provincie Groningen op een goede wijze te beheersen waarbij Concern Inkoop een meer sturende en controlerende rol ten aanzien van doelmatige en rechtmatige uitvoering van de inkoopprocessen oppakt. Gezien voorgaande vragen wij om een structurele uitbreiding van Concern Inkoop met 1,0 fte (functieschaal 10). Hiermee is een structureel bedrag gemoeid van € 86.200 uitgesplitst in het normbedrag 2019 schaal 10 € 76.200 plus € 10.000 structureel ten behoeve van werkplekfinanciering. In de Kadernota 2019-2023 zullen wij u voorstellen deze uitbreiding ten laste van de Algemene middelen te brengen.

7.8.5. Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en informatieveiligheid

In 2018 hebben uw Staten besloten om middelen beschikbaar te stellen voor de functionaris gegevensbescherming (FG). Hiermee wordt bewerkstelligd dat de provincie Groningen voldoet aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), waarbij wij tevens in staat zijn om de privacybeschermende ambities van onze organisatie te kunnen realiseren. Daarnaast heeft de rijksoverheid de zogenaamde Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) geïntroduceerd. Het gaat hier om een nieuwe strengere beveiligingsnorm voor overheden. Deze norm gaat met ingang van 2020 van kracht en 2019 is te betitelen als een overgangsjaar. In 2019 moeten verschillende acties c.q. maatregelen genomen worden om te kunnen voldoen aan deze norm.

Om optimaal in te kunnen zetten op het realiseren van de privacybeschermende ambities is het wenselijk om naast de FG (onafhankelijke toezichthoudende rol) te beschikken over een Privacy Officer. Deze functionaris is verantwoordelijk voor de coördinatie op de uitvoering van de AVG. Een scheiding tussen toezichthoudende en uitvoerende activiteiten draagt bij aan het verkrijgen van een onafhankelijk beeld over de mate waarin wij voldoen aan de AVG. Dit vertaalt zich expliciet in de benodigde acties om uiteindelijk op de privacy-activiteiten in control te komen.

Uit de AVG en BIO vloeien ook de nodige beveiligingsactiviteiten voort. Dit maakt het noodzakelijk om extra te investeren in deze activiteiten. Het uitbreiden van de bestaande functie van de Concernfunctionaris Informatiebeveiliging is hierbij van belang.

In de Kadernota 2019-2023 zullen wij voorstellen om incidenteel voor 2 jaar (van medio 2019 tot medio 2021) extra middelen in te zetten voor de Privacy Officer alsmede voor (de uitbreiding van) de functie Concernfunctionaris Informatiebeveiliging. Dit betekent voor 2019, 2020 en 2021 een totaal beslag op de Algemene middelen van € 294.900 (2019: € 71.500; 2020: € 146.900; 2021: € 76.500). Voor de volledigheid merken wij op dat de benodigde procesgelden vanuit bestaande middelen worden gedekt.

Naast extra personele inzet heeft de AVG alles te maken met de bedrijfsprocessen van de organisatie die persoonsgegevens vastlegt, bewerkt of gebruikt in combinatie met de applicaties en databases die deze data verwerken. Daar hoort de infrastructuur die dat alles ondersteunt vanzelfsprekend bij. Uit extern onderzoek is gebleken dat onze AVG-volwassenheid nog niet het gewenste niveau heeft bereikt. Om dit wel te kunnen realiseren is een bedrag van € 200.000 per jaar nodig voor de jaren 2019, 2020 en 2021. Concreet zijn deze middelen nodig voor het bepalen en implementeren van noodzakelijke maatregelen en aanpassingen van onze ondersteunende informatiesystemen. In feite gaat het hierbij voor een belangrijk deel om het op orde brengen (lees: een soort van inhaalslag) van onze processen, systemen en applicaties. Deze inhaalslag vraagt tevens om structurele capaciteit voor beheer en onderhoud. Vooralsnog schatten wij dit in op structureel 2,5 fte. Financieel betekent dit een structureel beslag op de Algemene middelen van € 215.500. In 2019 worden deze lasten voor een halfjaar meegenomen.

7.8.6. Kosten subsidieteam

In de Najaarsnota 2018 is de volgende ambitie verwoord: De provincie Groningen richt zich met het project Optimaliseren Subsidieproces op het ontwikkelen en implementeren van een meer uniforme werkwijze op het gebied van subsidieverstrekking, waardoor de dienstverlening meer klantgericht, professioneel, transparant en eenduidig zal worden. Daarbij is de keuze gemaakt om kennis en ervaring op het gebied van subsidieverstrekking centraal te bundelen in een nieuw op te zetten kenniscentrum subsidieverstrekking: Het Subsidieteam.

Voor de bekostiging van de startup fase van het Subsidieteam (periode t/m maart 2019) is bij de Najaarsnota 2018 een bedrag beschikbaar gesteld van € 208.600. Dit bedrag was bestemd voor de intensivering van taken, met name het aan de voorkant intensiever toetsen van aangescherpte regelgeving (b.v. Staatssteun/beleid rond Misbruik en Oneigenlijk gebruik), het intensiever adviseren van beleidsafdelingen over regelingen en subsidieaanvragen en het intensiever monitoren van deze subsidies en subsidieregelingen. Daarnaast was het geld nodig voor de inzet van een kwartiermaker om het subsidieteam op te starten. Met de genoemde investering is het Subsidieteam ingericht en opgestart. Als eerste stap zijn de basisprocessen ingericht en heeft het accent gelegen op rechtmatigheid; in concreto de implementatie van de nieuwe procedureregeling subsidies 2019, de implementatie van de aanbevelingen van de accountant en het vergroten van de bewustwording bij afdelingen rond rechtmatigheid.

Inmiddels draait het team op volle toeren en volgt de logische vervolgstap om het subsidieteam haar definitieve status te geven. In dat kader is het zaak de structurele financiering van het subsidieteam te borgen. De benodigde financiering is begroot op basis van tijdschrijfgegevens over 2018. Hiermee is de exacte tijdsinvestering van het subsidieteam in beeld gebracht. In totaal gaat het om een personele inzet van in totaal € 905.300 per jaar. Een aandeel van circa € 716.600 zal jaarlijks worden gedekt vanuit bestaande middelen binnen de Apparaatskosten Personeel (AKP) of beleidskredieten (dit is inclusief de overheveling van taken van Prolander naar het subsidieteam; zie het voorstel bij onderdeel 7.3.1). Dit omdat er sprake is van het verschuiven van bestaande werkzaamheden. Voor het resterende bedrag van circa € 234.000 zullen wij in de Kadernota 2019-2023 voorstellen een beroep te doen op de Algemene middelen. Dit bedrag bestaat uit een structurele component van circa € 188.700. Dit omdat er, evenals bij de Najaarsnota 2018, structureel geld nodig is voor de leiding van het team en omdat de vraag (intensivering) op het gebied van monitoring, advisering en toetsing (financieel en juridisch) structureel is. Dit laatste is tevens in lijn met het vastgestelde kader juridische kwaliteitszorg Groningen. Een bedrag van circa € 45.300 betreft een incidentele voorziening om risico's op te kunnen vangen.

Naast bovengenoemde structurele financiering wordt een incidentele investering gevraagd voor de jaren 2019 en 2020 van € 98.400 per jaar. Dit bedrag is nodig voor een tijdelijke medewerker die zich bezighoudt met systeem en procesoptimalisatie. Dit is een essentiële investering met het oog op een gewenste efficiency wat betreft kwaliteit en kosten.

Op dit moment kan deze winst nog niet geprognosticeerd worden. Om efficiency te borgen zal de inzet van het subsidieteam jaarlijks gemonitord worden op basis van de tijdschrijfgegevens en de actuele vraag van de organisatie.

7.8.7. Personele inzet dossier gaswinning 2019

Zie toelichting bij onderdeel 7.2.2 in het programma Milieu en energie.

Bijlage 3. In Begroting 2020 toe te passen accressen

	B&O	Overige
A. Personeelskostenbegroting:		
1. algemene salarismaatregelen	+ 2,00%	+ 2,00%
B. Programmakosten:		
1. kredieten	+ 2,00%	+ 2,00%
2. exploitatie- en budgetsubsidies:		
- compensatie loon- en prijsontwikkeling	n.v.t.	+ 2,30%
3. exploitatie- en budgetsubsidies SNN:		
- compensatie loon- en prijsontwikkeling	n.v.t.	+ 3,50%
4. exploitatiesubsidies OV - worden binnen de kaders van het bestedingsplan Verkeer en vervoer vastgesteld.		
5. waarderingssubsidies	n.v.t.	+ 0,00%
6. loonkosten van derden	+ 2,00%	+ 2,00%

In het Meerjarenprogramma Beheer en Onderhoud provinciale infrastructuur 2017-2020 (B&O) is afgesproken dat de inflatiecorrectie van de externe kosten wordt bepaald op basis van de prijsstijging van de materiële overheidsconsumptie volgens het Centraal Plan Bureau. In verband met de nacalculatie over de jaren 2016 t/m 2019 (afwijking < 1%) hoeft er op dit onderdeel geen bijstelling plaats te vinden.