

**Onderwerp**

Vaststelling Programmabegroting 2025

Gedeputeerde Staten stellen voor:

1. Beslispunten

1. De Programmabegroting 2025 vast te stellen.
2. Kennis te nemen van de Productenraming 2025.
3. In 2025 kredieten beschikbaar te stellen voor:
 - a. de uitvoering van het 'Meerjarenprogramma Beheer en onderhoud en Vervangingsinvesteringen Infrastructuur' (MBVI) van € 9.761.000;
 - b. automatiseringsinvesteringen van € 1.500.000.
4. Kennis te nemen van de in de Programmabegroting 2025 voorgestelde aanwending van voorzieningen.
5. De negende wijziging van de Verordening op de heffing van opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting Flevoland vast te stellen, waarbij het tarief als genoemd in artikel 2 met ingang van 1 januari 2025 wordt gewijzigd van 83,0 opcenten in 83,9 opcenten;
6. De negende wijziging van de Legesverordening provincie Flevoland 2016 vast te stellen;
7. Het Jaarprogramma 2025 van het Fonds Verstedelijking Almere vast te stellen;
8. Kennis te nemen van het 'Meerjarenprogramma Beheer en onderhoud en Vervangingsinvesteringen Infrastructuur (MBVI) 2025';
9. Kennis te nemen van de rapportage inzake de voortgang van het 'Programma Mobiliteit en Ruimte'.

2. Doelstelling programmabegroting

Dit Statenvoorstel gaat over de Programmabegroting 2025. Wanneer Provinciale Staten deze begroting vaststellen geven zij daarmee opdracht aan het college van Gedeputeerde Staten om het voorgestelde beleid in 2025 uit te voeren, waardoor ook de desbetreffende budgetten beschikbaar worden gesteld.

3. Eerdere behandeling

De Programmabegroting 2025 is onder andere gebaseerd op de door Provinciale Staten vastgestelde Perspectiefnota 2025-2028, de Zomernota 2024 en de Meicirculaire 2024 van het provinciefonds. Het beleid zoals verwoord in het coalitieakkoord zijn ter besluitvorming verwerkt in de voorliggende programmabegroting.

4. Bevoegdheden PS en doel behandeling

1. Provinciale Staten stellen de programmabegroting vast
Op basis van de Provinciewet dienen Provinciale Staten de programmabegroting vast te stellen (in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient). Met het vaststellen van de begroting stellen Provinciale Staten ook de programma-indeling vast.
2. Provinciale Staten stellen investeringskredieten beschikbaar
Met het vaststellen van de Programmabegroting 2025 stellen Provinciale Staten ook investeringskredieten beschikbaar voor het nieuwe begrotingsjaar.

Provinciale Staten

13 november 2024

Agendapunt

Lelystad

17 september 2024

Registratienummer

3272987

Expertiseteam

ETFIN

Portefeuillehouder

Hofstra, H.J.-----
Routing**Integrale Commissie****9 oktober 2024****(beeldvorming)****23 oktober 2024****oordeelsvorming**

3. Provinciale Staten besluiten over stortingen in en onttrekkingen aan reserves
Met het vaststellen van de Programmabegroting 2025 autoriseren Provinciale Staten de in deze begroting geraamde stortingen en onttrekkingen aan reserves.

5. Verdere behandeling PS

Na afloop van het begrotingsjaar wordt in de Jaarstukken 2025 door Gedeputeerde Staten verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, de bereikte resultaten en de daarmee gemoeide lasten en baten.

6. Korte toelichting op voorstel

Jaarlijks stellen Provinciale Staten de programmabegroting voor het volgende jaar vast. In de Programmabegroting 2025 worden de financiële kaders gesteld, waarbinnen Gedeputeerde Staten de beoogde activiteiten kunnen realiseren om zo de provinciale doelen te kunnen behalen. Op grond van het budgetrecht worden de hiertoe benodigde middelen door Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten beschikbaar gesteld.

7. Beoogd effect

Provinciale Staten in staat stellen haar kaderstellende rol te vervullen en haar budgetrecht uit te oefenen.

8. Argumenten

1.1 Tweede begroting in bestuursperiode; Indeling, programma's en doelen zijn aangepast, resultaten 2025 zijn daarbij geformuleerd

De voorliggende begroting betreft de tweede programmabegroting in deze bestuursperiode. De doelen en beoogde maatschappelijke effecten zijn onder andere gebaseerd op de ambities in het Coalitieakkoord 2023-2027.

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2024 is door Provinciale Staten een motie aangenomen ten aanzien van het SMART formuleren van doelen en indicatoren in de begroting. Bij het opstellen van de Programmabegroting 2025 is zoveel mogelijk uitvoering gegeven aan deze motie. Het programmaplan voor de programmabegroting is anders dan voorgaande jaren meer gebaseerd op concrete resultaten (voor 2025). Dit sluit ook aan bij de wens van Provinciale Staten en hiermee is een eerste invulling gegeven aan de betreffende motie. Het raamwerk van doelen (doelenboom met de doelen van de Programmabegroting 2024) is daarvoor als basis gebruikt. Deze nieuwe aanpak biedt de mogelijkheid aan te sluiten bij doelen en indicatoren van de 'Monitor Brede Welvaart' die voor Flevoland in ontwikkeling is.

De indicatoren zijn niet opgenomen in de voorliggende begroting, maar raadpleegbaar op de website van 'Feitelijk Flevoland': <https://feitelijkflevoland.nl/dashboard/dashboard/programmabegroting>. De 'Beleidsindicatoren BBV' zijn overigens verplicht voorgeschreven en zijn daarom niet aangepast.

1.2 De begroting is in 2025 in evenwicht en geeft een nieuw financieel beeld

De Programmabegroting 2025 is gebaseerd op het door Provinciale Staten goedgekeurde kader met daaraan toegevoegd de autonome ontwikkelingen, de Meicirculaire 2024 van het provinciefonds en het voertuigenoverzicht per 1 juli 2024 voor de opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB). Verder zijn toegevoegd de autonome ontwikkelingen, loon- en prijscompensatie en de (structurele) financiële mutaties uit de Perspectiefnota 2025-2028.

Dit resulteert in een positief begrotingssaldo in de jaren 2025 en 2026. De begroting 2025 sluit – op basis van deze informatie – met een positief saldo (vrije ruimte) van € 2,9 miljoen. In 2027 en 2028 is

sprake van een tekort (respectievelijk € 1,0 miljoen en € 2,0 miljoen). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de meicirculaire een andere uitkomst heeft dan werd aangenomen in de perspectiefnota. In de begroting wordt dat nader toegelicht.

Op basis van de meicirculaire Provinciefonds 2024 moeten wij concluderen dat de begrotingsruimte vanaf 2025 lager zal zijn dan was gepresenteerd in de perspectiefnota 2025-2028. Deze effecten zijn in de voorliggende programmabegroting 2025 verwerkt. Provinciale Staten is hierover ook geïnformeerd door middel van de mededeling 'meicirculaire Provinciefonds'.

Door de inzet van de vrije ruimte en het oormerk 'Egalisering meerjarenperspectief' (vanuit de 'Algemene reserve') is het nadelige effect in 2027 en 2028 opgevangen.

1.3 De financiële positie is op orde

De door het BBV voorgeschreven financiële kengetallen laten zien dat de provincie over 2025 over een toereikende financiële positie beschikt.

Voor het opstellen van de 'Weerstandsvermogen & risicobeheersing' is de risico-inventarisatie geactualiseerd. Het risicoprofiel is ten opzichte van de Jaarstukken 2023 licht afgenomen van € 12,9 mln. naar € 12,8 mln. De weerstandscapaciteit is daarentegen toegenomen van € 19,9 mln. tot € 23,5 mln. De weerstandsratio bedraagt factor 1,8 en valt daarmee binnen de vastgestelde brandbreedte van 1,1 en 2,0, zoals opgenomen in Volgens de nota 'Risico en Weerstandsvermogen 2021'.

1.4 Dekking uit de stelpost 'Nieuw Beleid'

De stelpost 'Nieuw beleid' bevat de vrij besteedbare middelen (het begrotingssaldo 2025 en volgende jaren). De stelpost (en de diverse oormerken daarbinnen) is ingezet om enkele autonome begrotingseffecten te dekken. Daarnaast heeft een aantal zaken effect gehad op de stelpost 'Nieuw beleid'. Dit overeenkomstig de perspectiefnota.

Het begrote verloop van de stelpost 'Nieuw beleid' en de 'Brede Bestemmingsreserve' is gespecificeerd in de volgende tabel.

Bedragen x € 1.000 (-/- = negatief)	Begroting 2025	Begroting 2026	Begro- ting 2027	Begro- ting 2028
A Initieële vrije ruimte stelpost 'Nieuw beleid' PB2024	6.242	776	0	-1.848
Wijzigingen najaar 2023, waaronder de Slotwijziging 2023	2.821	230	2.683	2.683
Actualisatie en inzet volgens de Perspectiefnota 2025-2028	-3.126	4.504	924	1.551
Meerjarige effecten Zomernota 2024	-164	-164	-164	-164
B Totaal wijzigingen kader door eerdere besluitvorming	-469	4.570	3.443	4.070
Verwerkt in begroting 2025 - autonome ontwikkelingen	-3.339	-5.050	-5.309	-4.903
Verwerkt in begroting 2025 - overige ontwikkelingen	459	589	1.865	2.680
C Totaal verwerkt in de begroting 2025	-2.879	-4.460	-3.444	-2.222
A+B+C Saldo vrije ruimte stelpost 'Nieuw beleid'	2.894	887	0	0

*Voor een gedetailleerde specificatie en toelichting wordt verwezen naar tabel 1.11a in het onderdeel 'IV Financiële begroting' van de Programmabegroting 2025.

1.5 Overige ruimte in de stelpost 'Nieuw Beleid'

Naast de vrije begrotingsruimte bevat de stelpost nieuw beleid middelen die geoormerkt zijn. Samen vormen beiden de stelpost 'Nieuw beleid'. In onderstaande tabel is het overzicht daarvan opgenomen

Bedragen x € 1.000 (-/- = negatief)	Begroting 2025	Begroting 2026	Begro- ting 2027	Begro- ting 2028
A Omvang stelpost 'nieuw beleid' Programmabegroting 2025 (inclusief begrotingssaldo)	5.025	3.811	3.376	4.626
Bestaande oormerken, waarvan:				
Oormerken n.a.v. Coalitieakkoord 2019-2023:	0	791	1.243	1.243
- Infrastructuur - Wegen (kapitaallasten)	0	0	452	452
- Infrastructuur - Fietspaden (kapitaallasten)	0	791	791	791
Overig	2.132	2.132	2.132	3.382
- Infrastructuur kapitaallasten (coalitieakkoord 23-27)	2.000	2.000	2.000	2.000
- SWUNG (kap. last investering)	82	82	82	82
- Werelderfgoed Schokland	50	50	50	50
- Droogteschade (kapitaallasten)	0	0	0	0
- MSNF	0	0	0	1.250
B Totaal nog geoormerkt	2.132	2.923	3.376	4.626
Saldo vrije ruimte stelpost 'Nieuw beleid' A-B	2.894	887	0	0

Samengevat is de resterende vrije ruimte in de stelpost 'Nieuw beleid' en de 'Brede Bestemmings-reserve' als volgt:

Bedragen x € 1.000		Stelpost 'Nieuw beleid'			
Specificatie stelposten en vrije ruimte		2025	2026	2027	2028
Saldo	A	5.025	3.811	3.376	4.626
Totaal geoormerkt	B	2.132	2.923	3.376	4.626
Saldo vrije ruimte	A-B	2.894	887	0	0

De voorgenomen besteding van het coalitieakkoord is zoveel mogelijk in de begroting verwerkt. In 2025 en 2026 resteert een vrije ruimte van respectievelijk € 2,9 miljoen en € 0,9 miljoen. Vanaf het jaar 2027 verwachten wij een tekort van respectievelijk € 1,0 miljoen en € 2,0 miljoen.

Door de inzet van de vrij ruimte in de eerste twee jaren en het oormerk 'Egalisering meerjarenperspectief' (vanuit de 'Algemene reserve') in de jaren daarna is het effect gemitigeerd.

Voor het financiële perspectief vanaf 2027 is het van belang dat we de komende circulaire (september en december) van het provinciefonds bezien. Dat geldt ook voor de plannen van het nieuwe kabinet in het regeerprogramma en eveneens voor de ontwikkelingen met betrekking tot de herijking van het provinciefonds. Al deze ontwikkelingen zullen wij analyseren en uitwerken in onze eigen perspectiefnota in het voorjaar van 2025.

2.1 Provinciale Staten nemen kennis van de Productenraming 2025

De Productenraming 2025 is vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De productenraming is voor kennisneming beschikbaar gesteld aan Provinciale Staten.

3.1 Kredieten zijn nodig voor de diverse investeringsprogramma's

Om te komen tot de uitvoering van diverse investeringsprogramma's, stellen Provinciale Staten investeringskredieten beschikbaar. Het gaat hierbij om de kredieten voor de uitvoering van vervangingsinvesteringen uit het 'Meerjarenprogramma Beheer en onderhoud en Vervangingsinvesteringen Infrastructuur (MBVI) 2025' en de automatiseringsinvesteringen. De formele kredietvotatie door Provinciale Staten moet nog geschieden.

4.1 De aanwending van voorzieningen

Conform voorschrift in het BBV vinden toevoegingen aan de voorziening via de exploitatie plaats. De kosten waartoe deze voorzieningen zijn getroffen worden rechtstreeks ten laste gebracht van de voorziening en daarmee niet (nogmaals) in de exploitatiebegroting opgenomen. U heeft in voorgaande jaren aangegeven kennis te willen nemen van de geplande aanwending van de middelen uit de voorzieningen. In de hierna volgende tabel treft u een overzicht van de verwachte aanwending.

Aanwending voorzieningen	2025	2026	2027	2028
NJO Provinciehuis	-84	-704	-787	-1.494
NJO Infrastructuur	-6.961	-13.884	-13.810	-9.392
NJO Vestigingen	-166	-100	-50	-53
NJO NLE	-47	-101	-166	-100
NJO Flevokust Haven	-91	-34	-35	-79
Pensioenen GS	-348	-348	-348	-348
Duurzame waardevermindering Flevokust Haven	-196	-196	-196	-196

*Ten laste van de overige voorzieningen worden (vooralsnog) geen bestedingen verwacht

X € 1.000

5.1 Het tarief van de opcenten MRB wijzigt naar 83,9 opcenten

In de huidige belastingverordening, die laatstelijk is gewijzigd op 8 november 2023, is bepaald dat het tarief in Flevoland 83,0 opcenten bedraagt vanaf 1 januari 2024. In het Coalitieakkoord 2023-2027 is opgenomen dat we - door zuinig te zijn - onze eigen belastingen zo laag mogelijk houden. We streven er dan ook naar de verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting te beperken tot een indexatie van maximaal 1%. Dit impliceert een wijziging van het tarief naar 83,9 opcenten met ingang van 1 januari 2025. Een besluit van Provinciale Staten tot wijziging van het aantal opcenten dient jaarlijks voor 1 december van het voorafgaande jaar te worden genomen.

6.1 De leges zijn aangepast als gevolg van indexatie en herijking van de kosten.

Jaarlijks indexeren we onze legestarieven. Daarbij hanteren we het uitgangspunt van 100% kosten-dekkenheid, conform besluit PS van 7 december 2016 en herbevestigd in het coalitieakkoord 2023 - 2027. Indexering vindt, conform voorgaande jaren, plaats op basis van de gewogen prijsmutatie voor de overheidsconsumptie voor het jaar t-1 (2024). Op basis van het Centraal Economisch Plan van maart 2024 komt deze uit op 2,9%. Deze prijsontwikkeling is ook opgenomen in de begroting 2025 van de provincie.

De tarieven van de door Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (hierna: OFGV) namens de provincie te heffen leges worden aangeleverd door de OFGV. Indexering van de hieraan ten grondslag liggende uurtarieven 2025 vindt plaats op basis van de door het Algemeen Bestuur van OFGV in juni 2024 vastgestelde loon- en prijsindexatiecijfer van 5,8% (septembercirculaire 2023, Loonvoet sector overheid 2023). De berekeningsmethodiek van dit percentage vloeit voort uit de gemeenschappelijke regeling van OFGV. De gehanteerde uurtarieven worden door OFGV vastgesteld voor een periode van drie jaar. In 2023, bij de herijking van de Kosten Verdeel Systematiek, zijn de uurtarieven voor 2024 - 2026 vastgesteld. Bedragen zijn afgerond op hele euro's.

PS hebben op 9 november 2022 (#2980763) besloten om voor de milieubelastende activiteiten een ingroeimodel van de legestarieven te hanteren. De eerste stap was om de legestarieven 2024 van de legesverordening aan te passen met 50% van de geschatte kosten. Conform het ingroeimodel zijn de tarieven voor 2025 (stap 2) van de legesverordening aangepast naar 75% kostendekkendheid en worden de tarieven voor 2026 naar 100% kostendekkendheid toegerekend, waarbij bij elke stap de kosten zullen worden gevalideerd met de ervaringscijfers van het jaar daarvoor. Echter zijn er in 2024 nauwelijks tot geen aanvragen ingediend, waardoor er geen ervaringscijfers voorhanden zijn. Dit betekent dat de tarieven voor de milieubelastende activiteiten op basis van de geschatte kosten (2024) in de legesverordening zijn opgenomen als 75% van het tarief.

Naast de indexering zijn er enkele omissies hersteld (onduidelijke verwijzingen) en is artikel 2.22 lid 3 toegevoegd. Waarbij een administratieve wijziging van de omgevingsvergunning zoals het wijzigen van een (eind)datum van uitvoering voor een ontgrondingsactiviteit er een bepaald percentage (25%) geldt. Gebleken is dat voor het wijzigen van een uitvoeringsdatum een hoog tarief wordt geheven, namelijk de tariefdifferentiatie 1 tot 5 milieubelastende activiteiten. Het gaat om een kleine wijziging die weinig uren met zich meebrengt, waardoor het niet redelijk en kostendekkend is, om dit volledige legestartief hiervoor te heffen.

Op grond van de Provinciewet stellen Provinciale Staten de hoogte van de belastingtarieven vast. De gewijzigde tarieventabel dient voor 1 januari 2025 door Provinciale Staten te worden vastgesteld.

7.1 *De provinciale bijdrage aan het Jaarprogramma FVA is in de begroting 2025 verwerkt*

Conform het vastgestelde governance model van Almere 2.0 en het Fonds Verstedelijking Almere (FVA) wordt Provinciale Staten gevraagd het Jaarprogramma Fonds Verstedelijking Almere 2025 vast te stellen. Dit programma is in samenwerking tussen de drie overheden (Rijk, Almere en Flevoland) tot stand gekomen en vloeit voort uit het in 2020 aan Provinciale Staten voorgelegde meerjarenprogramma 2021-2025 (tweede tranche). Momenteel wordt er aan het nieuwe meerjarenprogramma 2025-2029 (derde tranche) gewerkt. Na besluitvorming over dit nieuwe meerjarenprogramma zal het voorliggende jaarprogramma 2025 worden aangevuld met sleutelprojecten en activiteiten van het nieuwe meerjarenprogramma in 2025. De provinciale bijdrage bedraagt voor 2025 in totaal € 6,7 mln. en wordt gedekt uit de daartoe gevormde reserve 'Almere 2.0'.

8.1 *Het 'MBVI 2025' biedt inzicht in de geplande investeringen*

Het 'Meerjarenprogramma Beheer en onderhoud en Vervangingsinvesteringen Infrastructuur (MBVI) 2025' vormt een nadere specificering van de voorgenomen investeringen en onderhoud op het gebied van infrastructuur en ruimte en is als bijlage bijgevoegd bij dit Statenvoorstel.

9.1 *Kredietoverzicht Programma Mobiliteit en Ruimte*

Sinds de vaststelling van het 'Programma Mobiliteit en Ruimte' (juli 2022) worden we geconfronteerd met snel verslechterende marktomstandigheden.

De hoge inflatie in combinatie met het feit dat onze dekking niet wordt geïndexeerd zetten de betaalbaarheid van de realisatie van het Programma Mobiliteit en Ruimte onder druk.

Met creatieve oplossingen slagen we er voorsnog in om de vastgestelde ambitie met de beschikbaar gestelde middelen te realiseren en hiervoor verwijzen wij u naar het Kredietoverzicht Programma Mobiliteit en Ruimte. Tegelijkertijd beseffen we ons terdege dat ook deze mogelijkheden eindig zijn en uitgeput raken.

Behoedzaam opereren en kansen benutten in een zich stabiliserende markt is het devies, waarbij het niet vanzelfsprekend is dat we het evenwicht van ambitie en middelen overeind kunnen houden.

9. Kanttekeningen

Traject herverdeling provinciefonds

De fondsbeheerders van het Rijk en de provincies werken samen aan een herijking van het provinciefonds. In juni 2021 heeft BZK opdracht gegeven tot de uitvoering van het herijkingsonderzoek provinciefonds aan onderzoekbureaus Cebeon en Lysias. Het doel was om te komen tot een geactualiseerd verdeelmodel dat voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet.

Vanwege de complexiteit, de grote herverdeeleffecten en gebrek aan duidelijke toelichtingen daarop, zijn het Cebeon-rapport en hun model voor ons niet herleidbaar en niet uitlegbaar. Daarom hebben wij een second opinion laten uitvoeren, waaruit wij concluderen dat invoering van dat model niet geadviseerd kan worden. De behandeling van het Cebeon-rapport berust nu bij BZK en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De ROB zal een advies uitbrengen aan BZK, waarna verdere gesprekken tussen BZK en de provincies plaats zullen vinden.

Wij wensen de huidige financieringssystematiek te handhaven zoals die is. Het voorgestelde model is niet herleidbaar en niet uitlegbaar. Het model houdt ook geen rekening met de eigenheid van Flevoland, waardoor wij sterk benadeeld zouden worden. In de programmabegroting 2025 hebben wij onze uitgangspunten dan ook niet bijgesteld voor potentiële gevolgen van een nieuwe verdeling.

10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Programmabegroting 2025 – PS (v1.0)	3313057	Bijgevoegd
Productenraming 2025 – PS (v1.0)	3313330	Bijgevoegd
Besluit tot negende wijziging van de Verordening op de heffing van opcenten op de hoofdsom van motorrijtuigenbelasting Flevoland	3311250	Bijgevoegd
Negende wijziging van de Legesverordening Provincie Flevoland 2016	3295533	Bijgevoegd
Bijlage legestarieven 2025 (vergelijk met 2024 en toelichting) behorende bij wijziging Negen	3309130	Bijgevoegd
Meerjarenprogramma Beheer en onderhoud Vervangingsinvesteringen Infrastructuur 2025	3313743	Bijgevoegd
Jaarprogramma FVA 2025	3282898	Bijgevoegd
Kredietoverzicht Programma Mobiliteit en Ruimte	3291833	Bijgevoegd
PS Mededeling – Financiële gevolgen Meicirculaire Provinciefonds 2024	3312169	Bijgevoegd
Beantwoording technische vragen Programmabegroting 2025	3327869	Bijgevoegd
Infographic Programmabegroting 2025	3324061	Bijgevoegd
Mededeling beantwoording later ingediende technische vragen fractie FvD bij Programmabegroting 2025	3332262	Bijgevoegd