

Rol van de Staten bij de kadernota

Martine Koedijk
15 mei 2025



Agenda

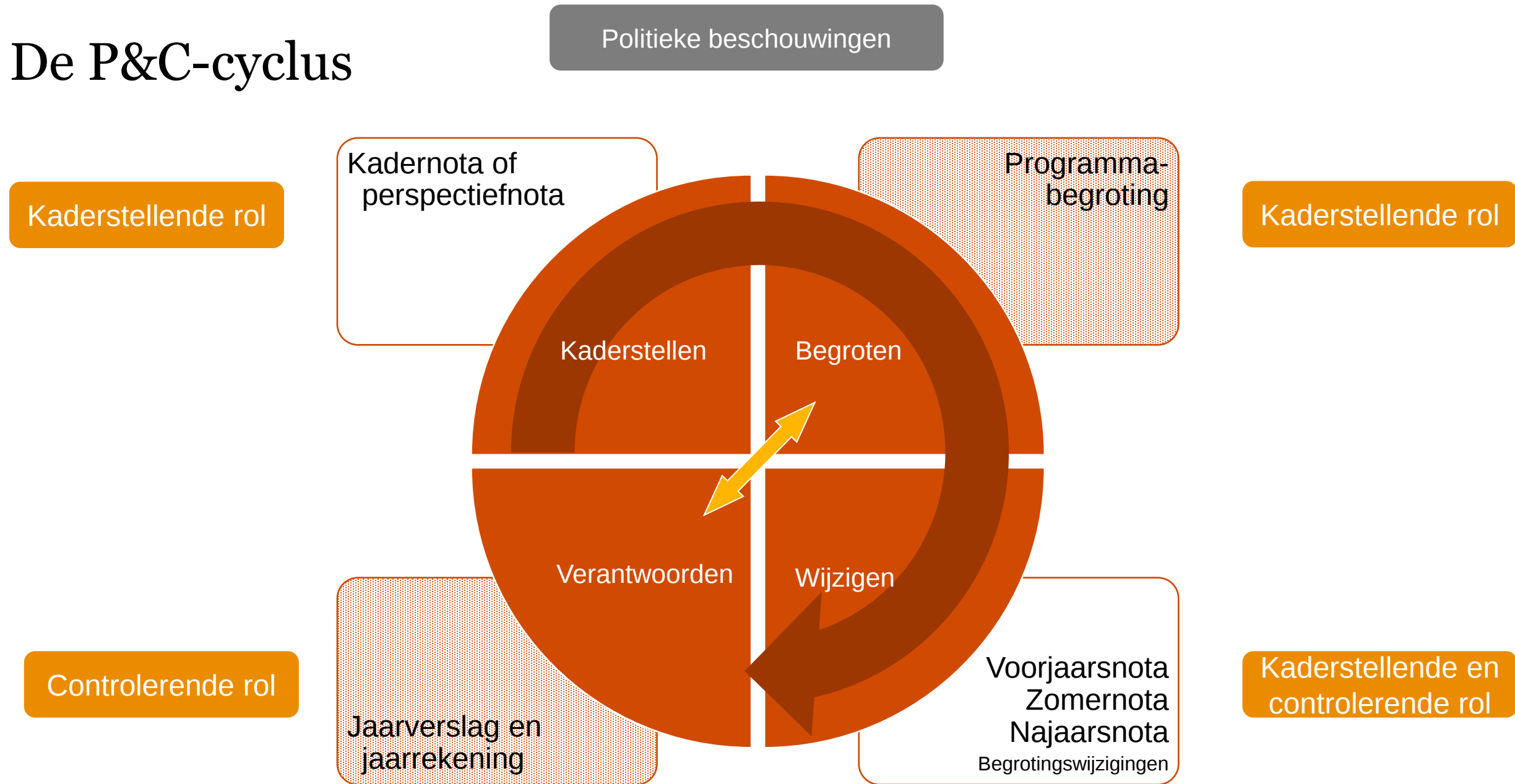
1. P&C-cyclus, de kadernota: hoe zat het ook al weer
2. Kaders en spelregels
3. Beïnvloedbaarheid
4. Adviezen



P&C cyclus, de kadernota:

Hoe zat het ook al weer?

De P&C-cyclus



Kadernota

Vorbereiding op begroting

Zowel financiële als inhoudelijke kaders

- indexaties,
- prioriteiten, speerpunten van beleid
- Andere wensen (informatiewaarde?)

De kadernota beantwoordt vragen zoals:

- hoeveel geld hebben we volgend jaar beschikbaar?
- wat gaan we volgend jaar doen met ons geld?

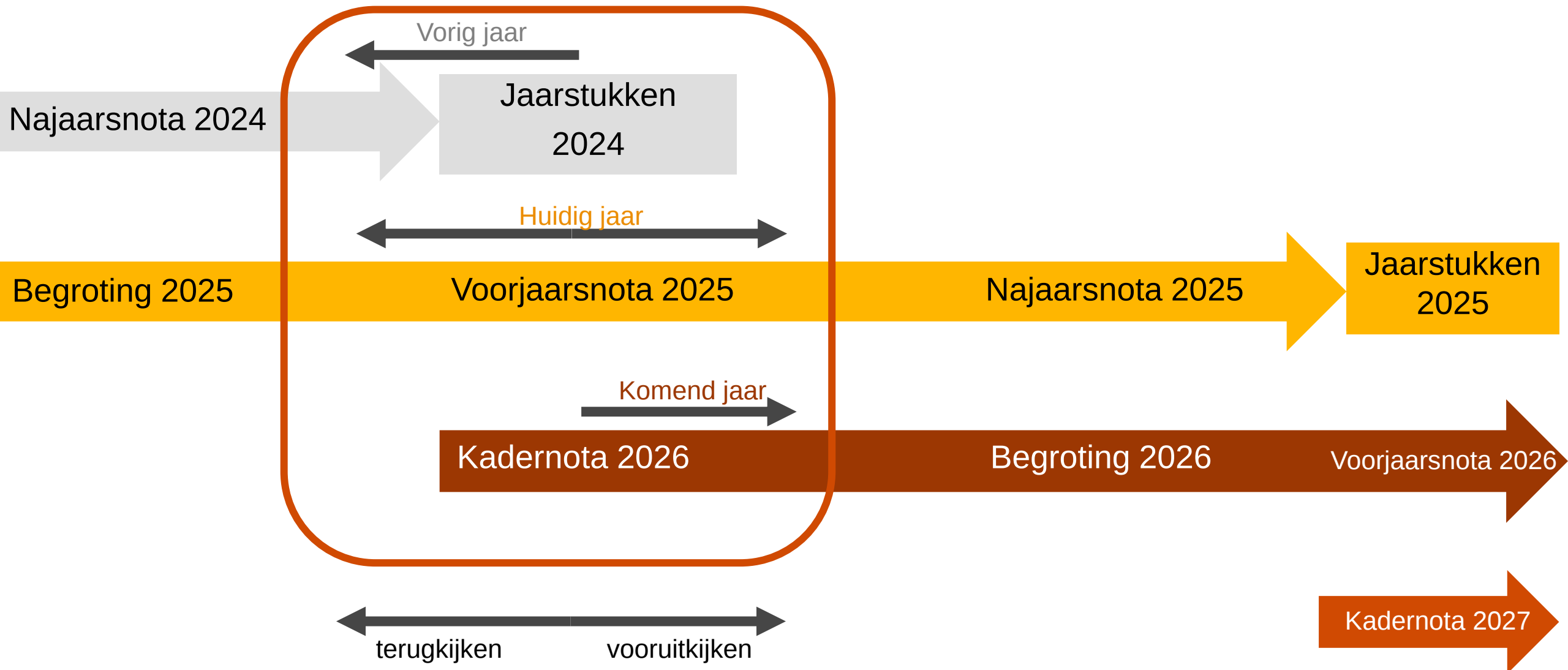
Op basis van:

- de laatst vastgestelde begroting (2025),
- de effecten van de laatste jaarrekening en, indien mogelijk,
- een eerste tussentijdse rapportage van het lopende jaar.

Voor de begroting zijn dit de uitgangspunten (kaders) die niet meer gewijzigd worden, vaak alleen beperkte bijstellingen binnen de eerder afgesproken kaders.

Het is dus heel belangrijk om de consequenties te doorgronden! Maak daarom gebruik van de technische sessies.

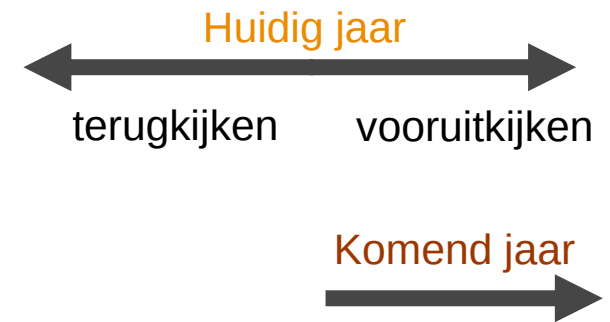
Wat maakt het nu zo lastig...



What's in a name?

Provincie	Naam
Fryslân	Kadernota
Groningen	Perpectiefnota incl. voorjaarsmonitor
Drenthe	Voorjaarsnota
Overijssel	Perspectiefnota
Gelderland	Perspectiefnota
Noord-Brabant	Perspectiefnota
Limburg	Voorjaarsnota
Zeeland	Voorjaarsnota
Flevoland	Perspectiefnota
Utrecht	Kadernota
Noord-Holland	Kaderbrief
Zuid-Holland	Kadernota en apart voorjaarsnota

**Functie van
kadernota en
voorjaarsnota
in één document !**



Kadernota en de invloed van de Staten

Afhankelijk van de waarde die eraan wordt gegeven: vaststellen – voor kennisneming aannemen

Inspraak in kaders en prioriteiten – vragen stellen, moties, amendementen

Reageren op voorstel college

Eigen voorstellen indienen financieel/prioriteiten, maar denk ook aan gewenste verbetering in informatiewaarde

- Inzicht in beïnvloedbaarheid?
- Inzicht in risico's/onzekerheden?
- Inzicht in achtergrond keuze college?

Onderdelen kadernota

Uitgangspunten algemeen (coalitieakkoord, structureel evenwicht, ...)

Financieel perspectief, financiële ruimte (wanneer inzicht in effecten meicirculaire?)

Financiële uitgangspunten voor begroting

Indexatie (loon, subsidies, prijs, belastingen,)

Knelpunten

Ambities, prioriteiten, intensiveringen

Taakstellingen

Financieel perspectief

Reflectie op en doorrekening van het 'bestaande' meerjarenperspectief

Autonome ontwikkelingen

- Circulaires Provinciefonds
- Accressen (obv bbp)
- Loon/prijs ontwikkelingen
- Opcenten MRB
- Financiering (rente)
- Resultaat voorgaand jaar
- Verbonden partijen (bijdragen, dividenden)
- Overig

Risico's en onzekerheden

- Update risicoanalyse en ratio weerstandsvermogen

Financiële voorstellen

Onontkoombaar

Onuitstelbaar

Afspraken coalitieakkoord

Ambities



Feitelijke of politieke duiding?

2

Kaders en spelregels

Kaders en spelregels

Wetten

- Provinciewet
- Besluit Begroting & Verantwoording (BBV): <https://www.commissiebbv.nl>

Verordeningen en onderliggende nota's

- Financiële verordening
- Nota's reserves en voorzieningen
- Nota Weerstandsvermogen en risicobeheersing
-



Relevant voor kaderstelling aan de voorkant
(niet te wijzigen tijdens de behandeling
van P&C-producten)

Onderdelen Financiële verordening (niet – limitatief)

Autorisatieniveau (programmaniveau of deelprogrammaniveau, investeringskredieten, mutatie reserves, overhead, onvoorzien, ...)

Inrichting P&C-cyclus, begroting en jaarstukken

Wijze van indexeren in begroting

Specifieke vereisten en onderdelen kadernota (bijv. besluit wel/niet indexeren, welke complexe projecten meer info, incl. kaders investeringen/onderhoud)

Informatieplicht

Kaders rechtmatigheidsverantwoording

Financieel beleid:

- Signaalwaarden kengetallen/weerstandsvermogen
- Grondslagen verantwoording
- Grondbeleid
- Prijsbeleid

Laat de financiële verordening niet over aan de Auditcommissie.
Het bepaalt ook de risicobereidheid, flexibiliteit, mate van invloed.

Uitgangspunten kadernota (niet limitatief)

Wet- en regelgeving

Structureel evenwicht

Financiële verordening (of in relevante onderliggende nota's)

Financiële kengetallen e/o ratio weerstandsvermogen als norm (binnen bandbreedtes blijven)

Wijze van omgaan met resultaat voorgaand jaar

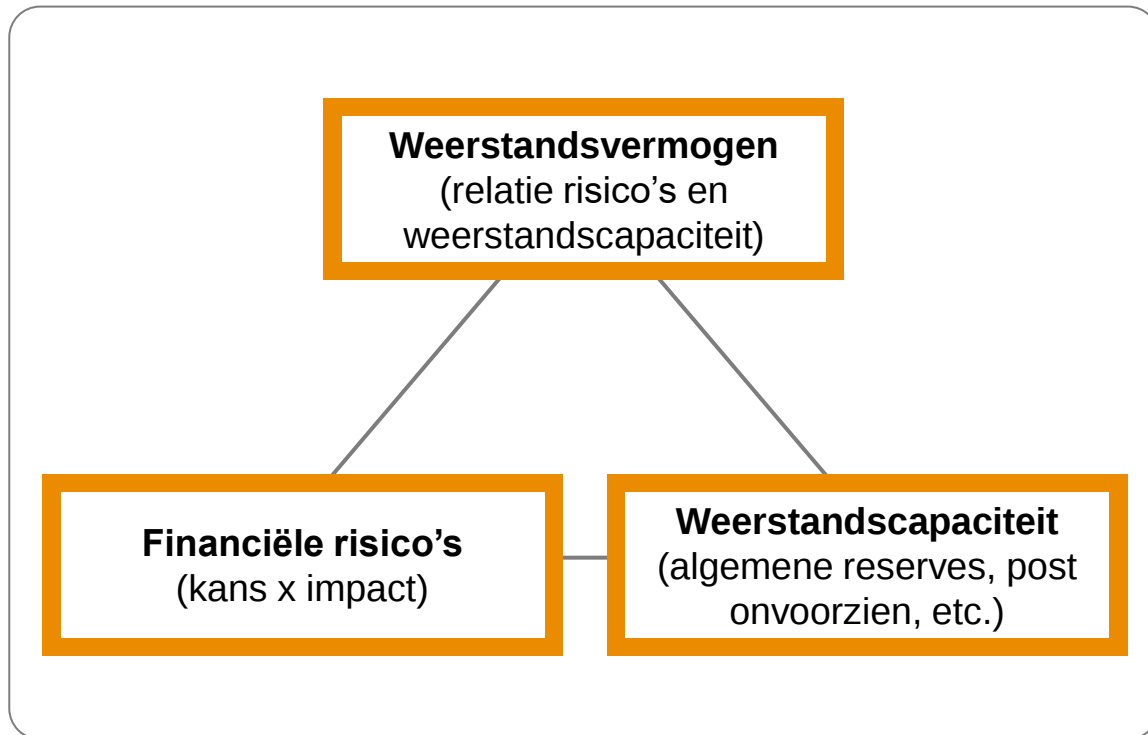
Wijze van omgaan met budget dat nog niet is gerealiseerd (meenemen naar volgend jaar)

Wijze van indexering

Wijze prognostisering opcenten

Coalitie-akkoord

Weerstandvermogen: risicobereidheid en mate van wendbaarheid/weerbaarheid



Kengetallen	BZK-advies	Landelijk gemiddelde jaarrekening 2023
Netto schuldquote Dit cijfer geeft inzicht in het niveau van de provinciale schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen	<90% groen <130% oranje >130% rood	-23,4%
Netto schuldquote gecorrigeerd Via dit kengetal wordt duidelijk wat het aandeel is van de verstrekte leningen in de exploitatie	<90% groen <130% oranje >130% rood	-100,3%
Solvabiliteit Dit cijfer geeft inzicht in de mate waarin de provincie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen	<20% rood >20% oranje >50% groen	67,5%
Grondexploitatie Dit kengetal geeft de omvang van de grondexploitaties in een percentage van de totale baten weer	<20% groen <35% oranje >35% rood	3,5%
Belastingcapaciteit Dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de provincie zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde	<95% groen <105% oranje >105% rood	100,4%
Structurele exploitatieruimte Dit cijfer helpt mee om te beoordelen welke structurele ruimte een provincie heeft om de eigen lasten te dragen	≥0% groen	11,6%

Kengetallen provincies

	Netto schuldquote			Netto schuldquote gecorrigeerd			Solvabiliteit			Grondexploitatie			Structurele exploitatieruimte			Belastingcapaciteit		
Provincie	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Drenthe	-12%	31%	83%	-50%	-4%	42%	68%	57%	47%	0%	0%	0%	13%	8%	6%	110%	109%	105%
Flevoland	-25%	13%	18%	-37%	4%	9%	77%	82%	81%	0%	0%	0%	11%	5%	4%	99%	96%	94%
Friesland	-19%	38%	58%	-140%	-44%	-13%	76%	75%	71%	1%	2%	0%	7%	13%	8%	104%	103%	102%
Gelderland	-393%	-324%	-339%	-459%	-424%	-411%	89%	89%	88%	0%	0%	0%	11%	8%	14%	109%	111%	116%
Groningen	-4%	6%	-12%	-106%	-65%	-58%	49%	47%	44%	5%	4%	5%	11%	8%	3%	113%	118%	110%
Limburg	-18%	26%	26%	-206%	-214%	-163%	75%	77%	77%	-3%	-1%	-1%	21%	12%	10%	95%	93%	95%
Noord-Brabant	-140%	-93%	-89%	-426%	-345%	-352%	83%	77%	76%	1%	0%	0%	23%	17%	17%	95%	95%	95%
Noord-Holland	42%	93%	129%	24%	76%	113%	69%	51%	39%	0%	0%	0%	7%	3%	0%	81%	81%	91%
Overijssel	-142%	-80%	-78%	-225%	-175%	-170%	82%	81%	83%	0%	0%	0%	10%	0%	5%	96%	95%	97%
Utrecht	26%	62%	83%	25%	61%	82%	63%	49%	43%	2%	1%	5%	14%	3%	6%	93%	95%	97%
Zeeland	25%	62%	44%	25%	62%	43%	62%	45%	58%	0%	0%	0%	41%	5%	8%	99%	99%	100%
Zuid-Holland	94%	96%	110%	93%	96%	110%	44%	49%	40%	0%	0%	0%	10%	4%	-1%	110%	113%	117%

Toelichting:

2022 op basis van jaarrekening 2022

2023 en 2024 op basis van begroting 2024

Andere ‘uitgangspunten’

Reeël begroten

planoptimisme, stelposten realisatiekracht,
“scherper aan de wind”

...

3

Beïnvloedbaarheid

Beïnvloedbaarheid baten

Inkomsten verhogen?

- *Subsidies*
- *Wie kunnen nog meer bijdragen?*
- *PPS?*
- *Initiatieven inwoners*

Baten	Beïnvloedbaarheid
Provinciefonds (incl. integratie en decentralisatie uitkeringen)	Vrij te besteden, niet tot beperkt beïnvloedbaar
Provinciale belastingen	Vrij te besteden, politieke knop -> belastingdruk
Leges	Kostendekkendheid?
Ontvangen subsidies (inclusief specieke uitkeringen)	Specifiek te besteden (1 op 1), incidenteel
Uitgezette leningen (rente-opbrengst)	Vrij te besteden, risico-profiel in weerstandsvermogen
Dividend	Vrij te besteden, risico-profiel in weerstandsvermogen
Grondexploitaties	Beperkt beïnvloedbaar, risico-profiel in weerstandsvermogen, incidenteel
Reserves	Vaak beperkt beïnvloedbaar, incidenteel

Ontwikkeling tarieven provincies

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Groningen (PV)	88,9	88,6	89,3	90,4	91,8	93,3	94,5	95,7	95,7	95,7
Fryslân (PV)	68,8	69,4	70	71,1	87	87	87	87	89,6	92,1
Drenthe (PV)	92	92	92	92	92	92	92	92	92	92
Overijssel (PV)	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9	82,2	82,2
Flevoland (PV)	77,4	78,2	79	79,8	80,6	81,4	82,2	82,2	83	83,9
Gelderland (PV)	88,7	89,2	89,2	89,2	87,2	89,5	90,6	93	97,9	101,2
Utrecht (PV)	72,6	72,6	72,6	72,6	73,6	74,9	77,5	79,4	81,9	84,2
Noord-Holland (PV)	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	77,4	77,4
Zuid-Holland (PV)	92	91,4	90,4	90,4	90,4	90,4	91,8	95,7	98,7	101,5
Zeeland (PV)	82,3	82,3	82,3	89,1	89,1	89,1	82,3	82,3	84,4	84,4
Noord-Brabant (PV)	76,1	76,1	76,1	76,1	78	78,4	79,6	80,8	82,8	84,9
Limburg (PV)	77,9	77,9	77,9	77,9	77,9	77,9	79,1	80,6	83,1	85,8
Gemiddelde tarief	80,38	80,46	80,55	81,37	82,95	83,48	83,70	84,71	87,39	88,78

Beïnvloedbaarheid van de lasten

- **Niet aan te draaien:**

- wettelijke taken (bijv. vergunningverlening) zonder beleidsvrijheid, een taak waar een (1 op 1) subsidie tegenover staat, zoals SPUKs (->NB wél efficiencyknop)
- kapitaallasten (rente en afschrijvingen van investeringen/vastgoed)
- mutaties in voorzieningen (op de balans)

- **Beperkt aan te draaien:**

- wettelijke taken waarbij beperkte of enige ruimte is voor sturing of keuzes zoals openbaar vervoer, wegenbeheer, onderhoudskosten huisvesting.
 - lagere onderhouds- en kwaliteitsniveau
 - langere wachttijden

- **Aan te draaien op termijn:**

- kosten die beïnvloedbaar zijn binnen 2 tot 4 jaar zoals subsidietoekenningen of contracten
- efficiencydoelstellingen (ook met betrekking tot wettelijke taken), personeelskosten

- **Snel aan te draaien:**

- kosten die beïnvloedbaar zijn binnen 1 jaar zoals opleidingsbudgetten, klimaatuitgaven, provinciale projecten ('eigen' taken)
- Reserves (wel incidenteel...)

Afhankelijk van beleidsvrijheid

**Zie ook ROB rapport beleidsvrijheid geduid (voor gemeenten)
of uitwerking voor Provincie Noord-Holland**

Dus



4

Adviezen

5 adviezen voor het beoordelen van de kadernota

-  Vraag bij belangrijke onderwerpen om alternatieven
-  Maak onderscheid tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare kaders, baten en lasten
-  Beoordeel of de kadernota het juiste niveau van detaillering heeft (op hoofdlijnen?!)
-  Waarborg duidelijke kaders voor uw (politieke) speerpunten (concreet, meetbaar, gewenste informatie)
-  Beoordeel de kadernota als integraal onderdeel van de P&C-cyclus. Hou oog voor het meerjarenperspectief.

Op onze website vindt u meer informatie



Concrete adviezen over de planning & control-cyclus

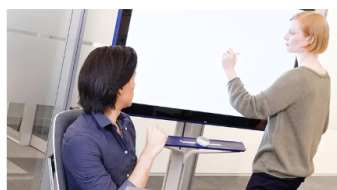
Kadernota

Begroting

Managementletter

Najaarsnota

Jaarstukken



Kadernota

De kadernota vraagt van het college en van de raad om te beoordelen of politieke doelen bijgesteld moeten worden. Zijn er ontwikkelingen die van invloed zijn op het wel of niet kunnen realiseren van de doelen? Of moeten doelen in de tijd anders worden gepland? Daarnaast geeft de kadernota kaders voor het opstellen van de begroting. Martine Koedijk helpt Staten- en raadsleden op weg met concrete adviezen rondom de kadernota.

[Lees meer](#)

- [Kadernota](#)
- [Begroting](#)
- [Tussentijdse rapportages](#)
- [Managementletter en boardletter](#)
- [Jaarrekening](#)



In onze podcastserie *Breed perspectief op lokale overheden* bespreken wij diverse thema's waarin we verschillende stakeholders aan het woord laten, ieder vanuit hun eigen perspectief. Er zijn serie's over interne beheersing, duurzaamheid en omgaan met schaarste.

Dank u wel

pwc.com

© 2025 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the permission of PwC. “PwC” refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm’s professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.