

Toekomstbrief

Inzicht in ontwikkelingen

Mei 2025



Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Financieel beeld 2040	4
1.2 Witte en blinde vlekken	5
1.3 Leeswijzer	5
2 Toekomstige ontwikkelingen	6
2.1 Groei in de regio	8
2.2 Planetaire grenzen	10
2.3 Digitalisering en AI	11
2.4 Geopolitieke ontwikkelingen	12
2.5 Subconclusie	12
3 Duurzaam financieel evenwicht	13
3.1 Definitie duurzaam financieel evenwicht	14
3.2 Actualisering van het groeisprong-model	14
3.3 Opbouw model	14
3.4 Uitkomsten financieel model	15
3.5 Het UPLG	17
3.6 Draaiknoppen	18
3.7 Subconclusie	19
4 Conclusie	20
5 Vervolgstappen	22
Bronnenlijst	24
Supplement 1: Toelichting financieel model	25



1

Inleiding

Uit het project Groeispong Utrecht 2040 bleek dat de realisatie van de ambities, zoals onder meer vastgelegd in de Omgevingsvisie Provincie Utrecht, op langere termijn de financiële speelruimte van de provincie overstijgt (1). De groei van de regio vraagt om investeringen om ervoor te zorgen dat mensen in de toekomst prettig, veilig en gezond kunnen leven en werken in de provincie.

Provinciale Staten hebben daarom bij de kadernota 2025-2028 besloten om een traject te starten om te komen tot een duurzaam financieel evenwicht op de middellange termijn (komende 15 jaar). Dat vraagt inzicht in de grote maatschappelijk vraagstukken die op langere termijn van invloed zijn op de inwoners, werknemers en bezoekers van onze provincie. Met dit inzicht kunnen we onze rol en inzet bepalen en een inschatting maken van de financiële middelen die hiermee gemoeid zijn. Voor de financiële vertaling hanteren we een financieel model, dat zijn basis vindt in het financieel model van de Groeisprong Utrecht 2040. De ambities die zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie en andere beleidsdocumenten zijn als uitgangspunt genomen voor het financieel model. Naast inzicht in financiële middelen is echter ook bewustwording nodig voor de andere randvoorwaarden die nodig zijn om onze doelen te behalen. Deze zijn beschreven in het overdrachtsdocument 'Een overzicht van grote opgaven': voldoende fysieke ruimte, grondstoffen en capaciteit op de arbeidsmarkt (2).

Het werken aan duurzaam financieel evenwicht is een meerjarig traject. De komende jaren tot aan de verkiezingen in 2027 werken we aan een verdere verfijning. Met dit traject versterken we het langetermijndenken in de provinciale organisatie en besluitvorming. We werken toe naar een financieel model dat inzicht biedt en de mogelijkheid geeft om keuzes te maken ten behoeve van een wendbare financiële provinciale huishouding die in balans is.

De wereld is continu in beweging. In deze toekomstbrief streven we niet naar een compleet overzicht van alle ontwikkelingen in

onze omgeving. We brengen een focus aan op die onderwerpen waarvan we verwachten dat ze een grote impact hebben op de rol en taken van de provincie. Vraagstukken die op korte termijn spelen laten we buiten beschouwing. In deze brief gaan we in op de volgende ontwikkelingen die we nu voorzien in de Utrechtse regio:

- De verwachte groei, dit vormde de aanleiding voor het opstellen van het Groeisprongrapport in 2022;
- Planetaire grenzen;
- Digitalisering en AI;
- Geopolitieke ontwikkelingen.

Andere ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld sociale ongelijkheid, druk op de zorg, dalende leerprestaties in het onderwijs, juridificering en de druk op de democratische rechtsstaat zijn wel relevant, maar hebben naar verwachting een minder groot effect op de rol en taken van de provincie en daarmee op de inzet van mensen en middelen op deze ontwikkelingen.

We hebben als provincie een gedeelde verantwoordelijkheid en taak te vervullen binnen deze ontwikkelingen, net zoals alle andere provincies. Maar aanvullend ligt hier voor onze centrale regio een specifieke taak omdat Utrecht op dit moment zeer aantrekkelijk is voor mensen om zich er te vestigen. We willen onze kwaliteiten behouden; de variatie aan landschappen, ons erfgoed, de goede bereikbaarheid en sterke economie. Utrecht is een belangrijk economisch centrum en vanwege de centrale ligging en het voorzieningenaanbod is Utrecht een ware magneet. Wie dit beeld scherp heeft, ziet de noodzaak

voor toekomstige investeringen en voor goed doordachte, onderbouwde en integrale keuzes.

Hoewel we het gemiddeld genomen goed hebben in de provincie Utrecht, geldt dit niet voor iedereen en staat de brede welvaart onder druk. Er zijn veel rapporten en adviezen gepubliceerd over de ontwikkelingen en transities die bijdragen aan een goede kwaliteit van leven voor toekomstige generaties. De rode draad uit deze adviezen en rapporten is dat we keuzes moeten maken (3).

De keuzes die we maken en de rol die we daarbij kiezen beïnvloeden de inzet van mensen en middelen. Deze toekomstbrief legt geen keuzes voor. De keuzes worden gemaakt op basis van kadernota, begroting en beleidsdocumenten. Daarbij is de toekomstbrief ook geen nieuwe provinciale omgevingsvisie, maar biedt het inzicht in de toekomstige ontwikkelingen en randvoorwaarden.

Belangrijke vraag is hoe we ervoor zorgen dat inwoners, gezien alle uitdagingen, over vijftig jaar nog steeds fijn wonen en werken in onze regio. Het streven naar brede welvaart voor iedereen vraagt om inzicht in de huidige situatie (de sterktes en zwaktes van onze provincie) en in de gevolgen van keuzes voor het sociaal, economisch en natuurlijk kapitaal van de provincie. Hierbij is er binnen het kader van brede welvaart specifieke aandacht voor een eerlijke verdeling van de lusten én van de lasten tussen verschillende groepen inwoners, tussen verschillende gebieden binnen de provincie en de gevolgen voor andere regio's in Nederland en zelfs daarbuiten. Dit inzicht is er nu nog niet in voldoende mate.

1.1 Financieel beeld 2040

In hoofdstuk 3 presenteren we het financieel beeld van de inkomsten en uitgaven van de provincie tot 2040. Dit is gebaseerd op de meest actuele meerjarenbegroting en aangevuld

met een inschatting van toekomstige uitgaven en ambities op basis van provinciaal beleid en visies.

Het takenpakket van de provincies en de omvang van de begroting groeit al een aantal jaren. We hebben of krijgen met name nieuwe taken in het landelijk gebied, bij het verbeteren van de natuurkwaliteit en in de woningbouwopgave. Tegenover de groeiende taken staat niet een gelijke toename van geld, menskracht en ruimte [\(4\)](#). De financiële middelen zijn niet de enige of grootste beperkende factor om de doelen van de provincie te realiseren. De uitvoeringskracht van overheden – en ook van de provincie Utrecht – staat onder druk door onder andere krapte op de arbeidsmarkt, netcongestie, schaarste aan ruimte en de noodzakelijke en gewenste verbetering van de natuur- en waterkwaliteit. Er bestaat spanning tussen ambities en de mogelijkheid de ambities te realiseren. Dat kan het vertrouwen in de overheid schaden.

Alles overziend is het verstandig om te bepalen waar de provincie Utrecht op inzet. Zoals de Raad van State al constateert: “Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd” [\(5\)](#). Slagvaardig handelen betekent keuzes maken en deze consequent uitvoeren. Dat zijn politieke keuzes in wat wel en wat niet te doen. Slagvaardig handelen betekent ook de tijd nemen om problemen te analyseren en oplossingen te verkennen [\(6\)](#).

1.2 Witte en blinde vlekken

Het in beeld brengen van toekomstige ontwikkelingen en de vertaling van deze ontwikkelingen in een financieel model is omgeven met onzekerheden. Het is niet mogelijk om de toekomst te voorspellen. Wel kunnen we een aantal aannames doen en ontwikkelingen die we nu zien doortrekken naar de komende jaren. Dit zijn de witte vlekken: zaken waarvan we weten dat we niet alle informatie hebben. Er kunnen zich ook altijd zaken voordoen die we niet voorzien. Dit zijn de blinde vlekken: we zijn ons niet bewust van wat we niet weten. In

het recente verleden is de coronapandemie daar een treffend voorbeeld van.

Voor de witte vlekken zullen we benoemen welke informatie of kennis nog ontbreekt. In een volgende versie van de toekomstbrief, bij de kadernota 2027, zal een deel van de witte vlekken ingevuld zijn.

1.3 Leeswijzer

Deze brief bestaat uit twee delen. In het eerste deel gaan we in op de toekomstige ontwikkelingen zoals we die nu zien, die van invloed zijn op de taakuitvoering van de provincie. Dat vormt de basis voor het tweede deel, waar we de financiële positie van de provincie Utrecht op middellange termijn schetsen.



2

Toekomstige ontwikkelingen

Externe ontwikkelingen

Groei in de regio



Planetaire grenzen



Geopolitieke ontwikkelingen



Digitalisering en AI



2.1 Groei in de regio

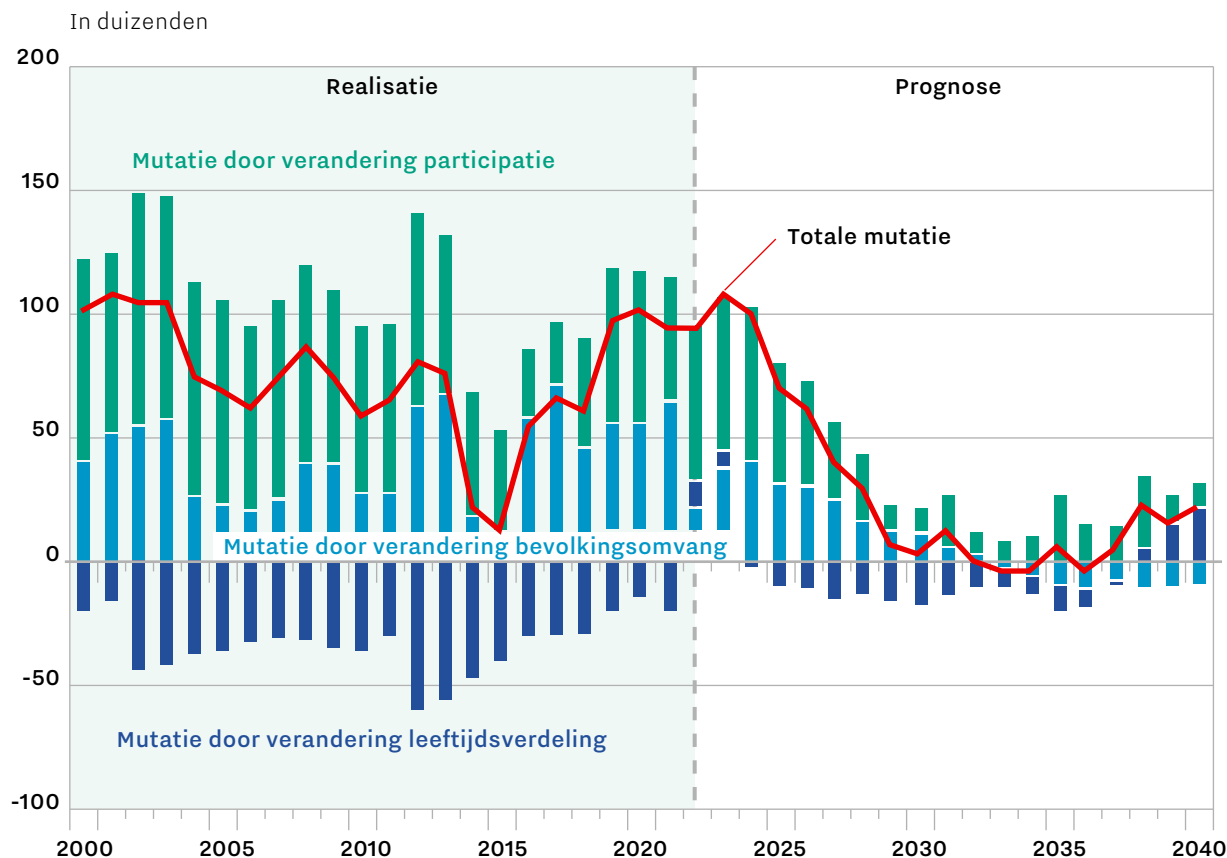
2.1.1 Bevolking

De bevolking van de provincie Utrecht zal naar verwachting blijven groeien. Het aantal inwoners zal stijgen van ongeveer 1,41 miljoen in 2024 tot ruim 1,56 miljoen in 2040 en 1,62 miljoen in 2050 (7). Dit is een groei van ongeveer 15,8% in 25 jaar, wat ruim boven het landelijk gemiddelde ligt. De grootste groei in inwoners vindt plaats in de stedelijke regio's van Utrecht en Amersfoort. Net als in de rest van Nederland neemt het aantal ouderen toe. In 2022 was ongeveer 18% van de bevolking in Utrecht 65 jaar of ouder. In 2040 zal dat ongeveer 25% zijn (8). Er is sprake van een dubbele vergrijzing: er komen meer ouderen en de ouderen worden gemiddeld ouder. Dit leidt tot een toename van de zorgkosten. Op Rijksniveau en gemeentelijk niveau zal er hierdoor minder financiële ruimte zijn voor investeringen en bijdragen aan andere opgaven. Het bevorderen van een gezonde leefstijl helpt om de stijging van de zorgkosten te beperken. De provincie draagt hieraan bij door gezonde manieren van verplaatsen te bevorderen (fietsen en lopen), door voldoende groene en blauwe recreatievoorzieningen te bieden en door bewegen te stimuleren.

2.1.2 Beroepsbevolking

Vanwege de demografische ontwikkeling neemt de groei van de beroepsbevolking sterk af. In de Utrechtse regio is de arbeidsmarkt krap en dat zal de komende jaren zo blijven, ook als de economie maar licht groeit (9). De krapte op de arbeidsmarkt zal gevolgen hebben voor de uitvoeringskracht van de provincie. Het wordt moeilijker voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Datzelfde geldt voor partners waarmee we samenwerken aan de realisatie van plannen. Goed werkgeverschap is en blijft belangrijk. Wat de provincie op dit vlak doet, staat beschreven in het jaarlijkse geüpdatete document 'De Staat van de organisatie 2024'.

De afnemende groei van de beroepsbevolking zet een rem op de economische groei. De Nederlandsche Bank (DNB) geeft aan dat in de periode tot 2040 de Nederlandse beroepsbevolking



Figuur 1: Groei van de beroepsbevolking in Nederland. Bron: ESB

met gemiddeld 13.000 personen per jaar zal toenemen (10). Om de groei van de economie en de brede welvaart op het huidige niveau te houden zouden dat er ruim 110.000 moeten zijn. Het totaal aantal gewerkte uren zal minder snel toenemen, omdat er minder mensen zullen toetreden tot de arbeidsmarkt en de AOW-leeftijd maar beperkt omhoog gaat (11). De arbeidsproductiviteit kan worden verhoogd door efficiënter te werken,

productiviteit te verhogen of bepaalde taken niet meer uit te voeren. Om dit te bereiken zijn investeringen nodig in onderwijs, technologische ontwikkeling (o.a. AI, digitalisering), kennis en vaardigheden van werknemers en slimmere manieren om werk te organiseren (12). De afgelopen jaren nam de groei van de arbeidsproductiviteit echter af. Bij voortdurende schaarste aan

ruimte en arbeidscapaciteit kunnen keuzes nodig zijn welke sectoren voorrang krijgen.

Het accres (het jaarlijkse extra geld) van het provinciefonds is sinds de invoering van de BBP-systematiek direct verbonden aan de economische groei. Dit betekent dat wanneer de economie groeit, er meer geld beschikbaar komt in het provinciefonds, waardoor de provincie meer taken kan uitvoeren. Omgekeerd, als de economische groei afneemt, zal ook het accres van het provinciefonds dalen, wat de financiële ruimte van de provincie beperkt.

2.1.3 Werklocaties

Om de werkgelegenheid te laten meegroeien met de bevolkingsgroei is er is aanvullende ruimte nodig voor de vestiging en uitbreiding van bedrijven. We proberen bestaande bedrijventerreinen beter te benutten (intensiveren) en tegelijkertijd te verduurzamen. Daarnaast zoeken we naar mogelijkheden om innovatielocaties te stimuleren: aanwijsbare plekken in de regio waar bedrijven, kennisinstellingen en overheden innovatie versnellen. Het Utrecht Science Park is al zo'n plek met name gericht op 'Life Sciences & Health' en de fysieke leefomgeving. Om onze regionale concurrentiekracht en verdienvermogen

te versterken zijn meer van dit soort plekken op verschillende economische thema's nodig.

2.1.4 Woningen

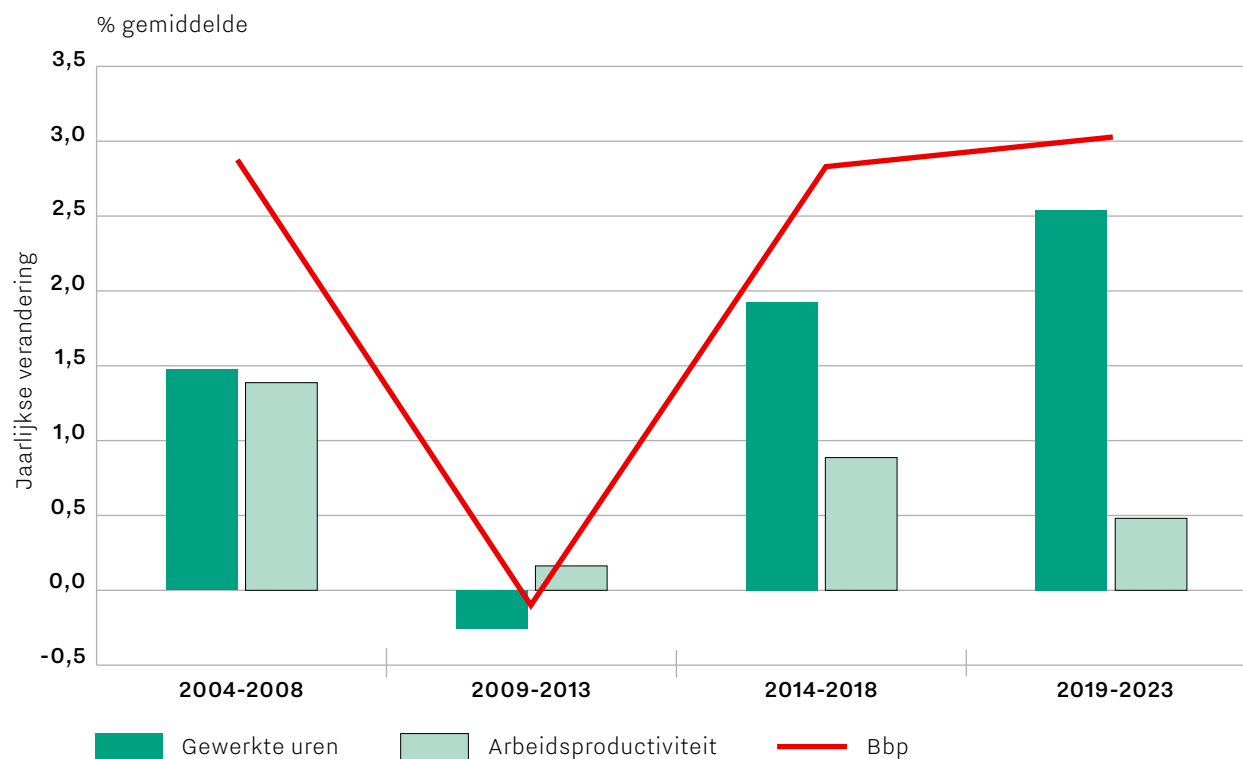
De woningbouwopgave in de regio is groot. Het inlopen van het tekort op de woningmarkt is een complexe opgave. Het toevoegen van nieuwe woningen wordt vertraagd door onder andere schaarste van beschikbare en betaalbare grond, lange procedures en hoge bouwkosten. De groeiende bevolking maakt de opgave alleen maar groter. De totale maximale opgave bedraagt tot 2040 ruim 137.000 woningen (13). Daarvan moet 2/3 gerealiseerd worden in het betaalbare segment.

2.1.5 Woonomgeving

Het gaat niet alleen om meer woningen. Een vitale samenleving vraagt ook om aandacht voor de sociale leefbaarheid, ontmoetingsplekken, scholen en winkels en het versterken van gemeenschapszin (14). Voor een aantrekkelijke en gezonde woonomgeving moet het totaal aan voorzieningen meegroeien. Het gaat om bereikbaarheid, aansluiting op het elektriciteitsnet en andere energie-infrastructuur, drinkwater, culturele voorzieningen en voldoende groen en blauw in de omgeving. Dit laatste is ook van belang om de effecten van klimaatverandering het hoofd te bieden. Er zijn meer (extreem) warme dagen waardoor mensen hittestress ervaren, luchtvervuiling en allergieën komen vaker voor. Dit treft kwetsbare groepen sterker dan andere groepen omdat zij bijvoorbeeld leven in slecht geïsoleerde huizen en versteende wijken (15).

2.1.6 Bereikbaarheid

Door de stijging van het aantal inwoners, neemt ook het aantal verplaatsingen toe en komt de bereikbaarheid onder druk te staan. Om de Utrechtse kwaliteiten te behouden en een bereikbare, leefbare, gezonde en veilige provincie te blijven, is het belangrijk dat we anders gaan reizen en slimmer gebruikmaken van onze netwerken. Een goede en veilige bereikbaarheid begint bij een ruimtelijke puzzel. Er is ruimte nodig om (vaar)wegen, fietspaden, logistiek en openbaar vervoer te realiseren.



Figuur 2: Ontwikkeling gewerkte uren, arbeidsproductiviteit en BBP in Utrecht. Bron: CBS

Om nieuwe woningen en werklocaties duurzaam bereikbaar te maken, hanteren we nabijheid als het basisprincipe. Dit betekent dat nieuwe woningen in de buurt van voorzieningen worden gebouwd ('nabijheid') en dat we een aantrekkelijk en duurzaam aanbod van verschillende vervoermiddelen realiseren. Daarvoor moeten we ons mobiliteitssysteem duurzaam inrichten. Deze mobiliteitstransitie draait om het anders invullen van verkeer en vervoer door de overstap van de auto als belangrijkste vervoermiddel naar schonere en toegankelijke alternatieven: fietsen, lopen, openbaar vervoer, deelmobiliteit en ander reisgedrag (bijvoorbeeld een ander reismoment of thuiswerken). Ook betere benutting van de bestaande capaciteit van de weg en het openbaar vervoer zijn hierin belangrijke aspecten.

2.2 Planetaire grenzen

2.2.1 Klimaatverandering

Ons doel is om in 2030 de hoeveelheid broeikasgassen met 55% te verminderen ten opzichte van 1990 en uiteindelijk uit te komen op netto nul uitstoot in 2050. Het is onwaarschijnlijk dat de provincie Utrecht (en ook Nederland) het wettelijke klimaatdoel in 2030 haalt. Met het huidige beleid ligt de provincie op koers voor een broeikasgasemissiereductie van 40 tot 46% in 2030. Dat betekent dat extra inspanningen nodig zijn. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert dat er veel onzekerheden zijn die de reductie van broeikasgasemissies beïnvloeden, zoals de ontwikkelingen op de Europese elektriciteitsmarkt, economische groei, de verduurzaming van Tata Steel, de areaalontwikkeling van de glastuinbouw, zuiniger stookgedrag van huishoudens, de veranderingen van het weer (16). Veel van deze onzekerheden zijn beperkt stuurbaar door de overheid. Klimaatverandering en het beleid om de negatieve effecten daarvan tegen te gaan hangen nauw samen met andere transitieopgaven, zoals de energie-, grondstoffen- en voedseltransitie (17).

2.2.2 Circulariteit

De beleidsvisie Circulaire Samenleving 2050 en de middellange termijnstrategie circulaire samenleving 2025 – 2035 richten zich op de ontwikkeling van een circulaire samenleving in de provincie Utrecht met als doelen het verminderen van milieudruk, het verbeteren van leveringszekerheid en het ontwikkelen van een toekomstgerichte regionale economie (18). De circulaire economie vraagt meer ruimte dan de lineaire economie. Volgens het PBL leidt dit tot een toename van 40% aan ruimte (19). Het PBL vraagt aandacht voor onder meer voldoende en geschikte ruimte voor bedrijventerreinen met een hoge milieucategorie die bereikbaar zijn via water, spoor en weg, voor bedrijventerreinen in stadsranden en bedrijfslocaties bij openbaar vervoer, winkelcentra en woonwijken voor reparatie, delen, hergebruik en recycling.

2.2.3 Natuurlijk ecosysteem

De natuur in de provincie Utrecht staat onder druk. Een groot deel van de Utrechtse natuurgebieden heeft te maken met een overmaat aan stikstof en andere drukfactoren, wat leidt tot verarming van de biodiversiteit en aantasting van kwetsbare ecosystemen, met name in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (20). Uit de Natuurdoelanalyses blijkt dat de maatregelen die tot nu toe zijn genomen niet genoeg zijn om de kwaliteit van de natuur te herstellen (21). Er zullen extra maatregelen genomen moeten worden zoals het verminderen van de stikstofneerslag, verbetering van de waterhuishouding en het beter verbinden van natuurgebieden. Zelfs als de provincie Utrecht een klein deel van de benodigde investeringen voor haar rekening neemt, gaat het om aanzienlijke financiële middelen (zie ook paragraaf 3.5).

Tussen 1950 en 1990 is de biodiversiteit in de provincie Utrecht sterk afgenomen als gevolg van de productie van voedsel, gebruik van water en natuurlijke hulpbronnen (zoals mineralen, brandstoffen en aardmetalen). Zonder voldoende biodiversiteit kunnen ecosystemen niet goed functioneren. Er zijn gevolgen voor zuurstof in de lucht, de hoeveelheid voedingsstoffen die via planten in ons voedsel terechtkomen en de bestuiving van

gewassen. En juist deze functies kunnen een belangrijke rol spelen in het tegengaan van klimaatverandering door broeikasgassen op te nemen, water op te nemen of vast te houden (22).

We willen de bestaande natuur beschermen en ontwikkelen en de biodiversiteit herstellen. Hiermee dragen we bij aan verplichtingen die zijn vastgelegd in Europese en landelijke wetgeving. Verbetering van de natuur en waterkwaliteit en klimaatmaatregelen zijn ingrijpend voor de inwoners en ondernemers in het landelijk gebied. Veel maatregelen gericht op het verbeteren hiervan zijn opgenomen in het concept Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG). Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) is geschrapt en een groot deel van de Rijksmiddelen is niet meer beschikbaar, maar de doelen voor verbetering van de natuur, de kwaliteit van het water en klimaat zijn niet veranderd.

2.2.4 Zoetwaterbalans

De zoetwaterbalans raakt steeds meer verstoord. Het meeste zoete water in Nederland wordt op dit moment gebruikt om verzilting tegen te gaan, bijvoorbeeld door het inlaten van zoet water om binnendringend zout water terug te dringen. Dit speelt met name in het westelijke deel van de provincie Utrecht. Zoet water is nodig om bodemdaling tegen te gaan en voldoende zoet water is essentieel voor dijken, drinkwater, scheepvaart, landbouw, industrie, energievoorziening, goede waterkwaliteit en natuur. Deze toepassingen komen onder druk te staan bij een zoetwatertekort, maar ook doordat de waterkwaliteit niet voldoet aan Europese normen (23). De Sociaal Economische Raad (SER) signaleert dat technische oplossingen op langere termijn niet voldoende zijn om de uitdagingen rondom zoet water het hoofd te bieden. Het vraagt naast technische oplossingen om keuzes voor de ruimtelijke inrichting van het land, beïnvloeden van gebruik, bijvoorbeeld door beprijzing en nadenken over verdeling van water tussen verschillende functies (24). De provincie werkt in het kader van de deltaregio Centraal Holland en de Blauwe Agenda Utrechtse Heuvelrug aan maatregelen om de zoetwaterbeschikbaarheid in droge perioden te vergroten.

2.2.5 Landbouw

Klimaatverandering beïnvloedt de landbouw: boeren hebben last van weersextremen en het wordt lastiger om gewassen te telen die normaliter goed gedijen in het Nederlandse klimaat. We hebben behoefte aan gewassen die beter bestand zijn tegen hitte, droogte, verzilting en ziektes en meer diversiteit aan gewassen om voedselonzekerheid door tegenvallende oogsten te voorkomen. Dit vraagt ook om voedselproductie die klimaat en biodiversiteit niet laat verslechteren (25).

In het visiedocument Toekomst Landbouw en Voedsel Provincie Utrecht 2050 schetsen we de toekomst van de landbouwsector. Het is gebaseerd op korte keten kringlooplandbouw, waarbij boeren met minimale externe inputs en een diversiteit aan teelten duurzaam produceren zonder bodemuitputting of schade aan biodiversiteit. Voedselkwaliteit en voedselzekerheid zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. De consument zal hiervoor moeten betalen met 'echte prijzen' en zijn voedingspatroon duurzamer moeten maken.

2.2.6 Energietransitie

In 2030 willen we dat minimaal 55% van het elektriciteitsgebruik in de provincie hernieuwbaar wordt opgewekt op het eigen grondgebied. We streven naar een klimaatneutrale energievoorziening in 2040. In 2050 willen we voldoende energie lokaal opwekken in de provincie om minstens de gebouwde omgeving van energie te voorzien. Dit vergt een grote verandering in het energiesysteem dat nog steeds grotendeels gebaseerd is op fossiele energie (26). De uitdaging wordt groter door de groei van de bevolking en door de toenemende digitalisering van de samenleving. Energiebesparing is een belangrijke pijler van de transitie.

Leveringszekerheid en beschikbaarheid van energie moeten worden gewaarborgd. De beschikbaarheid van voldoende en betaalbare energie is niet vanzelfsprekend en vraagt forse financiële en ruimtelijke investeringen van overheden en netbeheerders in onder andere netinfrastructuur, warmtetransitie, opwek, opslag, systeemintegratie, etc. Het elektriciteitsnetwerk kan de

toegenomen vraag en aanbod van elektriciteit niet verwerken (netcongestie) en zal daardoor meer dan nu sturend zijn bij ruimtelijke vraagstukken: welke functies zijn op welke plek mogelijk? Het opwekken van hernieuwbare energie op eigen grondgebied maakt ons minder geopolitiek afhankelijk en draagt bij aan een gezondere leefomgeving, doordat er bij bijvoorbeeld zonne- en windenergie geen fijnstof in de lucht komt. Daarnaast is de verwachting dat fossiele energie, vanwege toenemende winningskosten, internationale instabiliteit en de introductie van EU-ETS 2 (het breder toepassen van emissiehandel), de komende tijd steeds duurder zal worden. Dat heeft gevolgen voor de concurrentiekracht van Nederland en de regio Utrecht.

2.3 Digitalisering en AI

Digitalisering en kunstmatige intelligentie (AI) zullen de komende decennia van grote invloed zijn op de manier waarop we samenleven en werken en spelen een belangrijke rol bij transities:

- In de **grondstoffentransitie** kan digitalisering bijdragen aan efficiëntie, registratie en hergebruik van materialen, bijvoorbeeld in de bouw. Zonder de juiste randvoorwaarden kan digitalisering echter ook leiden tot méér productie en consumptie, waardoor grondstoffengebruik toeneemt;
- De digitalisering van de samenleving veroorzaakt een hoger energieverbruik. Tegelijkertijd kan de digitalisering de **energietransitie** versnellen, met slimme warmtepompen of laadpalen die het stroomnet kunnen ontlasten of toepassing om energiestromen optimaler te gebruiken, bijvoorbeeld met een variabele energieprijz afhankelijk van het aanbod (27);
- Digitalisering maakt precisielandbouw mogelijk (minder milieubelasting), versnelt de duurzame productontwikkeling en draagt zo bij aan de **voedseltransitie**. Het verandert mogelijk bredere consumptiepatronen;
- Nieuwe technologie heeft invloed op de **arbeidsmarkt** van de toekomst. De grootste impact wordt verwacht voor economische activiteiten waar routinematig informatie wordt

verwerkt. Dit type functie komt relatief veel voor binnen de financiële dienstverlening, zakelijke dienstverlening en de informatie- en communicatiesector. Deze sectoren zijn relatief groot in de Utrechtse economie (28). De precieze effecten van nieuwe technologie op banen en werkgelegenheid zijn op dit moment nog moeilijk in te schatten. Het effect van digitalisering verschilt tussen verschillende groepen in de samenleving. Digitale ongelijkheid (in vaardigheden, attitude, materialen/apparatuur) vergroot de sociale kloof tussen mensen en kan zelfs leiden tot uitsluiting (29). Generatieve AI kan banen vervangen omdat het cognitieve routinematige taken kan uitvoeren die in sommige banen een grote rol spelen, maar het kan er ook voor zorgen dat andere (complementaire) taken in waarde toenemen waardoor banen behouden blijven of door mogelijke productiviteits- en inkomenswinsten juist toenemen. Takenpakketten en benodigde kennis en vaardigheden zullen veranderen, maar niet per se de vraag naar arbeid. Voor de provincie als organisatie is het belangrijk om zich als werkgever aan te passen aan deze technologische ontwikkelingen, door bijvoorbeeld medewerkers actief te ondersteunen in bij- en omscholing om relevant te blijven in een snel veranderende arbeidsmarkt.

Het is belangrijk dat de overheid stuurt op de toepassing van digitalisering en AI en dit niet overlaat aan de grote techbedrijven. Het gaat onder andere om sturing op betrouwbaarheid van informatie, ontsluiting van informatie en bewaking van democratische waarden. Op Europees niveau wordt er hard gewerkt aan digitale richtlijnen en wetgeving om zo de snelle digitale ontwikkeling in goede banen te leiden. 'Duurzame digitalisering' is misschien het nieuwe adagium. Dit vraagt om de juiste randvoorwaarden, sturing en stimulansen. De gevolgen en de impact op de taakuitvoering van de provincie is nog niet goed te duiden, laat staan financieel te vertalen. Hier is een nadere verkenning op nodig, maar het is helder dat de digitale revolutie grote invloed gaat hebben.

2.4 Geopolitieke ontwikkelingen

De geopolitieke verhoudingen veranderen. Een verschuiving is zichtbaar van een unipolaire wereld met de Verenigde Staten als belangrijkste speler naar een multipolaire wereld waar de Verenigde Staten, China, Rusland, India en Europa op zoek zijn naar een nieuwe balans: economisch, militair, technologisch en politiek (30).

Het streven naar macht uit zich op verschillende vlakken: in het streven naar vergroting van het grondgebied, controle over water, energie en grondstoffen, toegang tot technologie, controle over media en internationale regulering. Het komt ook voor dat mogelijkheden democratische verkiezingen proberen te beïnvloeden. Daarbij spelen steeds vaker grote (tech)bedrijven een belangrijke rol.

Voor Europa betekent het dat de voorheen vanzelfsprekende toegang tot goedkope energie en militaire bescherming door de Verenigde Staten verleden tijd lijken te zijn. Europa moet op eigen benen staan, investeren in de concurrentiekracht van de eigen economie en in defensie en de afhankelijkheid van andere landen voor kritische grondstoffen verminderen. Circulair grondstoffen- en materialengebruik vermindert de leveringsrisico's uit geopolitiek instabiele landen.

Met de toenemende geopolitieke spanningen neemt het belang van het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid toe: bescherming van vitale processen in de samenleving, een weerbare economie en het overeind houden van onze democratie, rechtstaat en overheid. Nederland is sterk afhankelijk van de wereldhandel. Conflicten en handelsoorlogen remmen de Nederlandse economie, inkomens en winsten vallen lager uit (31). Groeiende uitgaven aan Defensie beperken de investeringskracht van de overheid en doen een beroep op de toch al krappe arbeidsmarkt. In de provincie Utrecht verwachten we een vraag naar extra ruimte voor Defensie. Versterking van circulaire ketens beperkt de afhankelijkheid van andere landen voor kritische grondstoffen. Overwogen kan worden ruimte te

bieden voor bedrijven die kritische producten maken (medisch, technologisch).

2.5 Subconclusie

De provincie Utrecht staat voor grote veranderingen richting 2040. De bevolking van de provincie Utrecht groeit en vergrijst de komende jaren. De beroepsbevolking groeit minder hard dan in het verleden. Dit heeft effect op de economische groei en daarmee op de inkomsten van de provincie. Ook mede-overheden zullen minder financiële ruimte hebben als gevolg van de toenemende zorgkosten en kosten in het sociaal domein. De ruimtelijke opgaven nemen toe door woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie en het versterken van natuur. De optelsom van deze ontwikkelingen legt een toenemende druk op de beschikbare ruimte én de inzetbare middelen.

De trends zijn helder: de grenzen aan de groei worden voelbaar, zowel ecologisch als economisch. Om de kwaliteit van leven van toekomstige generaties te behouden is het nodig keuzes te maken. De groei in de regio, de druk op planetaire grenzen, de voortschrijdende digitalisering en geopolitieke ontwikkelingen vragen om een zorgvuldige afweging van investeringen en beleid. Daarbij worden we gedwongen om niet alleen financieel, maar ook ruimtelijk, qua bemensing en op inhoudelijk vlak prioriteiten te stellen.

De mate waarin de provincie sturing kan geven aan de grote ontwikkelingen verschilt echter sterk. De ruimtelijke vraagstukken zijn een kerntaak van de provincie, net als de verbetering en bescherming van natuur en water. Digitalisering en AI bieden kansen, maar vragen ook om sturing, ook vanuit de provincie. De sturingsmogelijkheden van de provincie op demografische ontwikkelingen, klimaatmitigatie en geopolitieke ontwikkelingen zijn beperkt. Wel werken we vanuit de verschillende rollen en taken die we hebben aan de opgaven die deze ontwikkelingen met zich meebrengen.

De opgave is dus tweeledig: enerzijds versnellen waar het moet (bijvoorbeeld bij de energietransitie en het herstel van biodiversiteit), anderzijds zorgvuldig afwegen waar het kan. Bestuurlijke moed is nodig om keuzes te maken die niet alleen kijken naar het hier en nu, maar ook naar later en elders.

Om richting te geven aan deze noodzakelijke keuzes, is geld één van de belangrijkste knoppen waar we aan kunnen draaien. Financiële ruimte bepaalt in hoge mate wat mogelijk is, wanneer en in welk tempo. In het volgende hoofdstuk zien we hoe een financieel model kan helpen bij het maken van keuzes voor een duurzaam financieel evenwicht op de middellange termijn.



3

Duurzaam financieel evenwicht

De ontwikkelingen die in hoofdstuk twee zijn beschreven zullen aanvullende kosten meebrengen voor de provincie. De provincie heeft financiële ruimte nodig om hierop te anticiperen en te reageren. Daarvoor is het noodzakelijk dat er sprake is van een duurzaam financieel evenwicht en liefst nog enige financiële ruimte richting de toekomst.

3.1 Definitie duurzaam financieel evenwicht

Tijdens de strategische PS-sessie op 6 november 2024 is de volgende definitie van duurzaam financieel evenwicht geformuleerd:

Duurzaam financieel evenwicht is nodig zodat de provincie haar verplichtingen kan nakomen en de ruimte houdt voor haar ambities en de daarvoor benodigde investeringen. Dit betekent:

- Een goede balans tussen inkomsten en uitgaven over 10 jaar á 20 jaar;
- Inzicht op zowel uitgaven en inkomsten als de risico's daarbij, waardoor er inzicht ontstaat over de daadwerkelijke kosten die eraan komen en welke draaiknoppen er zijn;
- Duidelijkheid over de ruimte die er is om politieke keuzes te maken, welke effecten die hebben en welke mogelijkheden we hebben om eventuele schokken aan te kunnen;
- Dit liefst visueel goed weergegeven zodat het als kompas kan dienen waarbij de impact van de keuzes langer doorlopen en in schrift inzichtelijk worden gemaakt.

Op basis van deze definitie hebben we het financieel model verder uitgewerkt. Dit is een groeimodel waarbij in de loop van de tijd een beter inzicht ontstaat in de financiële gevolgen van ontwikkelingen en de draaiknoppen die nodig zijn om tot duurzaam financieel evenwicht te komen worden aangevuld. Het is en blijft een modelmatige vertaling van de werkelijkheid.

Dat betekent dat de werkelijkheid altijd zal afwijken van hetgeen in het model is opgenomen.

3.2 Actualisering van het groeisprong-model

Om te kijken of het financieel beeld op de lange termijn leidt tot duurzaam financieel evenwicht is er een financieel model opgesteld. De basis voor het model is gelegd in 2022 bij het project Groeisprong Utrecht 2040. De afgelopen jaren is het model verbeterd en geactualiseerd. Uitgangspunt blijft de ambities zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie van de provincie Utrecht.

Startpunt van het financieel model is T+4, dus altijd vier jaar vooruit. In de meerjarenbegroting wordt het beeld geschetst voor de komende vier jaar; het financieel model geeft een indicatief beeld van de verwachte ontwikkeling in de jaren erna met een tijdshorizon van 10 tot 15 jaar. Het financieel beeld is gebaseerd op de begroting van 2025, de meest recente door Provinciale Staten vastgestelde begroting.

De ambities voor het landelijk gebied die zijn vastgelegd in het (concept) Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) waren geen onderdeel van het Groeisprongproject en zijn nu toegevoegd. Daarnaast is de groei van de culturele sector inzichtelijk gemaakt. De inzet op cultuureducatie, cultuurparticipatie en ondersteuning van de bibliotheekfunctie groeit mee met de

toename van de bevolking. Verder zijn de verduurzaming van het Provinciehuis en klimaatmitigatie toegevoegd aan het model.

Bij de actualisatie van het model in 2024 (bij de kadernota 2025) is ervoor gekozen om het bedrag dat incidenteel wordt besteed aan de versnelling van de woningbouw als uitgangspunt te nemen voor de inzet de komende jaren (32). Dit bedrag is, net als meerdere andere bedragen, geactualiseerd bij deze doorrekening. De aannames die als basis dienen voor deze actualisatie zijn toegelicht in het supplement aan het eind van deze toekomstbrief.

3.3 Opbouw model

Het financieel model is opgebouwd uit vijf elementen:

1. De **inkomsten** zijn de verwachte inkomsten van de provincie. Dit is voornamelijk het provinciefonds en de opcenten zijn; de rest is zeer beperkt. We gaan ervan uit dat we in 2040 nog steeds een provinciefonds zullen hebben en dat we wellicht een belastinggebied houden van gelijke omvang met de opcenten;
2. De **basisbegroting** bestaat uit de structurele uitgaven die in door PS-vastgestelde begroting zitten en, bij geen wijziging, zo voortgezet worden;
3. De toekomstige **autonome ontwikkelingen** zijn de ontwikkelingen die niet te ontlopen zijn en waar geen beleidsmatige keuzeruimte is.
4. De **coalitieakkoordafspraken** betreffen de afspraken over de Merwedelijn en de €200 miljoen voor niet-OV-investeringen waarover in het coalitieakkoord afspraken zijn gemaakt;
5. **Ambities** zijn de middelen die nodig zijn voor het realiseren van vastgestelde provinciale ambities – met als belangrijkste bron de Omgevingsvisie – maar waarvoor nu nog niet of niet in voldoende mate middelen beschikbaar zijn in de begroting. Hierbij is steeds een onderbouwde inschatting opgenomen van het bijbehorende bedrag.

In het supplement staat een uitgebreide toelichting en onderbouwing aan van het financieel model. Bij de Merwedelijn is de al toegezegde bijdrage opgenomen onder de coalitieafspraken. Een eventuele verhoging van de provinciale cofinanciering voor de Merwedelijn met 100 miljoen euro, waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden, is opgenomen onder ambities.

3.4 Uitkomsten financieel model

Over de opbouw van het financieel model is eerder een memo naar PS verstuurd (33). Het eerdere Groeisprongmodel is verder ontwikkeld en gevalideerd door Berenschot. Berenschot acht het model een goede inschatting van toekomstige ontwikkelingen. Het is daarmee een voorspelling op basis van

de bekende informatie maar geeft geen zekerheid. De toekomst is namelijk inherent onvoorspelbaar. Het onderstaande model geeft daarmee een indicatie van wat we verwachten en welke vraagstukken we nu al kunnen voorzien.

We presenteren onderstaand een model waarbij we alleen de structureel in de begroting opgenomen posten doortrekken naar 2040, een model waarbij we ook de incidenteel gefinancierde posten meenemen en een model waarin we een beeld geven van de verwachte kosten die verbonden zijn aan het realiseren van nu geformuleerde ambities.

3.4.1 Doortrekken structurele middelen

In figuur 3 zijn de verwachte inkomsten en uitgaven weergegeven. Voor de uitgaven is gerekend met de structurele

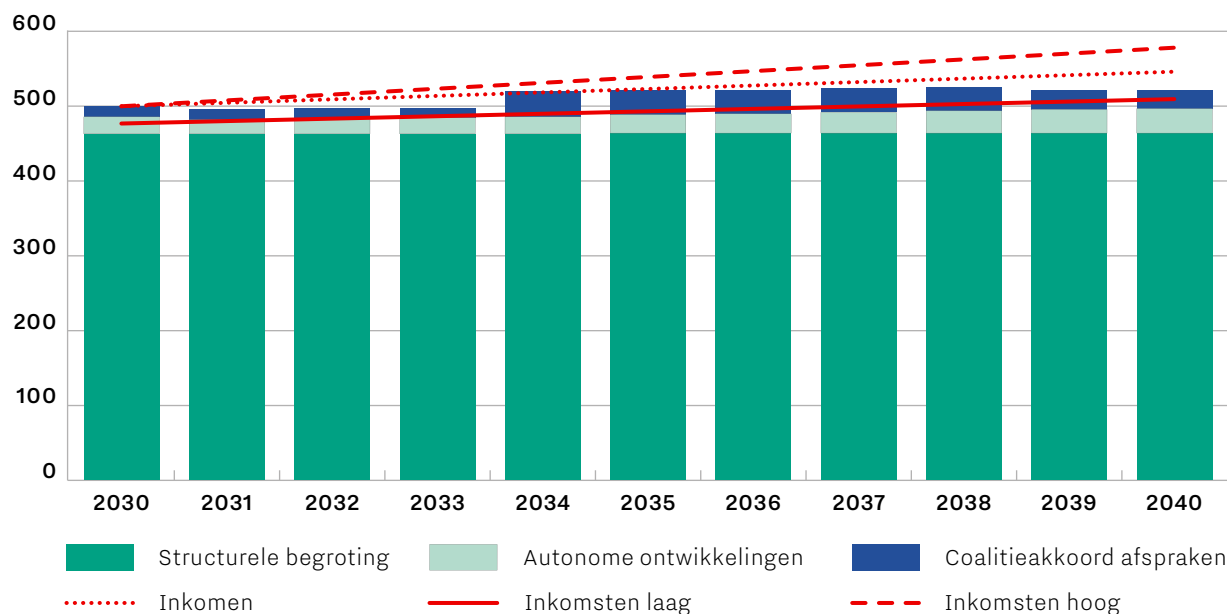
middelen uit de begroting. Deze zijn weergegeven in de oranje balk. De structurele uitgaven die nu in de begroting zitten zijn onveranderd doorgetrokken tot en met 2040. De groene balk geeft de toekomstige autonome ontwikkelingen aan zoals rentelasten, loonstijgingen personeel en extra kosten onderhoud bij geplande areaaluitbreidingen. De blauwe balk laat de coalitieakkoordmiddelen zien die in de toekomst worden uitgegeven. Dit betreft de Merwedelijn en de €200 miljoen voor niet-ov-investeringen. Deze veranderen over de tijd in lijn met de geplande bestedingsmomenten. Deze drie uitgaven gecombineerd zijn alle uitgaven die nu hard afgesproken zijn.

De inkomsten zijn weergegeven als lijnen. De inkomsten zijn onzeker en om deze reden zijn er drie lijnen weergegeven. De bovenste lijn betreft een positief scenario met hoge economische groei. De middelste lijn betreft een midden scenario. En de onderste lijn betreft een scenario met lage groei en een herverdeling van het provinciefonds met een negatief effect van 20 miljoen euro. Alle drie de scenario's zijn gebaseerd op CPB-cijfers en ramingen.

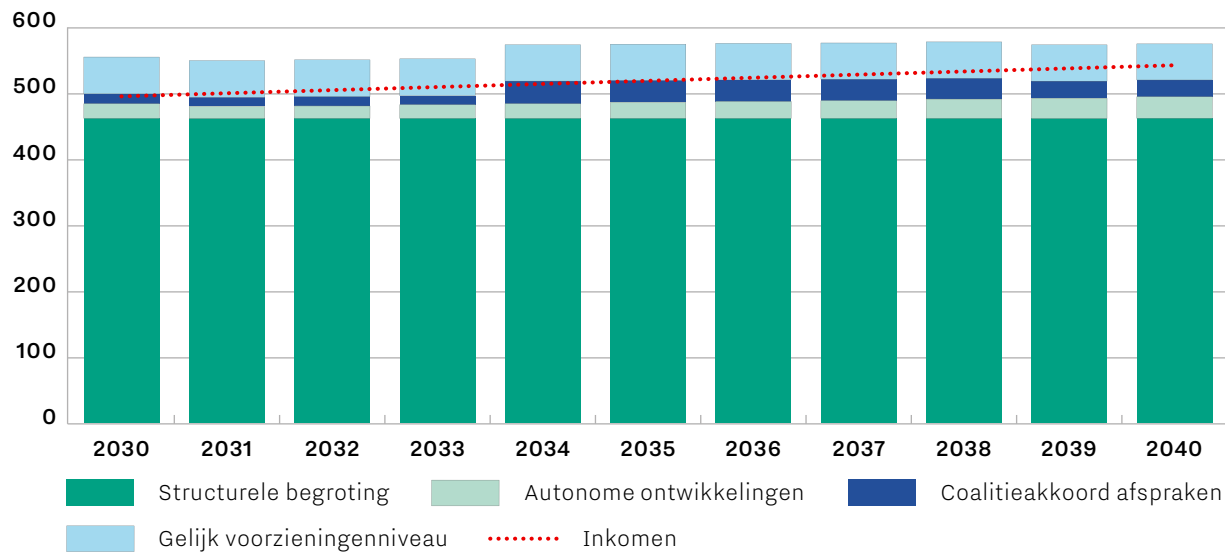
In dit financieel beeld kan de provincie de in de begroting opgenomen plannen bekostigen. Ook als wordt gekeken naar de toekomstige autonome ontwikkelingen blijft de begroting in evenwicht in de periode tot en met 2040. De coalitieakkoordafspraken (de Merwedelijn en de €200 miljoen niet-OV-investeringen) zijn in te passen binnen de begroting, alleen in het meest negatieve scenario is dit niet het geval.

3.4.2 Doortrekken incidentele en structurele middelen

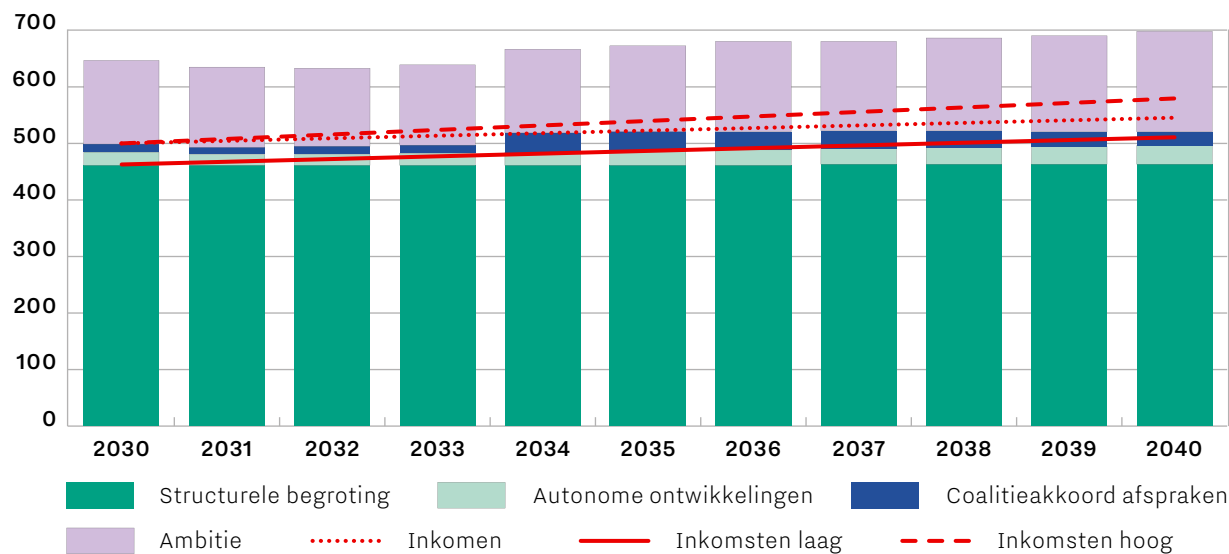
Wanneer zowel incidentele als structurele uitgaven uit de begroting 2025 worden doorgetrokken dan verandert het weergegeven financieel beeld. Een groot gedeelte van onze uitgaven zijn incidenteel en/of afkomstig uit de reserves. Wanneer het totaal aan uitgaven gelijk worden gehouden aan de gehele begroting van 2025 (incidenteel en structureel) ontstaan er op termijn financiële tekorten (zie figuur 4). Zodra de reserves zijn besteed, blijken de inkomsten zoals deze verwacht



Figuur 3: Financieel model, doorzetting huidige structurele begroting



Figuur 4: Financieel model met doorgetrokken incidentele en structurele uitgaven



Figuur 5: Financieel model met ambities

worden conform het midden scenario van het CPB onvoldoende om de uitgaven te dekken. Het is niet te voorspellen wanneer de reserves zijn ingeteerd aangezien deze veelvuldig worden aangevuld met het jaarresultaat.

3.4.3 Aanvulling met ambities

Er zijn veel bestuurlijke ambities vastgelegd in visies en plannen. Deze zijn nog niet concreet uitgewerkt in beleidsprogramma's met daarbij horende inzet van instrumenten en middelen. Daarmee hebben deze ambities nog geen plek gekregen in de begroting. Uitvoering van de plannen zou echter op termijn ongeveer 100 miljoen euro per jaar kunnen gaan kosten (ongeveer de helft van de weergegeven ambities). Andere ambities zijn veel goedkoper, zo zou het klimaatneutraal maken van het provinciehuis ongeveer 5 miljoen per jaar gaan kosten.

Een groot deel van de financiële middelen die onder ambities vallen, komt voort uit Groen Groeit Mee, waarbij overigens nog geen rekening is gehouden met de mogelijke invulling van een gedeelte van deze ambitie via het UPLG. Voor de rest zijn de ambities vooral te vinden op het gebied van mobiliteit, ongeveer een derde, waarbij de omvang van de ambities fluctueert door de tijd. De overige punten zijn van relatief beperkte omvang; woningbouw betreft ongeveer 6% van de ambities. Op het gebied van energie en klimaat zijn de additionele ambities ongeveer 5% van de ambities, dit betreft vooral de verduurzaming van het pand. De ambities op het gebied van landelijk gebied zijn hier buiten beschouwing gelaten. Deze vallen onder het UPLG dat apart wordt toegelicht.

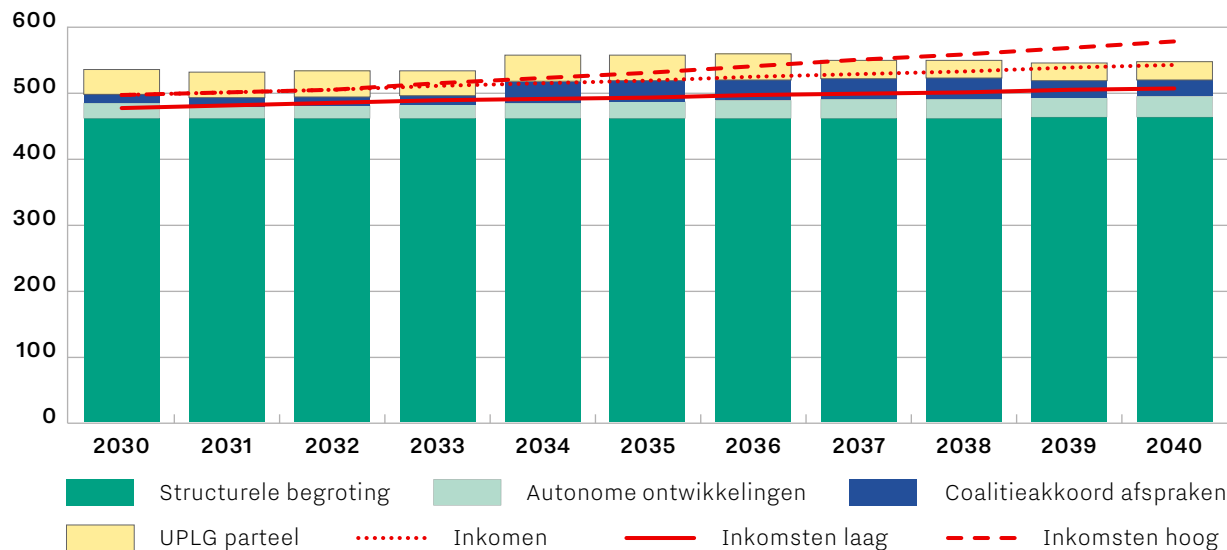
Zoals in onderstaande grafiek te zien is, zijn de hierboven toegelichte ambities groter dan de huidige financiële mogelijkheden van de provincie. Hier zijn dus keuzes vereist en dient er geprioriteerd te worden of moeten andere partijen verleid worden om meer bij te dragen dan nu in het financiële model is verondersteld. Bij alle ambities die zijn opgenomen in figuur 5 is sprake van keuzevrijheid. Bij de ambities is overigens niet gekeken naar haalbaarheid.

3.5 Het UPLG

Bijzondere aandacht is er voor het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG), de regionale uitvoering van het voormalige Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). De provincie Utrecht heeft er bewust voor gekozen het UPLG door te ontwikkelen omdat stilstand achteruitgang betekent voor ons landelijk gebied. Het UPLG bevat doelen voor natuur, water, klimaat en landbouw. Uitvoering is noodzakelijk om de wettelijke eisen op deze thema's te behalen. Zonder stikstof- en kaderrichtlijnwater-maatregelen raakt de provincie economisch verder op slot wat grote maatschappelijke en financiële consequenties zal hebben. Dat geldt zowel voor landbouw als ook voor andere sectoren zoals woningbouw, mobiliteit en het bedrijfsleven. Eveneens zal zonder het UPLG de biodiversiteitsverbetering en het natuurherstel achterblijven. Voor financiering zijn we afhankelijk van het Rijk en Europa. Bij het opstellen van

het concept UPLG (juli 2024) zijn de kosten globaal inzichtelijk gemaakt (ca. € 3,4 miljard) en is er een eerste pakket van 249 miljoen euro aan incidentele middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van maatregelenpakketten. Het huidige kabinet heeft het NPLG en het grootste deel van de hiervoor beschikbare middelen geschrapt. Er bestaat onduidelijkheid over de vervolgplannen.

In de eerder weergegeven figuren (Figuur 3, 4 en 5) zijn we ervan uitgegaan dat het UPLG wordt betaald door het Rijk en dat de provincie hier geen aanvullende middelen aan besteedt boven de bedragen die nu al worden besteed in de provinciale begroting. De bron van de bedragen is de kostenraming uit het concept UPLG-programma (vastgesteld door GS op 5 juli 2023) (34). Het gaat hierbij om eenmalige investeringen en structurele beheer- en onderhoudskosten verbonden aan de natuurontwikkeling die volgt uit het UPLG.



Figuur 6: Financieel model met 10% investering en 50% onderhoud UPLG kosten voor provincie

Er bestaat onduidelijkheid over de financiering van kosten voor de opgaven in het landelijk gebied. Daarom hebben we twee scenario's opgesteld als uitbreiding van het basisscenario. Het eerste scenario betreft een scenario waarin we ervan uitgaan dat 10% van de investering wordt betaald door de provincie en 50% van het onderhoud. Het andere scenario heeft de veronderstelling dat 100% van zowel de investering als het onderhoud worden betaald door de provincie.

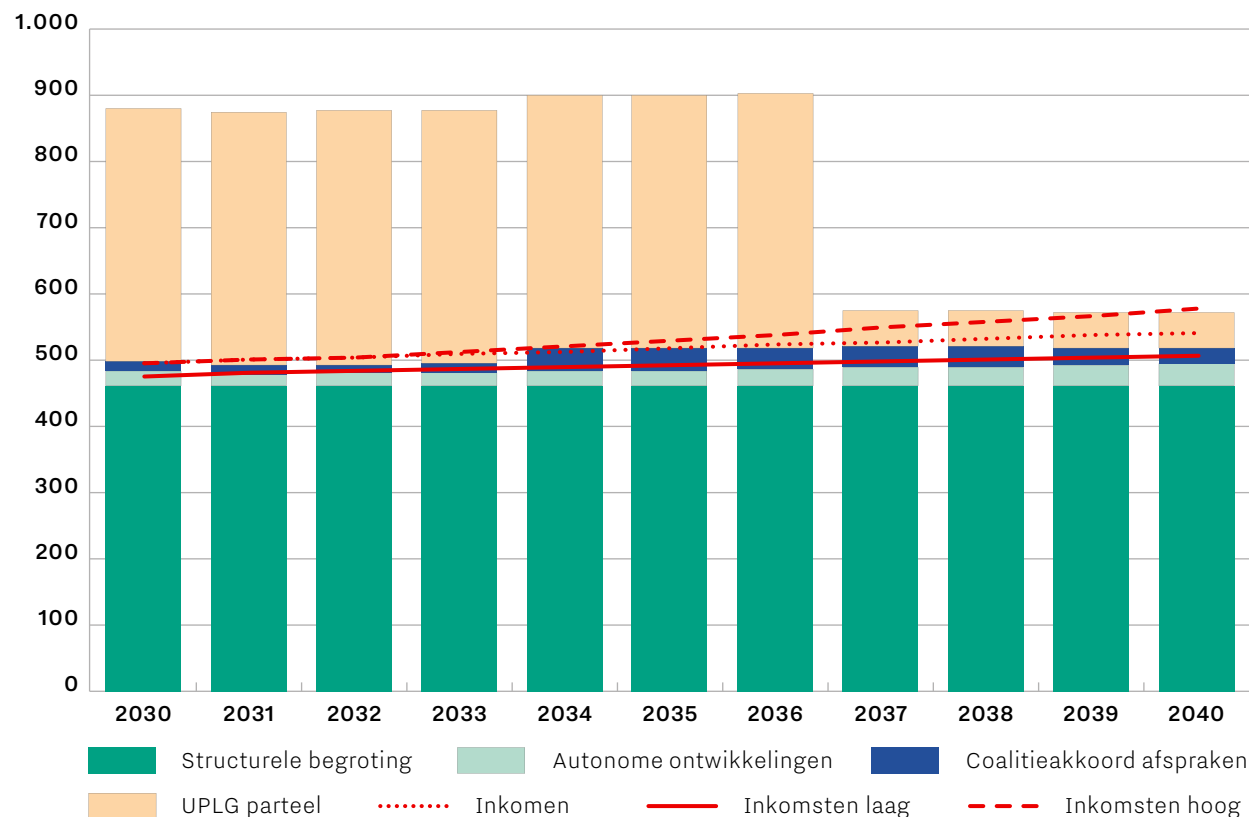
3.5.1 Scenario met 10% investering en 50% van het onderhoud bekostigd door de provincie Utrecht

Een scenario waarbij de provincie 10% van de investeringen op zich neemt en 50% van het onderhoud overstijgt, zonder besparende keuzes op de rest van de begroting, de financiële mogelijkheden van de provincie. De kosten van het UPLG leiden ertoe dat de uitgaven hoger zijn dan de te verwachten inkomsten. Bij een negatief scenario van de economische groei is dit scenario nog negatiever. Bij het positieve scenario zou de helft van de onderhoudskosten wellicht net binnen de mogelijkheden van de provincie vallen maar alle overige ambities zijn dan niet meer mogelijk binnen de financiële ruimte (als alvast de inkomsten niet worden verhoogd). De investeringen zijn in het positieve scenario wellicht passend te krijgen als deze over een langere periode kunnen worden uitgesmeerd.

3.5.2 Scenario alle kosten UPLG voor de provincie

In het scenario waar alle kosten van het UPLG voor rekening van de provincie komen, zijn de investeringen niet in lijn met de beschikbare middelen. Ook als er voor deze investeringen wordt geleend zouden de rentekosten de budgettaire mogelijkheden van de provincie overstijgen. De onderhoudskosten zijn in het meest positieve economische scenario in het laatste jaar net te dragen. Er is dan geen ruimte om ambities buiten het landelijke gebied te vervullen.

Beide scenario's zijn niet realistisch. De provinciale middelen zijn daarvoor te beperkt. Het is wel waarschijnlijk dat enige provinciale middelen nodig zijn voor het UPLG. Deze middelen



Figuur 7: Financieel model met alle UPLG-kosten voor provincie

zijn niet meegenomen in het nu voorliggende model. Zij komen dus bovenop de al in beeld gebrachte kosten.

Geconcludeerd kan worden dat het van groot belang is inzicht te krijgen in de bekostiging van het UPLG. De omvang van de opgave is dusdanig groot dat deze al snel de provinciale begroting onder druk zet. Het is echter ook niet waarschijnlijk dat er geen enkele bijdrage van de provincie wordt verwacht. Dit onderstreept het belang om van het Rijk meer duidelijkheid te krijgen over de financiering van het landelijke gebied.

3.6 Draaiknoppen

Zoals eerder gemeld tijdens de SPS-sessie van 12 maart 2025 zullen wij de komende jaren invulling geven aan de draaiknoppen. Hieronder is een eerste beeld geschetst dat verdere uitwerking behoeft. Deze uitwerking zal vooral gebeuren in voorbereiding van het overdrachtsdocument. Om te komen tot duurzaam financieel evenwicht onderscheiden we verschillende draaiknoppen:

1. Uitgaven vertragen of verlagen;

2. Inkomsten verhogen;
3. Financiële techniek aanpassen;
4. Beleidsinhoudelijke keuzes maken.

3.6.1 Uitgaven vertragen of verlagen

Met deze draaiknop blijven we werken aan dezelfde doelen en resultaten, maar nemen we daar meer tijd voor, stellen we het ambitie- en/of kwaliteitsniveau naar beneden bij of dragen we voor een kleiner deel bij aan investeringen en kosten in projecten waar we samenwerken met andere partijen.

3.6.2 Inkomsten verhogen

De belangrijkste inkomstenbron die we zelf kunnen beïnvloeden zijn de provinciale opcenten. In de begroting wordt altijd het verschil tussen de huidige opcenten en het maximale opcenten die de provincie Utrecht mag vragen weergegeven. De onbenutte belastingcapaciteit bij de opcenten bedraagt volgens de begroting 2025 € 101,5 miljoen structureel. Er zijn ook andere opties om inkomsten te genereren. Zo kan gedacht worden aan:

- Leges verhogen door meer overhead toe te rekenen;
- OV-tarieven verhogen;
- Tol heffen bij nieuwe wegen;
- Pacht en huur verhogen.

Al deze mogelijkheden behoeven verdere uitwerking.

3.6.3 Financieel-technische draaiknoppen

Er zijn meerdere financieel-technische (boekhoudkundige) draaiknoppen. Dan kan worden gedacht aan het verlengen van afschrijvingstermijnen. Dit levert op de korte termijn financiële ruimte op maar zorgt ervoor dat de financiële gevolgen van besluiten langer doorlopen. Tevens kan het ertoe leiden dat afschrijvingen versneld moeten plaatsvinden. Dit indien een afschrijvingstermijn zou worden gekozen die langer is dan de technische levensduur. Dit kan negatieve consequenties hebben voor het in stand houden van objecten doordat de onderhoudskosten dan snel toenemen.

Een andere mogelijkheid is om de investeringsplafonds (het vertragen of afstellen van investeringen) te verlagen. Dit zorgt ervoor dat er wordt gedwongen om te prioriteren tussen investeringen. Uiteindelijke consequentie is dat er een reductie plaatsvindt van de investeringen. Of dit daadwerkelijk iets oplevert, is afhankelijk van de vraag of er nu suboptimale investeringen plaatsvinden. Überhaupt betekent deze draaiknop in praktijk niets anders dan dat er bestuurlijke keuzes gemaakt moeten worden; deze keuzes kunnen ook worden gemaakt zonder het investeringsplafond aan te passen.

Een andere optie is om bijdragen aan derden (subsidies) te activeren. Dan schrijven we af op de door ons gesubsidieerde investering. Dit betekent dat we moeten bijhouden of de door ons geactiveerde investeringen in stand blijven. Deze optie wordt niet geadviseerd door de accountant. Het levert veel extra werk op terwijl de uitgaven hetzelfde blijven maar alleen over langere tijd worden uitgesmeerd.

Een potentieel risico is de huidige werkwijze qua toerekenen van rente. Rente wordt op dit moment op concernniveau toegerekend (totaal financiering). Dit ontslaat ons echter niet van de verplichting om bij investeringen rekening te houden met toekomstige rentekosten. In het financiële model is dit ook gebeurd. Bij investeringen rekening houden met rentelasten is een draaiknop die hoe dan ook nodig is om de financiële consequenties van keuzes goed in beeld te brengen.

3.6.4 Beleidsinhoudelijke keuzes maken

In het overdrachtsdocument zijn in bijlage 4 beleidsopties opgenomen voor extensivering en intensivering van beleid. Het grootste deel van deze draaiknoppen biedt nog steeds een mogelijkheid tot bijstelling. Deze opties zijn om verschillende redenen (nog) niet toegepast en staan dus nog open.

Voor de volgende versies van duurzaam financieel evenwicht is de insteek om de bestaande draaiknoppen tegen het licht te houden en eventueel nieuwe draaiknoppen te ontwikkelen en verder uit te werken. Een mogelijke draaiknop is de inzet

van het subsidie instrument bij de realisatie van provinciale doelen. Dit instrument is een goede manier om onze doelen te bereiken. Het is echter ook een relatief duur instrument. Onderzocht kan worden of met een andere rolinvulling of andere instrumentkeuze, dezelfde doelen worden behaald op een goedkopere wijze. Aan de andere kant kan het instrument subsidies er ook toe leiden dat er geld van derden beschikbaar komt voor provinciale doelstellingen. Dit is een langdurig traject dat inspanningen vereist van de gehele organisatie.

De verbetering van de beleidscyclus met meer aandacht voor monitoring en evaluatie (in vervolg op de commissie Janssen) zal leiden tot een beter inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Op basis van deze inzichten kan beleid worden bijgesteld (intensivering of extensivering) of afgerond.

3.7 Subconclusie

Het financieel beeld laat zien dat de provincie de in de begroting opgenomen plannen met structurele financiering kan betalen, met uitzondering van het negatieve scenario met lage inkomsten. Als zowel de huidige incidentele als structurele uitgaven uit de begroting 2025 worden doorgetrokken, verandert het beeld op de middellange termijn. Er ontstaan dan tekorten en nieuwe zaken zoals de Merwedelijn en aanpak landelijk gebied passen op termijn niet meer binnen de begroting. Het vraagt daarmee op de middellange termijn om keuzes in de incidentele en wellicht ook structurele uitgaven om te voorkomen dat er financiële tekorten ontstaan.

Deze problematiek wordt nog groter als ook de bestuurlijke ambities in ogenschouw worden genomen. Deze hebben nog geen plek gekregen in de begroting. Het model laat zien dat deze ambities groter zijn dan de huidige financiële mogelijkheden van de provincie. Hier zijn dus keuzes vereist en dient er geprioriteerd te worden. Naar alle waarschijnlijkheid kunnen niet alle ambities die zijn geuit door de provincie uitgevoerd worden. Zelfs de maximale verhoging van de belastinginkomsten van de provincie biedt niet voldoende ruimte voor uitvoering van alle ambities.

De ambities in het landelijk gebied en voor de bereikbaarheid van Groot Merwede en Rijnenburg zijn van dusdanige omvang dat deze niet passend te krijgen zijn binnen de provinciale begroting. Hier zal het Rijk het overgrote gedeelte van de kosten moeten dragen of zal het Rijk zijn totale bijdragen aan de provincies sterk moeten vergroten. Overigens zal naar alle waarschijnlijkheid het Rijk ook een provinciale bijdrage verwachten voor de opgaven in het landelijk gebied. Hiermee is echter op dit moment maar beperkt rekening gehouden binnen het hier gepresenteerde financiële basismodel.

Komende jaren zijn bovenop de ambities die nu in beeld zijn gebracht nieuwe wensen te verwachten. Ook zijn er ambities die nog niet zijn doorgerekend, denk aan de energievisie die waarschijnlijk grotendeels door de markt zal worden opgepakt maar waar, afhankelijk van de provinciale rol, ook kosten voor de provincie te verwachten zijn. Tegelijkertijd zullen er naar alle waarschijnlijkheid ambities worden uitgevoerd of buiten beeld verdwijnen. Zodra ambities dichterbij uitvoering komen, zal er ook meer inzicht komen in de kosten. Het model zal dus naar alle waarschijnlijkheid komende jaren nog worden aangepast en vervolmaakt. Aangezien er altijd nieuwe ontwikkelingen zullen optreden, is de verwachting dat deze aanpassingen ieder jaar nodig zullen blijven.

An aerial photograph of a river winding through a lush green landscape. A light-colored path runs parallel to the river on the left side. The river's surface reflects the sky and the surrounding trees. The foliage is dense and vibrant green.

4

Conclusie

De provincie Utrecht staat voor grote uitdagingen. Daar zetten we graag onze schouders onder. De groei van de regio vraagt om uitbreiding van het elektriciteitsnet, een grotere behoefte aan schoon zoet water, perspectief voor de landbouwsector, extra woningen en investeringen in bereikbaarheid, met behoud van een fijne leefomgeving meer groene en culturele voorzieningen. Daarnaast zien we verschillende transities die de manier waarop we wonen, leven en werken in de provincie zullen beïnvloeden. Dit raakt onze inwoners. We willen een verantwoordelijk, sterk, betrouwbaar en herkenbaar bestuur zijn. Het vraagt om keuzes: in de doelen die we nastreven, in de waarden die we afwegen, in de inzet die we plegen. We weten dat niet alles kan en ook niet tegelijkertijd.

Het is daarom goed dat we scherper zicht hebben op toekomstige uitdagingen en ontwikkelingen. Het is verleidelijk om meegezogen te worden in de dynamiek van hier en nu, maar het kan afleiden van wat belangrijk is op langere termijn. Dat beeld is niet compleet, onvolledig en de werkelijkheid zal anders zijn dan we nu voorzien. De wereld is altijd in beweging. Met deze kanttekening, ontkomen we niet aan de conclusie dat er op langere termijn een disbalans bestaat tussen maatschappelijke opgaven en ambities en de beschikbare financiële middelen. Ook zien we dat schaarse fysieke ruimte en krapte op de arbeidsmarkt (uitvoeringskracht) nopen tot het maken van keuzes tussen de vele ambities die de provincie Utrecht heeft.

De hoofdconclusie is dan ook dat de provincie keuzes zal moeten gaan maken. De huidige financiële ruimte lijkt afdoende voor de uitvoering van de genomen besluiten. Er zijn ambities geformuleerd waarvoor nog geen financiering beschikbaar is en er kunnen zich nieuwe vraagstukken voordoen die vragen om inzet door de provincie en er zijn natuurlijk ambities die nog financieel vertaald moeten worden. Ook zijn er onzekerheden aan de inkomstenkant, bijvoorbeeld als gevolg van de herverdeling van het provinciefonds. Dit betekent dat de tijd voor keuzes snel nabij komt. Om te komen tot duurzaam financieel evenwicht worden de komende jaren de verschillende draaiknoppen uitgewerkt.



5

Vervolgstappen

Met deze toekomstbrief hebben we een eerste inzicht in de grotere ontwikkelingen die op de provincie afkomen en kunnen we de verbinding leggen tussen wat nodig is op lange termijn en wat nodig en mogelijk is op korte termijn. Het doel van deze brief is tijdige bijsturing mogelijk te maken. Deze bijsturing gebeurt jaarlijks bij de kadernota en 4-jaarlijks bij de start van een nieuwe coalitie.

In de komende jaren wordt de toekomstbrief met het onderliggend financieel model verder ontwikkeld en geactualiseerd. Actualisatie kan nodig zijn op basis van wijziging van de Omgevingsvisie, maatschappelijke ontwikkelingen die niet eerder in beeld waren of een ander (tijd)pad hebben dan voorzien. Het financieel model wordt geactualiseerd op basis van zaken die zijn uitgevoerd en gerealiseerd en besluiten die zijn genomen. Ook worden de draaiknoppen geactualiseerd en waar mogelijk aangevuld. Verder willen we meer onderscheid gaan maken tussen de verschillende soorten kosten die nu in het model zitten, bijvoorbeeld door een analyse te maken van personeelskosten, kapitaalkosten en subsidies.

Verder verwachten we dat het versterken van de beleidscyclus met meer aandacht voor monitoring en evaluatie leidt tot een scherper inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Dit inzicht kan aanleiding zijn om bij te sturen op de inzet van de provincie.

Op een aantal punten is nader onderzoek en aanvullende informatie nodig voor aanscherping van het toekomstbeeld. Het gaat hier om integrale vraagstukken die nog niet in de organisatie zijn belegd:

1. Breng in beeld hoe de provincie Utrecht op dit moment scoort op verschillende elementen van brede welvaart. Betrek hierbij ook de beleving van de kwaliteit van leven door inwoners. Met deze nulmeting kan de ontwikkeling van de brede welvaart de komende jaren worden gevolgd en het biedt een objectieve basis voor een integraal, politiek

bestuurlijk gesprek over prioriteiten en het maken van keuzes;

2. Onderzoek hoe de verschillende transities zich verhouden tot economische groei en wat de mogelijkheden tot sturing hierop zijn op regionaal niveau. Over de noodzaak van economische groei wordt verschillend gedacht. Denkwerk stelt in het rapport 'Kiezen én delen' dat economische groei een randvoorwaarde is om de grote opgaven en transities te kunnen betalen (35). Andere stromingen gaan uit van Groene Groei (groei die op een duurzame manier wordt gerealiseerd), 'De-growth' (krimp om de economie binnen planetaire grenzen te brengen) of 'Agrowth' (niet sturen op groei maar op brede welvaart);
3. Verken de gevolgen en impact van de digitale revolutie op de taakuitvoering van de provincie. Dit vraagstuk kent vele aspecten: investeringen in opleidingen, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, digitale vaardigheden. Maar ook gevolgen van AI voor democratische rechtstaat, rol van de provincie bij de bescherming van inwoners tegen desinformatie, discriminerende algoritmes etc.;
4. Verken wat de effecten zijn van de geopolitieke ontwikkelingen op de provincie Utrecht. Daarbij dient in ieder geval aandacht te zijn voor de ruimtelijke, economische en financiële gevolgen. Eventueel kan de rol van de provincie bij het versterken van maatschappelijke weerbaarheid bij de verkenning worden betrokken.

Bronnenlijst

1. [Groeisprong Utrecht 2040 \(2022\)](#)
2. [Provincie Utrecht \(2023\)](#)
3. [Raad van State \(2022\)](#); [Nederland 2040 \(2023\)](#); [College van Rijksadviseurs \(2024\)](#); [Planbureau voor de Leefomgeving \(2023\)](#); [Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu \(2024\)](#); [Centraal Planbureau \(2024\)](#)
4. [Centraal Planbureau \(2024\)](#); [Provincie Utrecht \(2023\)](#)
5. [Raad van State \(2022\)](#)
6. [Raad van State \(2022\)](#)
7. [Centraal Bureau voor de Statistiek \(2023\)](#)
8. [Staat van Utrecht](#)
9. [Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen \(2024\)](#)
10. [De Nederlandsche Bank \(2024\)](#)
11. [Ministerie van Economische Zaken \(2024\)](#)
12. [De Nederlandsche Bank](#)
13. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
14. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
15. [Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu](#)
16. [Planbureau voor de Leefomgeving \(2024\)](#)
17. [Wetenschappelijke Klimaatraad \(2023\)](#)
18. [Provincie Utrecht \(2021\)](#)
19. [Planbureau voor de Leefomgeving \(2023\)](#)
20. [Provincie Utrecht](#)
21. [Provincie Utrecht](#)
22. [Wageningen University & Research](#)
23. [Rijksoverheid \(2024\)](#)
24. [Sociaal Economische Raad \(2025\)](#)
25. [Wageningen Universiteit en Research \(2023\)](#)
26. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
27. [Agentschap Telecom \(2021\)](#)
28. [MeJudice](#)
29. [UTwente \(2023\)](#)
30. [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid \(2024\)](#)
31. [Centraal Planbureau \(2024\)](#)
32. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
33. [Provincie Utrecht \(2025\)](#)
34. [Provincie Utrecht \(2023\)](#)
35. [Denkwerk \(2025\)](#)
36. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
37. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
38. [Centraal Planbureau \(2024\)](#)
39. [Centraal Planbureau \(2024\)](#)
40. [Provincie Utrecht \(2021\)](#)
41. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
42. [Groen Groeit Mee \(2021\)](#)
43. [Provincie Utrecht \(2024\)](#)
44. [Provincie Utrecht \(2020\)](#)

Supplement 1: Toelichting financieel model

Algemene uitgangspunten

De cijfers die in het basisbeeld zitten zijn gebaseerd op de begroting 2025. Bij het geheel is geen rekening gehouden met inflatie (en dus indexatie). Dit aangezien inflatie zowel speelt aan de inkomstenkant als de uitgavenkant waardoor het geen materieel verschil maakt. Hierbij gaan we ervan uit dat de inkomsten en uitgaven dezelfde inflatie kennen, hier zal zeker op de korte termijn vanaf worden geweken maar op de lange termijn zouden hogere prijzen moeten leiden tot mee investeringen en dus prijsdalingen. Eveneens levert toevoegen van inflatie een risico tot fouten op. Het model bouwt voort op de berekeningen die u eerder heeft ontvangen van de Rebelgroup.

Anders dan eerder getoond is ervoor gekozen om de incidentele middelen die nu onderdeel uitmaken van de begroting niet meerjarig door te trekken. We gaan dus uit van de structurele begroting zoals deze door PS is vastgesteld. De posten die daarmee niet langjarig worden meegenomen in het financieel zijn te vinden in de begroting 2025 in paragraaf 4.4 (36). Een gedeelte van deze posten blijven als onderdeel van de ambities wel in beeld (zie onderaan memo).

Uitgangspunten inkomstenkant

De cijfers over de inkomstenkant zijn afkomstig uit de begroting 2025. Deze cijfers zijn gecorrigeerd voor de inflatie volgens de gebruikelijke systematiek. Op deze wijze is teruggekeerd naar het prijspeil 2024, dit is het prijspeil waarin ook de cijfers van de groeisprong actualisatie zijn uitgevoerd (37).

Het provinciefonds wordt geïndexeerd met de BBP-groei. Dit vanwege de BBP-systematiek, de nieuwe indexatiewijze waarmee het provinciefonds stijgt in lijn met de nominale economische groei (BBP-groei). Voor de jaren tot 2029 wordt gebruik gemaakt van het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau (CPB). Voor de jaren van 2029-2032 wordt gebruik gemaakt van de raming Actualisatie Verkenning middellange termijn van het Centraal Plan Bureau waarin wordt geraamd dat de economische groei 1% bedraagt tot en met 2032 (38). Voor de jaren tussen 2032 tot en met 2040 is gebruik gemaakt van de cijfers uit kiezen voor later, vier scenario's voor 2050 waarin 4 scenario's zijn gepresenteerd over de economische ontwikkelingen tot en met 2050 (39). Gekozen is voor het midden scenario waarbij de groei 1,3% bedraagt. Voor het positieve scenario uit het model is gekozen voor het scenario uit de studie met de hoogste economische groei (2,2%). Voor het scenario met lage economische groei is uitgegaan van de laagste geraamde groei (0,4%) en van een herverdeling van het provinciefonds van 20 miljoen.

Bij de uitgangspunten voor de opcenten is er vanuit gegaan dat deze stijgen samen met de bevolkingsgroei. De bevolkingsgroei is afkomstig uit de prognoses opgesteld door het CBS. Dit mede aangezien de verwachting is dat de opcenten op een gegeven moment worden vervangen door een ingezeteneheffing. Er is geen rekening gehouden met het huidige patroon van verzware van voertuigen aangezien we niet zeker weten of deze trend zich voorzet en de kans bestaat dat er besloten wordt door een toekomstig kabinet tot de invoering van een nieuw (provinciaal) belastinggebied. Eveneens is de afspraak uit het coalitieakkoord over inflatiecorrectie in het financieel model

niet meegenomen aangezien de inflatie buiten beschouwing is gelaten. Dit is puur een rekenkundige keuze voor het financieel model en staat geheel los van de werkwijze zoals wij deze (zullen blijven) hanteren in de kadernota/begroting.

Uitgangspunten uitgavenkant

In het financieel model is rekening gehouden met voortzetting van het laatste beeld van de begroting (pagina 157 van de begroting). In afwijking hiervan zijn de kapitaallasten uit het MIP toegevoegd aan de betreffende begrotingshoofdstukken. Eveneens is gecorrigeerd voor de coalitieakkoorduitgave voor fiets die nu over vijf jaar verspreid zit in de begroting, zie pagina 160). Deze is van de begroting afgetrokken in de jaren erna aangezien deze incidenteel is (de uitgave blijft als ambitie in beeld net als bij alle incidentele bestedingen waarvoor meerjarige plannen zijn). Van de overige incidentele lasten is aangenomen dat deze of blijvend zijn of betaald worden vanuit SPUK's waardoor er niet voor gecorrigeerd hoeft te worden. Deze aanname is gecheckt door de incidentele posten op pagina 165 tot en met 170 van de begroting na te lopen.

Autonome ontwikkelingen

Autonome ontwikkelingen zijn alle ontwikkelingen waar niet aan te ontkomen is. Dit betreft rentelasten, loonstijgingen personeel en extra kosten onderhoud bij geplande areaaluitbreidingen. De rentelasten zijn de eerste vijf jaar berekend op basis van de verwachtingen zoals deze in de begroting zijn opgenomen. Voor latere jaren is hieraan toegevoegd de lasten die ontstaan door investeringen in de MIP's in de periode van na de huidige

begrotingsperiode. In het MIP is de Merwedelijk opgenomen, hiervoor is gecorrigeerd. Er is met een rentepercentage rekening gehouden van 3,5% bij het berekenen van de rente. Bij individuele investeringen zijn ook rentelasten meegenomen bij het besluit over het individuele project. Hiermee worden de kosten op concernniveau in het beeld gebracht. Als de investering plaatsvindt dan zullen de daarbij horende rentebetalingen ook plaats moeten gaan vinden.

De loonstijgingen personeel is de inschatting dat de lonen sneller zullen stijgen dan de inflatie. Verondersteld wordt dat het inkomensgedeelte gelijk blijft met de economie en dus stijgen de loonkosten gelijk op met het BBP. Uitgegaan is van de loonkosten zoals deze op pagina 118 zijn weergegeven. We gaan uit van een gelijkblijvende omvang van de provinciale organisatie. Voor volgende versie willen we kijken naar de mogelijkheden om per maatregel de personeelseffecten in beeld te brengen.

Het extra onderhoud zijn de kosten die ontstaan door de uitbreiding van het areaal. Op dit moment worden bij uitbreidingen van het areaal de kosten pas in beeld gebracht als het project afgerond is bij de actualisatie van het MOP. In deze aanpak is bij de areaal-uitbreiding uit het MIP vermenigvuldigd met een standaard onderhoudslast van 1 % (in lijn met het groeisprongrapport). Uitzonderingen zijn de (aanvullende) onderhoudskosten voor het Provinciehuis die ook nodig zijn als we verduurzamen en voor de Merwedelijk. Deze zijn onder ambities en voornemens coalitie opgenomen.

Faunaschade betreft de kosten die ontstaan door de tegemoetkoming richting agrariërs voor schade die ontstaat door dieren. Het betreft een openeinderegeling met oplopende kosten. Wel worden maatregelen genomen om de kostenstijging in te perken.

Coalitieakkoorduitgaven

De coalitieakkoord uitgaven betreffen de Merwedelijk en de coalitieakkoord middelen voor mobiliteit (niet OV). Deze zijn opgenomen in het coalitieakkoord. Hierover vinden gesprekken plaats met het Rijk en regiopartners. Dit wordt op een later moment aan u voorgelegd. De cijfers die zijn opgenomen zijn een inschatting op basis van de nu beschikbare informatie.

Ambities

Dit zijn middelen die nodig zijn voor het realiseren van vastgestelde provinciale ambities – met als belangrijkste bron de Omgevingsvisie - maar waarvoor nu nog niet of niet in voldoende mate middelen beschikbaar zijn in de begroting. De plannen voor het landelijk gebied zijn separaat inzichtelijk gemaakt in de paragraaf over het UPLG.

Bij het invullen van de ambities is steeds een onderbouwde inschatting opgenomen van het bijbehorende bedrag. Deze categorie zal overigens door de jaren waarschijnlijk aan veranderingen onderhevig zijn doordat er steeds nieuwe inzichten komen en nieuwe plannen. De categorie ambities is dan ook minder strak omlijnd dan veel van de andere aspecten van het model.

De mobiliteitstransitie betreft de regionale samenwerking op programma's die de reiziger aanzetten tot de meest duurzame manier van verplaatsen. De kosten voor optimalisatie van het wegnennetwerk betreffen diverse projecten met een variabele bijdrage vanuit de provincie. De totale investering is 225 miljoen die geheel door de provincie wordt gedragen. De berekening van beide bovenstaande kosten is afkomstig uit het Groeisprongrapport.

De kosten regioprojecten betreft de bijdragen van de provincie aan projecten in de U16, Amersfoort en Foodvalley. Conform

de eerdere berekeningen in het Groeisprongrapport wordt uitgegaan van een bijdrage van 33% door de provincie Utrecht, de resterende investering wordt elders gezocht. Hierover heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden en de kosten zitten dus niet in het MIP.

De kosten voor ongedekte autonome groei OV zijn de berekende kosten voor het OV vanwege de extra groei van het aantal inwoners en arbeidsplaatsen in de provincie Utrecht. Deze ontwikkeling is opgenomen onder ambities aangezien ervoor kan worden gekozen om de bussen en trams voller te laten worden (meer knelpunten) en op rustige plekken minder OV in te zetten.

Momenteel zijn er ambities om aan de slag te gaan met Bus Rapid Transit & Hubs. Dit sluit aan bij het door PS vastgestelde OV-netwerkperspectief 2025-2050. Het gaat om ingrepen in de regio Amersfoort en de doorontwikkeling van: Amersfoort-USP, Breda Gorinchem Utrecht en U-link & U-liner verbindingen tussen stad en regio. De uitwerking hiervan loopt nog.

De berekening van de kosten toekomstige arbeidsmarkt en digi-vaardigheid zijn afkomstig uit het groeisprongrapport en zijn gebaseerd op de omvang van de beroepsbevolking. De bedragen liggen in lijn met de huidige uitgaven voor de uitvoering van de Human Capital Agenda waardoor deze ambitie grotendeels al budgettair is ingevuld.

De kosten van innovatielocaties¹ zijn afkomstig uit het groeisprongrapport en worden momenteel onderbouwd met een verkenning naar marktfalen voor innovatielocaties.

De berekening van de kosten verduurzaming en intensivering van bedrijfsterreinen is berekend op basis van de rapporten zoals deze zijn opgesteld door de OMU (40). Op dit moment wordt de businesscase van de OMU herijkt.

¹ Innovatielocaties zijn locaties waarbij een sterke campus het hart vormt van een goed functionerend ecosysteem door de directe nabijheid tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheden (zie pagina 20 groeisprongrapport)

Bij de bijdrage ROM is gebaseerd op de huidige plannen. Voor de ROM wordt op dit moment een kapitaalmarktonderzoek uitgevoerd en wordt het traject rondom de volgende fondsstorting van de aandeelhouders opgestart.

De berekening rond klimaatmitigatie is gebaseerd op de in de Utrechtse Klimaataanpak “naar netto nul” vastgestelde ambitie om als provincie een netto nul provincie te worden (41). In de berekening is geen rekening gehouden met de uitstoot van het provinciehuis, dit om dubbeltelling met de ambitie “verduurzamen provinciehuis” te voorkomen. De overgebleven klimaatuitstoot van de eigen bedrijfsvoeringsactiviteiten van de provincie is met behulp van de huidige interne CO₂-prijs omgezet naar een bedrag. Dit betreft een nieuwe ambitie ten opzichte van het eerdere groeisprongmodel.

De kosten van groen groeit mee zijn gebaseerd op het rapport financiering groen groeit mee (42). Het rapport gaat ervan uit dat de provincie een derde van de aanlegkosten betaalt. Hier ontstaat ook een structurele last door het beheer en onderhoud van de aangelegde groen groeit mee gebieden. Deze last is gezet op 2%, van de investering en verondersteld wordt dat deze kosten geheel bij de provincie neervallen. Uit een onderzoek van het bureau Buiten blijkt dat een gedeelte van de opgave kan worden bereikt door slim te koppelen met andere opgaven. Verder kan een gedeelte van deze opgave worden bereikt vanuit de middelen van het UPLG. Echter het is vooralsnog niet duidelijk voor welk bedrag dat is.

Cultuur groeit mee is een nieuwe ambitie. Dit is berekend door de huidige bijdragen van de provincie aan bibliotheken, cultuureducatie en cultuur- en erfgoedparticipatie mee te laten groeien met de bevolkingsgroei. Het betreft een relatief klein bedrag.

Verduurzamen provinciehuis is de doorwerking van het verduurzamingsprogramma van de 101 miljoen van het provinciehuis. Het betreft de kapitaallasten, de rentelasten en onderhoudskosten. Daarvan wordt afgetrokken de besparing

van de energiekosten. Er is geen rekening gehouden met de opbrengsten van lagere uitstoot.

Zoals ook in de inleiding van dit memo gedeeld is het financieel model een benadering van de (toekomstige) werkelijkheid en een beste (in)schatting van de inkomsten en uitgaven op de middellange termijn. Het model zal jaarlijks ten tijde van de kadernota bijgewerkt en waar nodig verfijnd worden. Volgend jaar wordt o.a. nader gekeken naar de personeelskosten in relatie tot het model en de noodzakelijke toekomstige investeringen in de digitale transformatie van de provincie.

Ambities die incidenteel gefinancierd zijn

De provinciale bijdrage aan betaalbare woningbouw vindt plaats in de vorm van het programma versnelling van de woningbouw (43). Dit programma is tot 2028 gefinancierd met incidentele middelen. Het is goed denkbaar gezien het grote belang van het versnellen van de woningbouw dat de provincie op een nog in te vullen wijze een bijdrage blijft leveren.

De berekening op het gebied van fiets is een voortzetting van de huidige incidentele bijdrage waartoe is besloten in het coalitieakkoord. Het betreffen subsidies.

Het programma energietransitie is structureel gefinancierd, met uitzondering van de aanpak rond projectontwikkeling en innovatie (44). Deze loopt tot en met 2030 en stopt daarna. Echter de kans is groot dat hier later nog aanvullende kosten worden geïdentificeerd, deze worden dan bij een volgende versie meegenomen. Het waarmaken van de energievisie vraagt onder meer grote investeringen in infra, innovatie, opwek, isolatie en andere vormen van besparing. De verwachting is dat deze investeringen grotendeels gedragen worden door of doorberekend aan marktpartijen en eindgebruikers. Toch is de verwachting dat het waarmaken van de energievisie ook extra provinciale inzet zal gaan vergen. Net als voor andere thema's hangt af van de rolneming van de provincie. Hier worden

komende tijd scenario's voor uitgewerkt die in een volgende versie van het model worden meegenomen.