



RAPPORT

# Groeisprong Utrecht 2040

Duurzame invulling en bekostiging van vijf opgaven uit de Omgevingsvisie

15 april 2022

# Managementsamenvatting 'Groei sprong Utrecht 2040'

## Duurzame invulling en bekostiging van vijf opgaven uit de Omgevingsvisie

De provincie Utrecht heeft in haar Omgevingsvisie beschreven hoe zij wil dat de provincie er in 2050 uitziet. De provincie wil het groene, gezonde en slimme middelpunt van Nederland zijn én blijven. Waarbij Utrechtse kwaliteiten en opgaven in balans zijn. Dit is een flinke uitdaging, gezien de stevige groei van het aantal inwoners, woningen, banen en verplaatsingen. Deze uitdaging ligt echter niet (alleen) in de stevige groei van 'alles', maar om dit ook te doen in een provincie met een kwalitatief hoogwaardig landelijk en stedelijk landschap waar we steeds te maken hebben met een sterk veranderende actualiteit. Denk daarbij aan ontwikkelingen in zowel geopolitieke (bijvoorbeeld Oekraïne) als maatschappelijke zin (bijvoorbeeld de stijgende energieprijzen en Covid) alsmede de voortschrijdende inzichten voor wat betreft klimaat in brede zin. Het gaat dus om groei in kwantiteit én kwaliteit, met daarbij de noodzaak om flexibel te kunnen inspelen op de actualiteit.

Provinciale Staten (PS) hebben gevraagd om een vooruitblik te geven op de financiële ontwikkeling van de ambities van de provincie tot 2040, specifiek voor de *opgaven* die benoemd zijn in het Utrechts Aanbod: 'Wonen', 'Economie en Gezondheid', 'Energie en Klimaat', 'Natuur en Recreatie' en 'Bereikbaarheid'. De provincie staat voor de ambities binnen deze opgaven, maar kan dat niet alleen; de provincie heeft hiervoor regionale partners, het Rijk en Europa nodig.

Het belangrijkste doel van dit rapport is om inzicht te geven in hoe ambities voor deze opgaven uit de Omgevingsvisie financieel kunnen worden vertaald naar gevolgen voor de provinciale begrotingen 2023-2040; de 'Groei sprong 2040'. Hierbij worden de opgaven in onderlinge samenhang beschouwd. De uitkomst is belangrijke input voor de Kadernota 2023 en vormt de (financiële) basis voor (gebied- en thema-)specifiek te maken afspraken met regiopartners en het Rijk.

Voor de thema's Wonen, Economie en Gezondheid, Bereikbaarheid en deels Natuur en Recreatie is

financieel inzichtelijk wat de gevolgen zijn van ontwikkelingen voor de provinciale begroting. Voor Energie en Klimaat (en met name de klimaatopgave) en de opgaven in het landelijk gebied (stikstof) is de komende tijd nadere uitwerking nodig. Voor landelijk gebied gebeurt dit in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Daarnaast is de meest recente actualiteit (onder andere sterk toenemende inflatie, uitwerking Regeerakkoord in bijvoorbeeld de woningbouwopgave) niet meegenomen. Dit stelt eisen aan de flexibiliteit en adaptiviteit van zowel de invulling van de opgaven als de begroting van de provincie in de periode tot 2040.

Bij het financieel doorvertalen van ambities is het altijd een risico dat cijfers een eigen leven gaan leiden en als 'harde' waarheid worden gezien. De wereld om ons heen is echter onzeker en iedere voorspelling is gebaseerd op verschillende aannames. Met de financiële doorvertaling die in het kader van deze opdracht is gemaakt, doen wij dus nadrukkelijk geen harde voorspelling over de realiteit in 2023-2040. Onze conclusies zijn bedoeld om, op basis van de laatste cijfers en inzichten alsmede gegeven de diverse aannames zoals verkregen uit de validatie van de inhoudelijke opgaven (peildatum validatie 1 april 2022), een zo goed mogelijk beeld te bieden in de financiële gevolgen van de groei sprong voor de periode tot en met 2040. En om duidelijk te maken dat de daadwerkelijke impact op de begroting sterk beïnvloed kan worden door de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de inzet van de provincie.

Daarbij zijn er een tal van omgevingsfactoren en andere spelers die ook een grote impact kunnen hebben op de (financiële) haalbaarheid van de doelen uit de Omgevingsvisie. De provincie is daarmee slechts zelden de enige partij die aan een knop draait (behoudens haar wettelijke taken). Dat houdt in dat voor de realisatie van de ambities een forse bijdrage van die betrokken (regio) partners, het Rijk en Europa nodig zal zijn.

Ondanks de onzekerheden waarmee een vooruitblik op de lange termijn altijd is omgeven, is de informatie voldoende robuust om een aantal conclusies te kunnen trekken. Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende hoofdboodschappen:

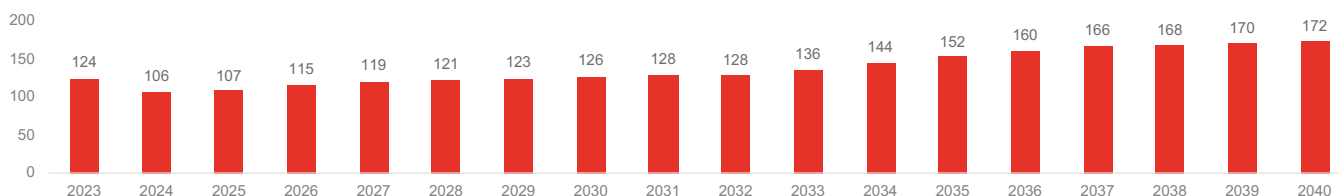
## Financiële impact van de Omgevingsvisie is groot

### Budgettair beslag van middelen loopt fors op

Uitgaande van de Omgevingsvisie, is jaarlijks vanaf 2023 een groot extra budgettair beslag van middelen nodig om

alle ambities voor de vijf opgaven te kunnen bekostigen. Dit loopt op tot circa € 170 mln/jaar in 2040<sup>1</sup>. Zie *figuur A*, voor het extra budgettair beslag over de jaren.

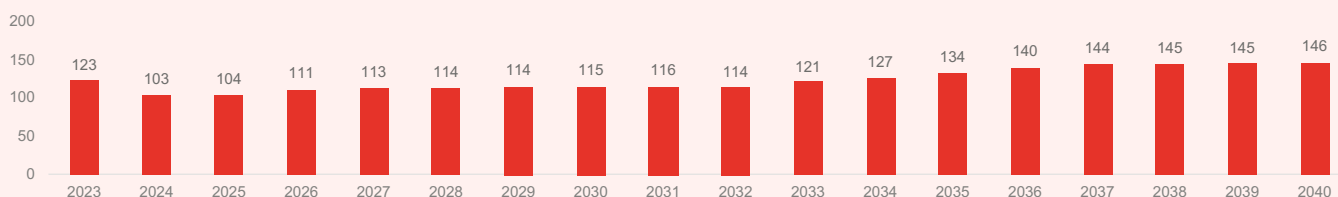
Figuur A. Extra beslag op begroting, over de jaren (in mln €)



Binnen het huidige provinciale instrumentarium van bekostigen is er sprake van autonome groei van de opbrengsten vanuit de motorrijtuigenbelasting (MRB) als gevolg van de toename van het aantal inwoners. Het

maximaal benodigde extra budgettaire beslag van middelen kan daarmee teruggebracht worden tot circa € 145 mln/jaar. Zie *figuur B*, voor wat dit over de jaren betekent.

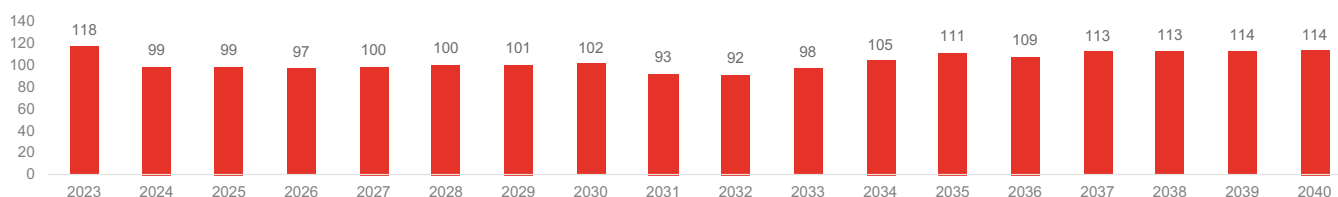
Figuur B. Extra beslag op de begroting bij toerekenen van autonome groei van de MRB, over de jaren (in mln €)



Binnen het huidige provinciale instrumentarium van bekostigen is er eventueel ruimte om de opcenten MRB te verhogen om daarmee *extra baten* te creëren. De mate van verhoging is een politiek bestuurlijke beleidskeuze. Ter indicatie is het effect berekend van een gestage stijging van de MRB. Er is gerekend met een stapsgewijze verhoging van nu 77,5 opcenten naar 80 (2023-25), naar 85 (2026-30), naar

90 (2031-35) en naar 95 (2036-40)<sup>2</sup>. Voor alle duidelijkheid: dit is geen voorstel van Gedeputeerde Staten (GS), maar wordt in het kader van dit onderzoek doorgerekend ter illustratie. Het maximaal benodigde extra budgettaire beslag van middelen kan dan teruggebracht worden tot circa € 115 mln/jaar. Zie *figuur C*, voor wat dit over de jaren betekent.

Figuur C. Extra beslag op de begroting bij toerekenen van autonome groei plus verhoging tarief opcenten MRB, over de jaren (in mln €)



<sup>1</sup>Zie de gemaakte veronderstellingen met betrekking tot de doorgerekende ambities en overige ontwikkelingen in bijlage 1 van dit rapport.

<sup>2</sup>Het is lastig een inschatting te maken van het toekomstig landelijk gemiddelde opcenten-tarief, daar de toekomstige besluitvorming jaarlijks

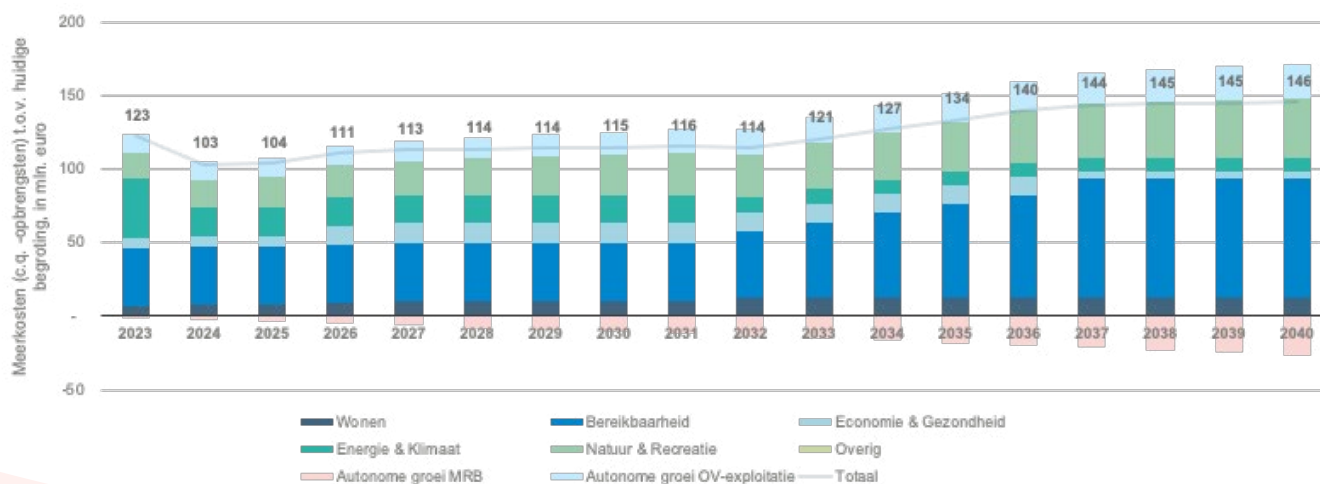
ligt bij de PS van de twaalf provincies. In 2021 lag het gemiddelde tarief voor de twaalf provincies op 83 opcenten. Het tarief voor de provincie Utrecht bedraagt in 2022 77,5 opcenten. Het wettelijk maximumtarief voor opcenten ligt in 2022 op 116,8.

Hierbij wordt opgemerkt dat de herziening van het belastingstelsel (met wellicht de gelegenheid om in de toekomst alle inwoners van de provincie te belasten in plaats van louter de autobezitters) en het toenemende gebruik van elektrisch vervoer ook impact zal hebben op de opbrengstpotentie van de MRB op de langere termijn.

Figuur D laat zien dat het grootste deel van het extra budgettaire beslag van middelen wordt veroorzaakt door de doorgerekende inzet op de opgaven Bereikbaarheid en Natuur en Recreatie – zie ook tabel A voor de inputs per opgave.

De hierboven gepresenteerde financiële impact op de begroting is gebaseerd op inputs zoals opgenomen in tabel A.

Figuur D. Bijdrage per opgave op extra beslag op begroting, over de jaren



Tabel A. Belangrijkste assumpties per opgave, op basis van de inhoudelijke validatie

Thema/opgave	Belangrijkste assumpties
<b>Wonen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vanaf 2023 oplopend bouwtempo, 165.000 woningen gerealiseerd in 2040.</li> <li>Onrendabele top ter waarde van € 15.000 per woning; provincie ondersteunt 50% van de woningen, 25% van de onrendabele top.</li> </ul>
<b>Economie en Gezondheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage van provincie aan toekomstbestendige arbeidsmarkt (€ 5 mln/jaar), innovatieversterking en campusontwikkeling (€ 1,5 mln/jaar tot en met 2024, € 2 mln/jaar 2025-2040) en voor intensiveren en verduurzamen van bedrijventerreinen (€ 3 mln/jaar t/m 2025, € 8,5 mln/jaar 2026-2036).</li> </ul>
<b>Energie en Klimaat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage van provincie aan energie- en warmtetransitie (€ 10 mln/jaar), bodemdaling/veenweiden (€ 4 mln/jaar), klimaatadaptatie (€ 4 mln/jaar).</li> <li>Investering in een energienetbeheerder (eenmalig € 75 mln in 2023).</li> </ul>
<b>Natuur en Recreatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage van provincie aan de totale investering (33% van € 70 mln/jaar) en 100% aan de hieruit volgende beheer- en onderhoudskosten (oplopend tot € 22 mln/jaar in 2040).</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bijdrage van provincie aan Wiel met Spaken: 25% (van € 4 mrd in geval van tram(variant), en van € 2,5 mrd inclusief aanpassing hoofdwegennet in geval van bus(variant)).</li> <li>Bijdrage provincie aan regionale bereikbaarheidsprojecten (zoals P&amp;R): 33% van € 395 mln.</li> <li>Bijdrage provincie aan optimalisatie netwerken fiets en onderliggend wegennet en regionale mobiliteitstransitie: 100% van respectievelijk € 275 mln, € 225 mln en € 85 mln.</li> <li>Autonome stijging OV-exploitatiekosten: 100% van het bedrag, oplopend van € 12,5 mln in 2023, tot € 24 mln/jaar in 2040.</li> </ul>
<b>Autonome groei MRB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De MRB-opbrengsten kennen een autonome groei als gevolg van het toenemend aantal inwoners met auto's: het gaat om 0,8 auto's per woning en € 198 per jaar per auto<sup>3</sup>.</li> </ul>

<sup>3</sup>Bronnen: Belastingdienst en opgave provincie Utrecht.

Ten aanzien van de *liquiditeitsbehoefte* kunnen nog geen getalsmatig onderbouwde uitspraken gedaan worden. Dit omdat voor de meeste uitwerkingen nog geen robuuste plannings beschikbaar zijn, zodat nu niet duidelijk is welke periode welke uitgaven gedaan zullen worden. Een eerste indicatie is dat er een forse piek in de liquiditeitsbehoefte zal ontstaan tijdens de realisatie van de grootschalige OV-voorzieningen (ter indicatie: inschatting orde € 200 mln/jaar tijdens de realisatie van 'tram') rondom 2035. Mogelijk ontstaan ook eerder al extra liquiditeitsbehoeftes na besluitvorming over specifieke projecten. Een additionele en eerdere piek ontstaat ook indien gekozen wordt voor een deelname, bijvoorbeeld in energie-infrastructuur. De hoogte van deze piek is afhankelijk van de hoogte van de investering.

De *structurele extra lasten na 2040* worden ingeschat op circa € 75 tot € 100 mln/jaar.

#### **Grote gevoeligheid voor keuzes**

De uiteindelijke impact op de begroting is sterk afhankelijk van de uiteindelijke keuzes met betrekking tot de inzet van de provincie op de verschillende opgaven; wordt er gekozen voor een grote of iets minder grote bijdrage aan de opgaven. *Als gevoeligheidsanalyse en ter vergelijking* zijn meerdere combinaties van dergelijke inputparameters doorgerekend, waarbij de input sterk is gevarieerd. De gevoeligheidsanalyse laat het belang van keuzes in financiële zin zien.

Afhankelijk van die keuzes bedraagt de impact circa tussen de € -20 en € +30 mln/jaar per keuze. Deze variatie kan nog toenemen bij combinaties van keuzes.

#### **Mogelijkheden om de begrotings- en liquiditeitsbehoefte in te vullen**

Door de groeisprong loopt de provincie tegen significante kosten en investeringen aan. De liquiditeits- en begrotingsbehoefte kan op verschillende manieren worden ingevuld (waarbij uiteraard meerdere opties kunnen worden gecombineerd):

##### **Begroting:**

- *Betrekken van partners*: door investeringen te verdelen over partners neemt de behoefte aan eigen financiële dekkingruimte af. De aannames over welk aandeel de provincie op zich neemt zijn ook van grote invloed op de liquiditeitsbehoefte.

- *Subsidies*: EU-subsidies en bijdragen van het Rijk zijn hierbij denklijnen.
- *Betrekken van partners*: door investeringen te verdelen over partners neemt de behoefte af. De aannames over welk aandeel de provincie op zich neemt zijn van grote invloed op de liquiditeitsbehoefte.
- *Positionering van investeringen*: een deelneming of een fonds komt wel terug op de balans maar niet direct op de begroting. Na het zomerreces van 2022 besluit PS over de positionering van verschillende onderdelen van het trambedrijf. De uitkomst hiervan is van materiële invloed op de kengetallen solvabiliteit en netto schuldquote.
- *Aanpassing van het ambitieniveau*: het basisscenario gaat in beginsel uit van een hoog ambitieniveau; het realiseren van de ambities uit de Omgevingsvisie. Het is uiteraard mogelijk om beleidsmatige keuzes te maken die tot lagere kosten leiden, en daarmee dit ambitieniveau bij te stellen.

##### **Liquiditeit:**

- *Bezuinigen*: door nu te bezuinigen komen in de begroting extra middelen vrij. Deze incidentele en/of structurele ruimte kan worden gereserveerd, zodat later extra uitgaven kunnen worden opgevangen.
- *Lenen*: in piekjaren kan de provincie geld lenen. Extra leningen voor investeringen leiden wel tot een verdere verslechtering van de kengetallen solvabiliteit en de netto schuldquote en moeten vanzelfsprekend in de toekomst worden afgelost.
- *Opbouw van middelen via huidige begroting*: de huidige begroting van de provincie is sluitend. Onderdeel van de begroting zijn afschrijvingen. Indien daarmee vrijvallende middelen niet direct worden uitgegeven ontstaat er een mogelijkheid tot opbouw van liquide middelen (sparen), die te zijner tijd aangewend kunnen worden.

**Conclusie: wil de provincie Utrecht haar vastgestelde doelen uit de Omgevingsvisie realiseren, dan is het de komende periode nodig om (ingrijpende) keuzes te maken over de invulling van bovenstaande opties om te komen tot een sluitende begroting op de langere termijn.**

## Inhoudelijk uitwerking is nog in volle gang en dat zal ook in de toekomst zo blijven

De opgaven Bereikbaarheid, Wonen en Economie en Gezondheid zijn in deze fase al behoorlijk robuust. Hierbij wordt aangetekend dat, met betrekking tot Bereikbaarheid, er nog veelal sprake is van globale ramingen en forse (modelmatig vereiste) vereenvoudigingen ten aanzien van de spreiding van de opgaven in de periode 2023-2040. Nadere uitwerking zal leiden tot aanpassing van de aannames bij de financiële analyse.

Ook Natuur en Recreatie is voor wat betreft de uitwerking robuust, met uitzondering van stikstof (nu nog PM). De opgave Energie en Klimaat(adaptatie) is nog deels in uitwerking. De uitwerking van de lopende dossiers kan gevolgen hebben voor de huidige aannames. Hierbij wordt verwacht dat de onderlinge afhankelijkheden ook in financiële zin sterker zullen worden (bijvoorbeeld in het geval van de impact van stikstof op de opgaven Wonen, Bereikbaarheid en Natuur (landelijke gebied)).

(Inter)nationale ontwikkelingen en maatschappelijke trends zullen impact hebben op de invulling van de ambities/opgaven gedurende de looptijd van de groeisprong. Dit vraagt om flexibiliteit en adaptiviteit, zowel inhoudelijk als financieel.

## Het vervolg

De huidige uitwerkingen en analyses kunnen beschouwd worden als de **start van de groeisprong**. Er is echter (veel) meer inzicht nodig in de verdere (integrale) uitwerking van de opgaven, behorende bij de Omgevingsvisie, zowel inhoudelijk als financieel. Daarbij staat de provincie nu voor de opgave om van (regionale) ambities naar (regionale) strategieën en uitwerkingen te komen. Dit vraagt onder meer om de volgende stappen:

- Een besluit over de financiële 'polsstok' van de begroting, die verantwoord wordt geacht om te hanteren. Dit vormt de basis voor de verdere uitwerking van de opgaven en voor de benodigde financiële inzet van (regionale) partners bij de realisatie van de Omgevingsvisie.
- Daarbij is een heldere rolinvulling vanuit de provincie (en partners) per opgave nodig, inclusief de allocatie van bijpassende middelen om vanuit die rolkeuze de doelen te realiseren.
- In verbinding met gebiedsstrategieën nader uitwerken van inhoud, financiën en integraliteit en de ruimtelijke impact.
- Inpassing en doorvertaling van de grote dossiers stikstof en klimaat(adaptatie).
- Tijdig te anticiperen op de komende herziening van het belastingstelsel en daarbij in te zetten op de mogelijkheid om (extra) baten te genereren door middel van een meer evenwichtige verdeling over de inwoners van de provincie in vergelijking met de huidige mogelijkheden van de MRB.
- Onderzoek te doen naar de mogelijkheden van extra bekostiging naast of in plaats van de MRB.
- Afspraken met (regionale) partners en het Rijk om gezamenlijk op de groeisprong te sturen en om tot verdere uitwerkingen te komen (regionale arrangementen).
- Inbedding van de groeisprong in de werkwijze, cultuur en structuur van de provinciale organisatie (strategisch vermogen, integrale benadering van de opgaven, kennis van en capaciteit/kwaliteit om tot samenwerking met de partners te komen). Hierbij kunnen verdere stappen worden gezet in onder meer de ontwikkeling van regionale strategieën met partners, uitwerking van de rol van de provincie in de opgaven in het landelijk gebied en bij klimaatadaptatie en integraal werken onder de Omgevingsvisie.

Voor een uitgebreide toelichting en onderbouwing op bovenstaande hoofdboodschappen wordt verwezen naar *hoofdstuk 6, Conclusie en Advies*. In *bijlage 1* zijn alle bekende en aangenomen investering(kost)en per opgave opgenomen. Deze vormen de input voor de uitgevoerde financiële doorrekening.



## Inhoudsopgave

1. Vertrekpunt onderzoek Groeisprong Utrecht 2040	8
2. Inspelen op nieuwe ontwikkelingen: Trendonderzoek en integraliteit	12
3. Inhoudelijke validatie en financiële analyse groeisprong	16
4. Financiële impact groeisprong op begroting provincie Utrecht	32
5. Samenwerking met regionale partners	43
6. Conclusie en advies voor 'next steps'	45
Bijlagen	55



# 1. Vertrekpunt onderzoek Groeisprong Utrecht 2040

De provincie Utrecht is een unieke regio met een grote verscheidenheid aan kwaliteiten. Een provincie met een mooi landschap, diversiteit van steden en dorpen, een sterke economie, een hoge brede welvaart en veel cultureel erfgoed. De combinatie van deze en andere factoren maakt de regio Utrecht een unieke en geliefde plek om te wonen, werken en recreëren. Dit zorgt er tegelijkertijd voor dat de regio enorm groeit. In 2050 wordt verwacht dat een kwart meer mensen in de provincie woont. Hiervoor zijn extra woningen en banen nodig, en neemt de behoefte aan energie, groen en het aantal verkeersbewegingen toe. En dat in een wereld die in sterke verandering is, zowel in geopolitieke zin als voor wat betreft de klimaatopgave(n). Deze ontwikkelingen vragen om een *schaalsprong* in investeringen. Een grote opgave, waarin de provincie, naast haar wettelijke taken, graag een regierol neemt om – samen met de betrokken stakeholders – deze (financiële) *groeisprong* tot stand te brengen.

Om de rol van de provincie Utrecht goed in te kunnen vullen en om vanuit een solide basis de dialoog met de betrokken stakeholders in de regio en met het Rijk te kunnen voeren, is een goed onderbouwd inzicht in de bouwstenen van deze groeisprong en de financiële mogelijkheden voor wat betreft de inzet van de provincie daarbij een eerste vereiste. Daarnaast heeft de provincie een duidelijk beeld nodig omtrent de wijze waarop zij samenwerking ziet met betrokken regionale partners. Hiermee creëert de provincie de basis voor gesprekken met betrokken partijen om te komen tot nadere afspraken (zoals specifieke regiodeals) en het doorlopen van de reguliere trajecten om tot realisatie van die afspraken te komen (onder andere BO MIRT). De combinatie TwynstraGudde/Rebel heeft opdracht gekregen om – in samenwerking met de provincie – nader in te gaan op de onderbouwing van de bouwstenen van de groeisprong (de 'validatie') en de financiële vertaling daarvan naar de meerjarenbegroting van de provincie. Hierover gaat dit rapport.

## Aanleiding vanuit de Omgevingsvisie

In de 'Omgevingsvisie provincie Utrecht' is beschreven hoe de provincie er in 2050 uit ziet. De provincie Utrecht wil het groene, gezonde en slimme middelpunt van Nederland zijn en blijven. Dit is een flinke uitdaging, gezien de stevige groei van het aantal inwoners, woningen, banen en verplaatsingen. De Omgevingsvisie gaat in op de ambities van de regio en is gericht op behoud en versterking van de Utrechtse kwaliteiten. De uitdaging ligt echter niet (alleen) in de stevige groei van 'alles', maar dit ook te doen in een provincie met een kwalitatief hoogwaardig landelijk en stedelijk gebied waar stevige opgaven op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en het stikstofdossier wachten. En waarbij we ons rekenschap geven van het feit dat we dit doen voor en met de mensen in de provincie, die er wonen, leren en werken. En waarbij we weten dat we dit alleen kunnen bereiken in nauwe samenwerking met de betrokken regionale partners en het Rijk.

Voor sommige ambities in de Omgevingsvisie wordt een lineaire groei en inzet van middelen verwacht. Er zijn echter opgaven waarbij sprake is van een 'schaalsprong', dat wil zeggen een fundamentele opwaardering van de huidige situatie, om de groei van de regio in goede banen te leiden en de kwaliteit van de regio te behouden (voorbeeld: OV). Voor vijf thema's is deze schaalessprong nodig, zowel inhoudelijk als financieel in onderlinge samenhang: *Wonen, Economie en Gezondheid, Energie en Klimaat, Natuur en Recreatie en Bereikbaarheid*<sup>4</sup>. Een gezonde leefomgeving is de satéprikker door deze, en andere, opgaven van provincie (*kader 1*).

<sup>4</sup>Hoewel de Omgevingsvisie ingaat op de provinciale ambities over de volle breedte, is er bij deze vijf ambities sprake van een schaalessprong, in samenhang en gelijktijdigheid. Dit maakt de andere ambities uit de

Omgevingsvisie niet minder belangrijk, maar het vraagt wel om een andere aanpak. De provincie is zich dus zeer bewust van het belang van deze andere opgaven, maar focust in de groeisprong op deze vijf specifieke thema's.



**Kader 1. Gezonde leefomgeving; de satéprikker door alle opgaven**

Gezondheid is een van de hoofdprincipes uit de Omgevingsvisie. Het realiseren van een gezonde en veilige leefomgeving moet continu mee afgewogen worden in de keuzes die worden gemaakt binnen de groeisprong. Een gezonde leefomgeving is als satéprikker van de provinciale Omgevingsvisie dé missie van de regio. Hier zal provincie de komende decennia concreet invulling aan moeten geven om in relatie tot de grote groeiopgave het prettige woon-, werk- en leefklimaat en haar toppositie als *most competitive region* te behouden. Naast regulering via de Omgevingswet en uitvoering van daarop gericht omgevingsbeleid, gaat het om het stimuleren van de toepassing van nieuwe kennis en innovaties op het gebied van gezondheid.

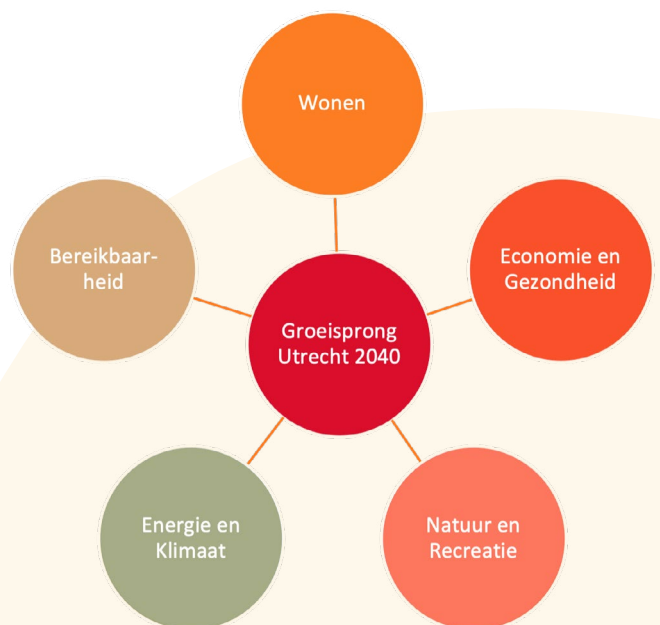
De hierboven benoemde opgaven zijn nauw met elkaar verbonden. De groei van het aantal inwoners vraagt niet alleen om het bouwen van extra woningen, maar ook om investeringen in bereikbaarheid en werkgelegenheid. Bovendien moet het groen meegroeien, ten behoeve van een leefbare woon- en werkomgeving en ligt er een grote opgave op het gebied van de energietransitie, stikstofproblematiek, klimaatadaptatie, kaderrichtlijn water (KRW), drinkwater en bodem.

De groeisprong dient dus op duurzame wijze tot stand te komen, bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen en rekening te houden met de gevolgen van klimaatverandering, ook op langere termijn.

De groei van de regio vraagt hiermee om een *groeisprong* van deze integrale opgaven. Daarvoor zijn investeringen nodig. Niet alleen vanuit de provincie, maar juist ook van andere partijen in de regio, het Rijk en Europa. Dat vraagt om afstemming met andere partijen (in de regio en met het Rijk) en (in)zicht in de dekkingsmogelijkheden voor deze investeringen.

Tijdens de behandeling van de Begroting 2022 en de Kadernota 2022-2025 hebben de PS gevraagd om een vooruitblik op de financiële implicaties van deze vijf opgaven voor de periode tot 2040. Dit met het oog op de voorziene groei van de Utrechtse regio en de rol van de provincie daarbij. In de Statenbrieven van juni en december 2021 zijn PS geïnformeerd over de globale aanpak voor deze vraag, en is een indicatie gegeven van de financiële consequenties voor de opgaven. Op 29 september 2021 heeft een sessie plaatsgevonden met PS en GS om te komen tot een gezamenlijk beeld voor de toekomstverkenning. Dit is belangrijke input voor de uitwerking van het onderzoek: Groeisprong Utrecht 2040 (*figuur 1*).

Figuur 1. Groeisprong Utrecht 2040: thema's voor de financiële schaalessprong



## Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om een samenhangend beeld te geven van de (financiële) effecten voor de begroting van de provincie Utrecht, van de groei van de regio Utrecht voor vijf majeure opgaven in hun onderlinge samenhang (figuur 1) alsmede de doorvertaling daarvan naar de meerjarenbegroting van de provincie. De uitkomst hiervan is belangrijke input voor de Kadernota 2023 en vormt de (financiële) basis voor (gebied- en thema-)specifiek te maken afspraken met de regiopartners en het Rijk. Het komt daarmee niet in de plaats van reguliere projecten, maar vormt de basis van de provincie om tot haar inzet bij de te maken afspraken te komen.

Vanuit deze doelstelling ligt de focus van dit rapport op twee sporen, te weten (1) de inhoudelijke validatie van de vijf opgaven en (2) de financiële effecten hiervan voor de begroting van provincie:

### 1. Inhoudelijke validatie toekomstige opgaven

Om de vijf opgaven in beeld te brengen wordt in het eerste spoor een inhoudelijke validatie van de opgaven uitgevoerd.

Dit houdt in dat op basis van de beschikbaar gestelde rapporten de belangrijkste doelen en ambities, ontwikkelingen, onzekerheden, bouwstenen en investeringen per opgave in beeld worden gebracht, gechallenged en, waar mogelijk, verrijkt worden met eigen kennis van TwynstraGudde en Rebel. Het beoogde resultaat van de inhoudelijke validatie is dan een antwoord op de vraag: *'Is de huidige uitwerking van de opgaven – zowel per opgave als in samenhang beschouwd – in termen van projecten/ programma's met bijbehorende middelen en beoogde rolinvulling door de provincie voldoende robuust om de volgende stap te kunnen zetten richting uiteindelijke realisatie van de ambities zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie?'*

Dit is belangrijke input voor het financieel rekenmodel (zie spoor 2), en biedt tevens een kwantitatieve beschrijving van de wijze waarop de opgaven zich tot elkaar verhouden en van elkaar (on)afhankelijk zijn. Een trendanalyse mede op basis van de Brede Welvaartsindicatoren is ook onderdeel van dit spoor. De inhoudelijke validatie is een coproductie van de provincie Utrecht en TwynstraGudde/Rebel.

### 2. Financiële vertaalslag opgaven

De doorvertaling van de validatie naar financiële scenario's vormt de kern van het tweede spoor. Dit betreft zowel de inkomsten- als de uitgavenkant. Hierbij wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de langetermijnhoudbaarheid van de provinciale begrotings- en vermogenspositie. Dit dient als basis voor de nadere uitwerking van een financieringsstrategie in de vervolgfase. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een te ontwikkelen rekenmodel met de volgende inhoud:

- Exploitatiebegroting (lasten en baten apart).
- Ontwikkeling balanspositie.
- Ontwikkeling financiële kengetallen.

Spoor 2 leidt tot een dynamisch rekenmodel dat keuzes en ambities in de vijf opgaven direct vertaalt in financiële effecten voor de provincie. Binnen de opgaven wordt het mogelijk om een aantal beleidsopties aan en uit te zetten, waarbij de opgaven worden weggezet in de tijd. Het aan-/ uitzetten van een interventie vertaalt zich automatisch in de kosten. Voor de bruikbaarheid is het belangrijk om het rekenmodel te voorzien van een overzichtelijk dashboard.

De hiervoor beschreven *sporen* staan centraal in dit rapport. In de uitwerking van de groeisprong is het ook van belang om regionale partners goed te betrekken. Dit met als doel om een gezamenlijk beeld te krijgen van de (financiële effecten van de) opgaven (voor de regio) en om afspraken te maken over de dekking en rolinvulling van de opgaven. 'Betrekken partners' is daarmee als derde spoor ook onderdeel van het rapport.

Met dit traject geeft de provincie ook invulling aan haar wens om te leren en ervaring op te doen met het integraal in beeld brengen van de langetermijneffecten van de groei in de regio en de financiële effecten ervan. Dit vanwege de behoefte om het strategisch vermogen van de organisatie te versterken. De leerervaringen en adviezen voor vervolgstappen zijn neergelegd in een notitie voor het management van de provincie.

## Totstandkoming eindrapport

Kenmerkend voor de aanpak van dit onderzoek is:

- De reguliere afstemming tussen TwynstraGudde/Rebel en het kernteam (wekelijks) en de brede projectgroep (in totaal 4x gedurende het onderzoek) van de provincie Utrecht.
- De reguliere bestuurlijke afstemming, middels het tweewekelijks Portefeuilleoverleg (PO) en diverse sessies met GS en PS.
- De uitkomsten van de validatie per spoor verder te verrijken met trends die op de provincie afkomen alsmede met nadere analyse van de integraliteit van de groeisprongopgave.

TwynstraGudde/Rebel werkt met een kernteam, bestaande uit een projectleider en trekkers per spoor. Het kernteam is aangevuld door inhoudelijke experts voor de vijf opgaven, en experts in de financiële vertaalslag en integrale analyse. Het kernteam is gespiegeld door de provincie, om op alle fronten de *counterparts* met elkaar te laten afstemmen.

## Leeswijzer

*Hoofdstuk 2* van dit rapport beschrijft de (globale) trends en positioneert daarmee de groeisprong in het bredere kader van wat er af komt op de provincie.

*Hoofdstuk 3* beschrijft de inhoudelijke validatie en de financiële analyse van de opgaven, die als input voor de in *hoofdstuk 4* beschreven financiële vertaalslag van de opgaven naar de begroting van de provincie fungeren.

*Hoofdstuk 5* gaat in op het (belang van het) betrekken van (regionale) partners. Daarna volgt in het laatste *hoofdstuk 6* de conclusie, met een advies voor de 'next steps' voor de provincie.



## 2. Inspelen op nieuwe ontwikkelingen: Trendonderzoek en integraliteit

Nieuwe ontwikkelingen en trends beïnvloeden de groeisprong en vragen om continue bijsturing van uitwerkingen om de ambities en doelen uit de Omgevingsvisie te bereiken. Met dit doel hebben wij trendonderzoek en een analyse op de integraliteit van de groeiopgaven uitgevoerd. Hiermee is trendonderzoek geen eenmalige activiteit maar ingebed in de ontwikkeling van de groeisprong om zoals organisatie en bestuur te kunnen schakelen op nieuwe ontwikkelingen.

### Trendonderzoek in de Omgevingsvisie

Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie is een trendverkenning uitgevoerd gericht op de ruimtelijk en fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht in 2050. Deze verkenning is gebruikt om doelen, ambities en uitwerkingen van de Omgevingsvisie op te stellen. Trends die hierin zijn benoemd voor leefomgeving zijn klimaatverandering, bodem-, water-, geluid- en luchtkwaliteit en lichtoverlast, natuur en biodiversiteit. Voor samenleving waren dit de trends demografie en governance (bestuur). Ook is breder gekeken naar internationale ontwikkelingen en zwakke signalen in de verre toekomst.

### Nieuwe verkenning door analyse en workshops

In dit onderzoek is een trendanalyse uitgevoerd op de vijf thema's van de groeisprong om te bepalen of de benoemde doelen, ambities en uitwerkingen geactualiseerd moeten worden. Dit hebben we gedaan volgens de futuring-methode (zie *figuur 2*), van TwynstraGudde. We hebben de scope van de groeisprong afgebakend, onderzoek gedaan naar sterke en zwakke signalen, trends benoemd en de toptrends op macroniveau gevisualiseerd in vijf trendplaten (zie *bijlage 3*). Ook hebben we regionale trends geordend naar de vijf thema's van de groeisprong (zie *bijlage 4*). In de laatste stap hebben we in een workshop met trendanalisten en experts op de vijf opgaven van de provincie Utrecht betekenis gegeven aan deze trends door verhaallijnen voor de groeisprong te schetsen.

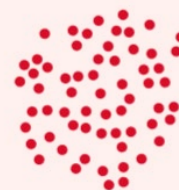
Figuur 2. De 'stappen' in de futuring-methodiek, zoals toegepast in de analyse

1



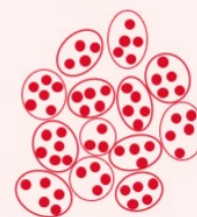
Scope afbakening

2



Verzamelen van signalen

3



Clusteren tot trends

4



Selecteren en visualiseren toptrends

## Macro en regionale trends

We zien een aantal (additionele) grote thema's op ons afkomen die mogelijk aanleiding geven voor aanscherping van de vijf opgaven. We hebben een aantal trends benoemd, maar nog niet uitgewerkt hoe die doorwerken

op beleidskeuzes, op intensivering of bijsturing. De noodzakelijke stap hiervoor is het doorleven daarvan per onderwerp (eventueel op gebiedsniveau) en verwerking hiervan in beleid. Wij onderscheiden macro en regionale trends die van invloed zijn op de groeisprong (tabel 1 en 2).

Tabel 1. Macrotrends van invloed op de groeisprong

**De geschetste toptrends bevatten vijf tot tien subtrends die geordend zijn volgens DESTEP (demografie, economie, sociaal, technologie, ecologie, en politiek). Zie hiervoor de trendplaten in bijlage 3. De macrotrends zijn gebaseerd op wetenschappelijke rapporten, nieuwsbronnen en ervaring uit eerdere opdrachten. Hieronder een overzicht van de macrotrends, die van invloed zijn op de groeisprong:**

Klimaatadaptatie met veranderingen voor water- en grondgebruik.

Energietransitie met veranderende energiemix en minder uitstoot van schadelijke stoffen en een stijgende vraag naar (schaarse) grondstoffen, materialen en personeel.

Toenemende circulariteit bij gebruik van grondstoffen.

Veranderende mobiliteitsbehoefte met meer smart- en duurzame mobiliteit, deelconcepten en thuiswerken.

Ontwikkelingen naar voorkomen biodiversiteitsverlies en versterking van ecologie.

Blijvende grote woningbouwopgave en verstedelijking met grote druk op de ruimte door indirecte effecten (ook in andere sectoren).

Toenemende digitalisering in leef- en werkomgeving.

Toenemende ongelijkheid in de samenleving o.a. zichtbaar in gezondheid, digitale vaardigheden, levensverwachting en onderwijs.

Tabel 2. Regionale trends van invloed op de groeisprong

**We hebben een onderzoek uitgevoerd naar sterke en zwakke signalen op regionaal niveau. De meest relevante trends zijn hier geschetst, maar zie voor een uitgebreide toelichting bijlage 4. De regionale trends zijn gebaseerd op een analyse van 1.100+ nieuwsartikelen. Hieronder een overzicht van de regionale trends, die van invloed zijn op de groeisprong:**

Starters, alleenstaanden en kwetsbaren hebben het lastig op de woningmarkt en daarnaast is er sprake van krapte op de woningmarkt.

Meer oog voor brede gezondheid, preventie en welzijn.

Krapte op de arbeidsmarkt.

Vergroenen van het straatbeeld.

Weersextremen en autonome ontwikkelingen vragen om klimaatadaptatie.

Aanleg van natuur om biodiversiteit te vergroten.

Toekomst veenweidegebied onder druk door klimaatverandering.

Een duurzame en toekomstbestendige agrarische sector vraagt om vernieuwing.

Druk op capaciteit van het elektriciteitsnet door onder andere toename decentrale opwekking en elektrificatie.

Aanleg van snelfietsroutes en verbeterde fietsinfrastructuur.

Autoluwe steden en milieuzones om luchtkwaliteit en leefbaarheid te verbeteren.

Investerings in OV nodig om bereikbaarheid te verbeteren en de stad leefbaar te houden.

Investerings in verkeersveiligheid nodig.

## Uitkomsten van het trendonderzoek gekoppeld aan de integraliteit van de groeisprong

Op basis van de uitgevoerde trendanalyse is er in workshops gesproken over aspecten die de mate van integraliteit – naast de prioritering op basis van beschikbare middelen van de provincie – (mogelijk) sterk beïnvloeden. Hierbij een overzicht van deze aspecten:

- Integraliteit gaat ook om het stimuleren van een *inclusieve samenleving* met onderling respect, gezonde mensen, een inspirerende werkomgeving, et cetera, en dat allemaal zo

goed als mogelijk ingepast in de schaarse ruimte.

- Hoe combineren we de snelheid van de *woningbouw* met integrale gebiedsontwikkeling/verstedelijking (wonen, werken, voorzieningen, bereikbaar, klimaat adaptief en CO2-neutraal).
- Naast de kwantitatieve woningbouwopgave is ook oog nodig voor de *kwaliteit* (voor zowel het heden als voor de toekomst: betaalbaar, duurzaam, klimaat adaptief en energieneutraal én voor verschillende doelgroepen, et cetera).

- Hierbij dient voorkomen te worden dat mensen met de *lagere inkomens* door hogere woonlasten in de grote steden 'gedwongen' worden om op grotere afstand van hun werk (goedkoper) te wonen met de bijbehorende extra vervoerskosten als gevolg. Ook moet voorkomen worden dat mensen met de lagere inkomens niet de mogelijkheid hebben om aan de energietransitie uitdagingen te voldoen, waardoor energiearmoede ontstaat.
- In sommige gebieden passen de opgaven en kwaliteiten op elkaar, in andere niet. In die gevallen ontstaat er concurrentie in het gebruik van de *schaarse ruimte*. Dat vraagt om gebiedsgericht en klimaatadaptief te kijken naar de opgaven van de provincie.
- Een *gezonde en duurzame economie* is gebaat bij een aantrekkelijk vestigingsmilieu. Bouwstenen daarvoor zijn onder meer: een hoogopgeleide bevolking, natuurkwantiteit en -kwaliteit, een interessante en schone leef- en werkomgeving en een maatschappij met oog voor de fysieke en sociale gezondheid van de mensen.
- Een *gezonde maatschappij* heeft de kenmerken van een inclusieve samenleving, oog voor de (groeiende) kloof tussen de verschillende groepen en stimuleert onder andere respect voor elkaar en een gezonde leefstijl.
- De uitdagingen rondom *stikstof* raken alle opgaven en het oplossen van deze problematiek vraagt prioriteit om een sprong mogelijk te maken in de opgaven.
- Het *corona-effect* op de mentale gezondheid van jongeren gaan we over een paar jaar merken. Dat heeft niet alleen impact op de opgave gezondheid, maar een minder mentaal weerbare generatie heeft ook impact op de toekomstig beschikbare arbeid en woonwensen.
- Er is een toenemende aandacht voor 'concurrentie' tussen klimaat, de mens en de economie. Er moet een *eerlijke balans* ontstaan gericht op klimaat. Dit hangt onder meer samen met de trend, dat nieuwe generaties meer milieubewust en minder materialistisch ingesteld zijn. Dat leidt tot andere wensen voor wonen en werken.
- Toename van *intolerantie* tussen (groepen) mensen, maar ook instituties.

Het integraliteitsvraagstuk raakt ook vooral aan de *fysiek beschikbare (en schaarse) ruimte*. Met name de grote(re) 'ruimtevragers' wonen, bereikbaarheid, natuur,

landbouw, klimaat waterberging en energie 'wedijveren' om dezelfde ruimte<sup>5</sup>. Daarom wordt voor deze opgaven ook vaak naar het combineren van functies gekeken. De sturingsfilosofie van de provincie voor deze uitdaging is gericht op een gebiedsgerichte en integrale aanpak, waarbij kwaliteiten en ontwikkelingen bij elkaar worden gebracht in *geconcentreerde* en *gecombineerde* vorm<sup>6</sup>.

### Brede Welvaartsanalyse door de provincie Utrecht

Sinds twee jaar verkent de provincie Utrecht ook hoe het concept brede welvaart kan bijdragen aan inzicht in de ontwikkeling van die aspecten die van waarde zijn voor het welbevinden van de inwoners. Daarbij wordt de indicatorenset gebruikt van het CBS. Deze bijna vijftig indicatoren monitoren zowel aspecten die iets zeggen over de kwaliteit van het leven 'hier en nu' als aspecten die een basis vormen onder een betere kwaliteit van leven 'later'. Het concept brede welvaart vormt een goed startpunt als het gaat om het integraal monitoren, analyseren, vergelijken en duiden van welvaart. In de dataset zijn namelijk indicatoren opgenomen op het gebied van materiële welvaart, welzijn (arbeid, vrije tijd, gezondheid en sociale relaties), ecologie, wonen en woonomgeving en veiligheid voor verschillende regio's in Nederland, waaronder de provincie Utrecht. Deze kennis is gebruikt bij de workshops over trends in het kader van dit onderzoek. Het verdient aanbeveling om nader te verkennen op welke manier het concept brede welvaart kan worden gebruikt voor integrale monitoring, agendering en prioritering.

De provincie Utrecht kent, vergeleken met andere provincies, een hoge brede welvaart. De materiële welvaart is hoog en stijgt, inwoners hebben een groeiende kans op werk, er is sprake van een bovengemiddeld maatschappelijk vertrouwen, inwoners voelen zich bovengemiddeld gezond, de veiligheid neemt toe. Wel daalt de tevredenheid met de woning, neemt het areaal natuurgebied per hoofd van de bevolking af, en groeit het percentage mensen met overgewicht. De brede welvaart 'later' leunt op zowel natuurlijk als menselijk, sociaal en economisch kapitaal. Weliswaar groeit het financiële vermogen van huishoudens, maar daar staat ook een groeiende (hypotheek)schuld tegenover. Fijnstofemissies en stikstofuitscheiding dalen, maar het percentage bebouwd terrein groeit. En de

<sup>5</sup> Een actueel voorbeeld waar functies met elkaar concurreren is in de polder Rijnburg. Er is politieke discussie over de inrichting van de polder; inzet op groen, energieopwekking, wonen of een combinatie van functies.

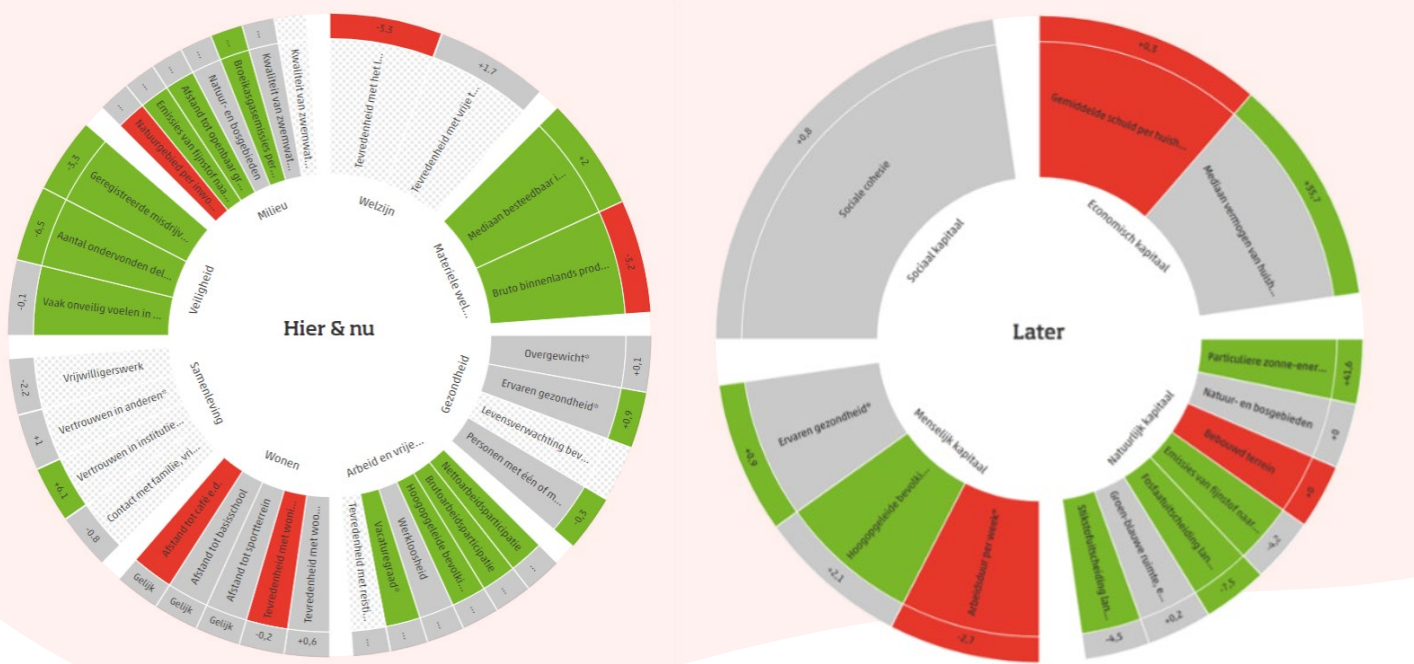
<sup>6</sup> Met slim combineren wordt bedoeld dat beschikbare ruimte op meerdere manieren kan worden gebruikt, maar ook dat meekoppelkansen worden benut (bijvoorbeeld door op dezelfde locatie opgaven te combineren, met

bijvoorbeeld innovatie). Denk ook aan slimme combinaties van hittestress met recreatie en groen. Concentreren betekent bijvoorbeeld dat nieuwe woningen voornamelijk gebouwd worden dichtbij stations en in steden en dorpskernen. Door te bouwen in bebouwd gebied (concentreren), blijft op andere plekken ruimte over voor andere zaken dan wonen. Denk aan natuur, opwekken van zon- en windenergie en het verbouwen van voedsel.

beroepsbevolking in de provincie is steeds hoger opgeleid, maar er schuilt nog onderbenut arbeidspotentieel in de daling van het aantal gewerkte uren. Zie ook *figuur 3*.

Deze analyse geeft aan dat de regio Utrecht een hoog niveau aan brede welvaart heeft gerealiseerd ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De opgave is om dit welvaartsniveau vast te houden op de middellange en lange termijn, voor de huidige en de volgende generaties

Figuur 3. CBS-analyse Brede Welvaart van de provincie Utrecht



### Conclusies

- Wij hebben de uitkomsten van het trendonderzoek meegenomen in de aannames en onzekerheden van de inhoudelijke validatie van de groeisprong. Er is nog niet gewerkt aan beleidskeuzes, intensivering of bijsturing. Dit is dan ook de volgende stap na dit onderzoek.
- Wij adviseren om de kaders van de Brede Welvaart, en dan in het bijzonder de indicatoren sociale, ecologisch en demografische kwaliteiten, een meer voorname plek te geven in de groeisprong. Economisch gaat het relatief goed met de provincie en hier is ook voldoende aandacht voor in de groeisprong. Terwijl dit op sociaal, demografisch en ecologisch vlak minder het geval lijkt. Houd dus actief rekening met deze aspecten in de uitwerking van de plannen.

inwoners. Aandachtspunt daarbij is op ruimtelijk gebied de balans tussen bebouwd terrein en natuurgebied. Op economisch gebied gaat het onder meer om de balans tussen vermogen en schuldpositie per huishouden. Vanuit landelijke analyse weten we dat het opleidingsniveau veel verschil maakt bij brede welvaart: hoe hoger opgeleid, hoe welvarender (gezonder, tevredener met het leven). Gelet op de opgaven die de regio wachten, is het zaak om deze kloof beperkt te houden.

- Wij concluderen dat de inhoudelijke verwevenheid van de opgaven sterk zijn. Aandacht voor integraliteit is dan ook noodzakelijk. Er zijn hierbij veel verschillende invalshoeken en belangen te onderscheiden. Dat vraagt onder andere om samenwerking tussen verschillende partijen (publiek en privaat) en een betrouwbare en transparante overheid met oog voor de geluiden uit de maatschappij, zonder daarbij haar slagvaardigheid te verliezen.
- Het uitvoeren van het trendonderzoek is geen eenmalige activiteit, omdat voortdurend sprake is van ontwikkelingen. Blijvende aandacht hiervoor en de eventuele consequenties hiervan voor de groeisprong in de volgende fasen van de groeisprong is belangrijk om te verwerken in (bijstelling van de) doelen, scope en planvorming.

### 3. Inhoudelijke validatie en financiële analyse groeisprong

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de 'inhoudelijke validatie van de vijf opgaven'. Het geeft per opgave inzicht in de ambities en doelen, ontwikkelingen en de benodigde investeringen die bijdragen aan het behalen van de ambities van de provincie en mogelijke keuzes daarbij. Uiteraard kunnen deze ambities en mogelijke keuzes niet los worden gezien van de andere (wettelijke) taken van de provincie in het landelijk en stedelijk gebied. Dit hoofdstuk geeft ook een overzicht van de financiële oogst van de inhoudelijke validatie, die als input voor de financiële (model)analyse wordt gebruikt. Er wordt afgesloten met een toelichting op mate de mate integraliteit van en de (on)afhankelijkheden tussen de huidige invulling van de opgaven. De basis voor de inhoudelijke validatie is de *Omgevingsvisie* van de provincie, zoals eerder toegelicht.

#### De vijf opgaven in beeld

Om de vijf toekomstige opgaven goed in beeld te brengen is een aanpak uitgevoerd zoals beschreven in *kader 2*. In deze paragraaf wordt de 'oogst per opgave' toegelicht, waarbij vooral wordt ingegaan op ambities, ontwikkelingen en financiële effecten. De toelichting op elke opgave is opgebouwd uit een 'inhoudelijke validatie' en 'financiële analyse', als basis en vertrekpunt voor het financieel model (*hoofdstuk 4*).

#### Kader 2. Aanpak 'inhoudelijke validatie en financiële analyse'

In het kader van spoor 1 staat de volgende vraag centraal: *'Is de huidige uitwerking van de opgaven - zowel per opgave als in samenhang beschouwd - in termen van projecten/programma's met bijbehorende middelen en beoogde rolinvulling door de provincie voldoende robuust om de volgende stap te kunnen zetten richting uiteindelijke realisatie van de ambities zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie?'*

Om deze vraag te beantwoorden, is per opgave een inhoudelijk expert benoemd als trekker. Deze trekker is gestart met een bureaustudie, op basis van door de provincie beschikbaar gestelde beleidsdocumenten en rapportages (*bijlage 2*). Vanuit de provincie is ook een expert aangewezen, als counterpart van deze expert. Onder aanvoering van deze trekkers, en in afstemming met andere experts binnen de provincie, is per opgave relevante input opgehaald met betrekking tot ambities, ontwikkelingen, onzekerheden en financiële effecten (investeringen en dekkingsmogelijkheden). Op basis van verschillende (ambtelijke) sessies en één integrale sessie, waarbij relaties en raakvlakken tussen opgaven zijn besproken, is het beeld per opgave aangescherpt en vastgesteld. GS en PS zijn meegenomen in de (tussentijdse) resultaten van de validatie, en hiermee is de belangrijkste input voor het financieel model 'bevroren'.

De inhoudelijke validatie heeft per opgave waar mogelijk ook in kaart gebracht wat de omvang van de investeringsopgave is en wat de inzet van de provincie is of kan zijn. Doorvertaling van ambities uit de Omgevingsvisie is de basis. Indien (nog) geen solide basis is aangetroffen zijn waar mogelijk inschattingen gemaakt of is de noodzaak tot nader onderzoek benoemd. Per opgave is onderscheid gemaakt in een scenario 'hoog' en 'laag'. 'Hoog' correspondeert met de veronderstelde inspanning om de ambitie voor de desbetreffende opgave waar te kunnen maken. 'Laag' biedt per opgave de mogelijkheid om de ambitie lager te stellen. Deze scenario's zijn onderscheiden om bij de financiële doorvertaling naar het model (spoor 2) keuzes door te kunnen rekenen.





## Wonen

### Inhoudelijke validatie

De woningbouwopgave in de regio is groot: in de periode 2020 tot 2040 zijn circa 133.000 tot 166.000 nieuwe woningen nodig, om aan de behoefte te voldoen en het huidige tekort in te lopen. Minimaal de helft van deze woningen moet gebouwd worden in het sociale en middeldure segment om groepen die nu moeite hebben om passende woonruimte te vinden een kans te bieden. Het gaat niet alleen om kwantiteit, ook om kwaliteit; woningen moeten toekomstbestendig zijn: klimaatadaptief, energieneutraal en circulair. Voor de lange termijn zijn er zoekrichtingen voor grootschalige ontwikkelingen in beeld, maar ontwikkeling daarvan is alleen mogelijk als dit gepaard gaat met evenredige ontwikkeling in onder andere economie, bereikbaarheid en groen. De

provincie kiest er in algemene zin voor om de ruimtevrage op duurzame wijze te accommoderen, zoveel mogelijk via binnenstedelijke en binnendorpse ontwikkeling en in de buurt van knooppunten. De totale woningbouwopgave is binnen de provincie vertaald in een opgave per regio, waarbij woningaantallen zijn verdeeld over de drie regio's: U16, Amersfoort en Foodvalley (Utrechtse gemeenten in de regio's Amersfoort en Foodvalley). *Tabel 3* laat zien hoe de aantallen woningen zijn verdeeld over de tijd en locaties binnen de provincie, in de regio's U16, Amersfoort en Foodvalley. Bij de onderkant van de bandbreedte, zoals opgenomen in *kader 2*, wordt tegemoetgekomen aan de geprognostiseerde toekomstige toename van de woningbehoefte. Bij de bovenkant van de bandbreedte is ook het huidige tekort geheel ingelopen.

Tabel 3. Woningen, verdeeld over tijd en locatie (Bron: *Omgevingsvisie en PS voor Kader regionale programmering wonen en werken 2021*)

Regio	Tekort 2020	Toename behoefte 2021 t/m 2030	Toename behoefte 2030 t/m 2040	Gewenste netto toevoeging 2020-2040 bandbreedte	Extra opgave tot 2050
U16	26.400	59.300	39.900	99.200-125.600	27.600
Amersfoort	4.900	15.700	10.400	26.100-31.000	7.200
Foodvalley	1.200	4.700	3.200	7.900-9.100	2.000
Provincie	32.500	79.700	53.500	133.200-165.700	36.800

De woningbouwambities en -aantallen zoals hierboven weergegeven sluiten aan bij de cijfers van U Ned en bij de woningbouwopgave die het Rijk (anno 2021) voorziet.

In de Omgevingsvisie is de nieuwe systematiek voor locaties wonen en werken beschreven (regionaal programmeren). Samen met gemeenten werkt de provincie op regionaal niveau aan adaptieve programma's voor wonen en werken. De essentie van de drie regionale programma's is opgenomen in het 'Provinciaal Programma wonen en werken 2021'. Hierin is het overzicht van het (kwantitatieve) programma opgenomen. Daarbij is onderscheid gemaakt in een realisatiedeel (het programma) en plannen die in

de pijplijn zitten. In het programma is ingezoomd op de regio's U16, Amersfoort en Foodvalley. Voor de provincie als geheel zijn er, in realisatie- en pijplijndeel, voldoende plannen. Voor alle regio's geldt dat in het realisatiedeel van het huidige programma met name reeds bekende concrete locaties voor de korte tot middellange termijn zijn opgenomen. Om de continuïteit van de woningbouw te bewerkstelligen en de huidige tekorten zoveel mogelijk weg te werken, is het belangrijk dat 'pijplijnplannen' zodanig verder worden ontwikkeld, dat zij bij volgende actualisaties kunnen worden opgenomen in het realisatiedeel van het programma (*tabel 4*).

Tabel 4. Geprogrammeerde projecten (realisatie) en woningen 'in de pijplijn' (Bron: *Provinciaal Programma Wonen en Werken 2021*)

Regio	Opgave (bandbreedte 2020-2040)	Realisatiedeel programma	Pijplijn plannen	Totale plancapaciteit
U16	99.200-125.600	63.226	71.514	134.740
Amersfoort	26.100-31.000	17.885	8.405	26.290
Foodvalley	7.900-9.100	3.134	2.115	5.249
Provincie	133.200-165.700	84.245	82.034	166.279

Over het totaal aantal toe te voegen woningen heeft de provincie met regiopartners en het Rijk in 2020 afgesproken om zich in te zetten om in 10 jaar 100.000 woningen aan de voorraad toe te voegen. Dit sluit aan bij de provinciale ambitie van 10.000 per jaar. Deze ambitie wordt vooralsnog niet gehaald; in 2019 zijn ruim 7.000 woningen aan de woningvoorraad toegevoegd, in 2020 bijna 7.900 en in 2021 zo'n 7.300.

Daarmee is de intentie om vanaf 2022 een bouwtempo van 10.000 woningen per jaar te halen ambitieus te noemen en is het te behalen tempo een belangrijke variabele of 'knop' in de doorrekening van de financiële impact voor provincie. Er wordt naar drie verschillende scenario's gekeken<sup>7</sup>:

- *Scenario A*: 7.500 woningen/jaar. Ook na 2040 wordt er verder gebouwd in dit tempo om het beoogd aantal van circa 166.000, als maximum van de bandbreedte in de Omgevingsvisie opgenomen opgave, uiteindelijk te behalen.
- *Scenario B*: geleidelijk oplopend van 7.000 woningen/jaar tot 10.000 woningen/jaar. In 2040 wordt het maximum van de bandbreedte uit de Omgevingsvisie (166.000) behaald.
- *Scenario C*: 10.000 woningen/jaar tot 2030 en daarna afvallend. In 2040 wordt het maximum van de bandbreedte uit de Omgevingsvisie (166.000) behaald.

Andere knoppen waaraan gedraaid kan worden voor het bijstellen van doelen zijn bijvoorbeeld gericht op aanpassen van kwalitatieve ambities, door niet voor alle thema's op elke locatie de maximale ambitie te halen. Denk aan aandeel betaalbaarheid, groen, circulariteit, gezondheid/ leefbaarheid, energieneutraliteit en klimaatadaptatie. Een andere bouwsteen is om de woningbouwambities te laten prefereren boven de (auto)bereikbaarheidsambities. Daarbij kan je bijvoorbeeld denken aan het accepteren van een wat langere reistijd, of minder parkeergelegenheid per woning. Deze mogelijkheid wordt verder in globale zin beschreven bij de desbetreffende opgaven.

De woningopgave vindt plaats in een omgeving van allerlei trends, zoals kleinere huishoudens, meer aandacht voor een inclusieve samenleving en druk op betaalbaarheid.

Ook spelen onzekerheden die van invloed zijn op de woningmarkt, zoals de gevolgen van corona, stikstof, vertraging door participatieprocessen, financiële tekorten op woningbouw, de capaciteit van de bouwwereld (zowel in menskracht als materialen en grondstoffen) en overheden en technologische ontwikkelingen.

Een belangrijke ontwikkeling die raakt aan de woningbouwopgave is de vitaliteit van binnensteden, dorpskernen en winkelcentra. Door de toename van online winkelen en daardoor wegvallen van detailhandel staat dit onder druk. De coronacrisis heeft dit proces verder versneld en versterkt met ook grotere effecten voor allerlei functies. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat centra veranderen van 'place to buy' naar 'place to be', waarin naast economie en bedrijvigheid ook veel andere functies aan belang winnen. Binnensteden en dorpskernen worden steeds meer een ontmoetingsplek waar functies als wonen, vrijetijd, cultuur en evenementen naar de voorgrond komen. Leegstaande bedrijfspanden bieden mogelijkheden voor transformatie naar woningbouw of invulling met andere functies. Daarnaast kennen binnensteden en dorpskernen een sterke link met bredere opgaven om de vitaliteit te waarborgen, zoals leefbaarheid, mobiliteit/bereikbaarheid, openbare ruimte en veiligheid. Er is in deze uitwerking nog geen rekening gehouden met eventuele financiële consequenties voor de provincie, maar het onderwerp heeft en behoeft ook in de toekomst zeker de aandacht.

### **Financiële analyse**

Op basis van de huidige algemene inzichten over de kosten van de totale woonopgave wordt het toerekenbaar tekort per woning op € 10.000 tot € 20.000<sup>8</sup> ingeschat. De totale financiële opgave tot 2040 voor 'Wonen' ligt daarmee tussen € 1,65 en € 3,3 mrd (dus exclusief de investeringen in OV et cetera). Over deze financiële opgave zijn tussen partijen – provincie, Rijk, regio's, gemeenten en particuliere partijen – nog geen dekkingsovereenkomsten gemaakt (net als voor de ook benodigde investeringen in bereikbaarheid et cetera). In *kader 3* is een toelichting opgenomen over het publiek toerekenbaar en niet-toerekenbaar tekort voor wat betreft de woningbouw.

<sup>7</sup> Vanuit pragmatisch oogpunt wordt alleen gekeken naar nieuwbouw. Het kan namelijk ook gaan om transformaties, als toevoeging van extra woningen.

<sup>8</sup> Dit toerekenbaar tekort is uitgangspunt voor de provincie, dat is onderbouwd door rapportages en ervaringsgetallen van Rebel Group (zie bijlage 2).

### Kader 3. Toelichting op publiek tekort woningbouw

Onderzoek voor de business case van de 14 grootschalige woningbouwgebieden leert dat er gemiddeld bij verstedelijkingsprojecten sprake is van een publiek tekort: de noodzakelijke investeringen overstijgen de directe opbrengsten. Dit wordt veroorzaakt omdat naast de direct aan de bouw gerelateerde kosten ook kosten voor verplaatsen van bedrijvigheid, realisatie van maatschappelijke voorzieningen, duurzaamheid/klimaatadaptatie, de openbare ruimte en de bereikbaarheid gemaakt dienen te worden. Het publieke tekort kan worden uitgedrukt per woning en worden onderverdeeld in een aan de vastgoedontwikkeling toerekenbaar deel van gemiddeld € 15.000/woning en een niet toerekenbaar deel van gemiddeld circa € 30.000/woning. Dit betreft het deel waar vooral ook andere nieuwbouwprojecten in de omgeving en niet in het minst de reeds aanwezige woningen en voorzieningen profijt van hebben. In het bijzonder betreft dit grootschalige gebiedsoverstijgende investeringen in de bereikbaarheid (bijvoorbeeld Schaalsprong OV), waarvoor aparte bekostiging noodzakelijk is.

Een eerste inschatting van de mogelijke bijdrage van de provincie voor het toerekenbaar tekort, gaat uit van € 10 tot € 20 mln per jaar. Dit op basis van een aantal aannames; onder meer de ambitie om als provincie met name te willen bijdragen aan de bouw van woningen in het betaalbare segment en de aanname dat de provincie 25% van het publiek tekort financiert. Daarmee is nog geen geld voor het niet toerekenbare tekort (met name reeds bestaande woningen profiteren ook van de investeringen in bereikbaarheid ter betrekking van het woningbouwprogramma en die kosten kunnen niet verhaald worden op de nieuwbouw) of investeringen in de schaalsprong beschikbaar. Naast dit investeringsgeld is blijvend procesgeld nodig voor het uitvoeringsprogramma. Óf en zo ja in welke mate de provincie wil bijdragen aan het toerekenbaar tekort is een te maken politieke keuze.

In de financiële analyse wordt daarom de mogelijkheid ingebouwd om zowel in de hoogte van de bijdrage per woning (als % van toerekenbaar tekort) als het % van het aantal woningen waaraan die bijdrage wordt toegekend te variëren.

Hoge %'s komen overeen met een 'hoge' ambitie van de provincie om bij te dragen aan de woonopgave, terwijl lage %'s overeenkomen met een 'lage' ambitie.

## Economie en Gezondheid

### Inhoudelijke validatie

De Utrechtse regio scoort goed als het gaat om het vestigingsklimaat en concurrentiekracht. Dit komt vooral door de hoogopgeleide beroepsbevolking en concentratie van kennisinstellingen en bedrijven. De regionale economie groeide in de afgelopen jaren sneller dan het landelijk gemiddelde en ook de werkgelegenheid blijft de komende jaren stevig groeien. Er is een noodzaak om de economie en het aantal banen op verantwoorde wijze mee te laten groeien met de regio; wonen en werken in balans. Dit vertaalt zich in drie speerpunten, die relevant zijn voor de groeispurong op het beleidsterrein van economie: (1) toekomstbestendige arbeidsmarkt, (2) toekomstbestendige bedrijven en (3) toekomstbestendige werklocaties. In de regionaal economische agenda (REA) 2020-2027 die samen met de partners in de regio is opgesteld is gekozen voor een inhoudelijke focus van het economisch beleid op gezondheid; gezonde mens en gezonde leefomgeving. Daarnaast vindt ook in het Innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving de integrale afweging tussen economie en gezondheid plaats.

Voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt (1) zet de provincie in op programma's die het makkelijker maken om over te stappen naar banen die nodig zijn om de maatschappelijke transitie te realiseren, bijvoorbeeld in de zorg of het onderwijs, maar ook technische en ICT-banen gericht op energietransitie en verduurzaming. Ook steunt de provincie programma's die (digi-)vaardigheden van werknemers bevorderen. Goede data-infrastructuur, digitale innovaties en digitaal vaardige medewerkers zijn immers belangrijke randvoorwaarden voor de concurrentiepositie van bedrijven. De provincie zet zich daarom in voor het versterken van digitale infrastructuur op onrendabele locaties in het buitengebied, stimuleren van bewustwording en vergroten van vaardigheden bij het MKB.

Voor toekomstbestendige bedrijven en innovatie (2) heeft de provincie Utrecht met partners in de regio in 2020 de regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM) Regio Utrecht opgericht. De provincie draagt hieraan structureel bij in de vorm van een jaarlijkse exploitatiebijdrage aan de ROM en als aandeelhouder in het Participatiefonds waarmee innovatieve bedrijven kunnen worden ondersteund. Het totale fondsvermogen bedraagt op dit moment ruim € 50 mln, waarvan € 16 mln van de provincie Utrecht. Een aanvullende storting van € 7 mln staat reeds in de planning voor 2025/2026. Daarmee maakt de bijdrage aan de ROM

deel uit van de baseline begroting van de provincie.

Zowel vanuit de provincie als vanuit de (ROM) Regio Utrecht wordt geïnvesteerd in een toekomstig innovatieklimaat voor bedrijven. De organisaties werken samen met partners aan de (innovatie)ontwikkeling van regionale ecosystemen met een ruimtelijke vertaalslag naar campusontwikkeling. Een sterke campus is vaak het hart van een goed functionerend ecosysteem door de directe nabijheid tussen kennisinstellingen, bedrijven en overheden. De focus ligt op onderwerpen waarin de regio Utrecht (in potentie) een onderscheidende kracht heeft: Life Science & Health/gezonde mens (USP/Utrecht), Earth Valley/gezonde leefomgeving (onder andere Geocluster/Amersfoort) en (de digitalisering van) het Mediacluster (Mediapark/Hilversum).

Extra werklocaties zijn noodzakelijk om voldoende banen te huisvesten voor de additionele inwoners van de provincie in de komende jaren; wonen en werken in balans. Voor toekomstbestendige werklocaties (3) zet de provincie in op intensivering en verduurzaming van bestaande werklocaties, met name bedrijventerreinen. De intensivering is nodig om zorgvuldig om te gaan met de schaars beschikbare ruimte: focus ligt op intensivering van bestaande werklocaties in plaats van nieuwe uitleglocaties. Tegelijkertijd wil de provincie zorgen voor een duurzaamheidsimpuls door de kansen voor klimaat, energie en circulariteit te benutten.

In het kader van de opgave voor economie heeft de provincie veelal een faciliterende rol, door het regisseren van de samenwerking met onder andere bedrijven en gemeenten. De provincie is daarmee ook afhankelijk van deze partijen in het kader van deze opgave, om ambities te realiseren. Gezien de beperkte financiële relatie met andere opgaven, is er ook sprake van 'beleidsvrijheid'; de provincie kan 'kiezen' waarin wel en niet te investeren.

### **Financiële analyse**

De drie speerpunten kennen de volgende financiële kenmerken:

#### *Toekomstbestendige arbeidsmarkt (1)*

Vanuit de rol van regisseur in de samenwerking tussen gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijven (binnen de Utrecht Talent Alliantie), besteedt de provincie hieraan nu circa € 2,5 mln per jaar. In het financieel model (hoofdstuk 4) wordt dit bedrag in de periode tot en met 2040 als 'laag' scenario gehanteerd. In het 'hoge' scenario wordt het bedrag verdubbeld naar € 5 mln per jaar, tot en met 2040.

#### *Toekomstbestendige bedrijven en innovatie (2)*

Voor de ondersteuning van bedrijven draagt de provincie nu jaarlijks € 1,5 mln structureel bij als exploitatiebijdrage voor de ROM. Daarnaast heeft de provincie reeds besloten om in 2025/2026 nog eens € 7 mln te storten in het Participatiefonds van de ROM. In de begroting landt dit als verhoging van het weerstandsvermogen met € 1,75 mln (25% van € 7 mln). Exploitatiebijdrage én storting zijn onderdeel van de baselinebegroting. Voor innovatieversterking en het ontwikkelen van campussen zijn onder andere mensen en middelen nodig voor concept- en planontwikkeling, het realiseren van een aantrekkelijke werkomgeving, het optimaal verbinden van campuslocaties, het versterken van campussen met 'shared facilities' en mogelijk het bieden van garantiestellingen voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld noodzakelijke bedrijfs- en laboratoria ruimten. De provincie houdt in het 'hoge' scenario rekening met € 1,5 mln per jaar in 2023/2024, daarna € 2 mln per jaar tot 2040 voor ecosysteem-/ campusontwikkeling. In het 'lage' scenario is dit € 0,5 mln per jaar in 2023/2024, daarna € 1 mln per jaar tot 2040. Het Innovatieprogramma 'gezonde leefomgeving' is onderdeel van deze ambitie.

#### *Toekomstbestendige werklocaties (3)*

Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) heeft een raming van de benodigde inzet en kosten opgesteld. Hieruit blijkt dat tot en met 2038 een totale investering van circa € 270 mln nodig is. Deze investeringen leiden tot opbrengsten: circa € 165 mln. Er resteert echter wel een onrendabele top van circa € 105 mln. In de periode van 2022 tot en met 2025 stelt de provincie hiervoor jaarlijks € 7,5 mln (in totaal: € 30 mln) beschikbaar, waarvan jaarlijks € 3 mln (in totaal: € 12 mln euro) voor de onrendabele top. Deze inzet (maar geen inzet ná 2025) wordt in het financieel model als het 'lage' scenario gehanteerd. Na 2025 resteert daarmee een onrendabele top van nog € 93 mln. Dit bedrag wordt meegenomen in het 'hoge' scenario. Aangezien de kost voor de baat uitgaat, dient het bedrag in de periode van 2026 tot en met 2036 beschikbaar te komen. In het 'hoge' scenario wordt daarom in die periode jaarlijks € 8,5 mln meegenomen. Het 'hoge' scenario komt overeen met het Plan Toekomstbestendige Werklocaties van OMU (zoals vastgesteld door PS) en de doelstelling van 85 ha ruimtewinst op bestaande bedrijventerreinen. Het 'lage' scenario gaat uit van een lager ambitieniveau met dito doelstelling.

## Energie en Klimaat

### Inhoudelijke validatie

In het kader van deze opgave heeft de provincie de volgende ambities op het gebied van elektriciteits- en energiegebruik, CO<sub>2</sub>-neutraliteit, (waar mogelijk) circulariteit, klimaatbestendigheid, waterveiligheid en bodemdaling in veenweidegebieden:

- Zo spoedig mogelijk en uiterlijk in 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal.
- Inzet op hernieuwbare energie. In 2030 moet minimaal 55% van het elektriciteitsgebruik in de provincie Utrecht hernieuwbaar worden opgewekt. De energievoorziening is daarbij afkomstig uit duurzame bronnen op het eigen grondgebied. Daarbij zijn deze energiebronnen met oog voor de Utrechtse kwaliteiten gerealiseerd en draagt de inpassing ervan zo veel mogelijk bij aan andere doelen. Tevens wordt gestreefd naar 1,5% (gemiddeld) jaarlijkse reductie van het energiegebruik per inwoner.
- De provincie is in 2050 klimaatbestendig en waterveilig, ook in de bebouwde omgeving. De focus ligt hierbij in bestrijding van hittestress, klimaatadaptief bouwen van wegen, alsmede klimaatadaptief bouwen en vergroenen van nieuwbouw (en herbouw) volgens de afspraken Klimaatadaptief Bouwen.
- Voor de veenweidegebieden dient de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 0,12 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten afgenomen te zijn en de bodemdaling in 2030 met gemiddeld 50% geremd te zijn (Klimaatakkoord).

Bij de ambities voor Energie en Klimaat ligt de opgave (ook en met name) al besloten in de bestaande situatie. Zo zit voor de gebouwde omgeving een grote uitdaging in de transitie bij bestaande huizen en kantoren/bedrijven, terwijl ook bij mobiliteit sprake is van een grote opgave van de bestaande mobiliteitsvormen (onder andere de transitie naar elektrisch rijden).

Om een beeld te geven van de *financiële omvang* van de opgave: PBL heeft voor Nederland de kosten van de energietransitie ingeschat tussen 1-3% van het bruto binnenlands product wat voor 2020 uit zou komen op € 8 tot 24 mrd. Bij de aanname van dit percentage dat kan worden gebruikt voor de provincie Utrecht, zijn bij een bruto regionaal product in Utrecht in 2020 (€ 76.838 mln), de geschatte kosten van de energietransitie in Utrecht tussen € 768 miljoen tot € 2,3 mrd per jaar. De 'meerkosten' zijn door PBL ingeschat op tussen € 2 mrd en ruim € 3 mrd per jaar voor Nederland, en dus een stuk lager. De provincie heeft op dit moment zeer beperkt beschikking over eigen middelen voor klimaat(adaptatie), energie en tegengaan bodemdaling. Of een beschikbaar budget groeit van € 4 mln naar € 8 à 10 mln (voor energietransitie) maakt in zijn totaliteit weinig verschil afgezet tegen de kosten

van de totale opgave. Concreet: indien de provincie de ambitie heeft op te treden als trekkende partij of (mede) investeerder in energie-infrastructuur dan is de benodigde inbreng minimaal tientallen tot enkele honderden miljoenen. Voor energiebesparing in de bestaande voorraad woningen en bedrijven is de investeringsopgave nog hoger.

Voor Energie en Klimaat kent de opgave behorende bij de ambities van de groeispurong een dubbele lading. Hoe groter de groei (van andere opgaven), hoe groter de opgave voor dit thema. Voor klimaatadaptatie geldt dat de bekostiging ervan meeloopt met budgetten van de opgaves. Zo wordt 'wonen en bouwen' 'klimaatadaptief wonen en bouwen', wegen worden de komende jaren stap voor stap klimaatadaptief ingericht, natuur- en recreatiegebieden worden zo ingericht dat ze tegen de klimaatverandering bestand zijn (bijv. rekening houdend met bosbranden). Dit geldt ook voor andere thema's en programma die niet direct groeispurongthema's zijn, maar waar wel klimaatadaptatie kosten (en ruimte/inspanningen) met zich mee zullen brengen zoals het klimaatadaptief inrichten van (nieuwe) sportaccommodaties, aanleg van natuurbuffers, landbouw, erfgoed, et cetera. Er is nog geen inzicht in de kosten die hiermee zijn gemoeid.

De aanpak Bodemdaling voor de periode tot 2030 wordt nu geraamd op circa € 300 mln De dekking is nog niet geregeld, maar er is al wel 'startgeld' van het Rijk en de provincie voor proces en maatregelen en van de waterschappen voor proces, onderzoek, monitoring en menskracht. Het totale programma vraagt echter een veelvoud daarvan. De dekking hiervan is een belangrijke opgave en een verantwoordelijkheid voor de gezamenlijke overheden.

Naast de impact op de (extra kosten) kan de inzet van duurzame bronnen voor de energieopwekking op het eigen grondgebied op grote schaal in de provincie mogelijk leiden tot een ruimtelijk knelpunt, omdat – afhankelijk van de wijze – er (meer) concurrentie voor schaarse ruimte ontstaat (relatie met wonen, groen en bedrijvigheid).

Echter, het is natuurlijk niet noodzakelijkerwijs de provincie die opdraait voor alle kosten die gemaakt moeten worden. Zij kan ook de rol van 'stimuleren' en/of 'reguleren' kiezen om daarmee met name andere partijen aan zet te krijgen of financiële middelen te organiseren uit bijvoorbeeld een klimaat- en transitiefonds. Zo wordt voor klimaatadaptatie een traject opgestart in opdracht van de provincie en andere publieke partijen (onder andere BZK) gericht op risicoscenario's voor private partners met uiteindelijk doel deze partijen te laten investeren in publieke gronden

om eigen assets te beschermen tegen risico's van klimaatverandering. Daarbij wordt het (nog beperkte) budget voor klimaatadaptatie zoveel mogelijk gebruikt als aanjaaggeld en om andere middelen, zoals Europese middelen, aan de regio te binden. Andere publieke partijen zijn ook aan zet, alsmede private partijen en huizenbezitters. Met de Regio Deal Bodemdaling Groene Hart loopt er op dit moment al een samenwerking tussen het Rijk en regiopartners gericht op manieren om beter om te gaan met de gevolgen van bodemdaling.

In het programma Energietransitie 2020-2025 is opgenomen dat gebruik wordt gemaakt van het gehele palet aan rollen en instrumenten van de provincie. Zo wordt een bijdrage geleverd aan de Regionale Energiestrategieën, worden inwoners en bedrijven ondersteund bij energiebesparing en neemt de provincie de regierol in de regionaal te plannen energie-infrastructuur. Het programma Energietransitie 2020-2025 is een programma op hoofdlijnen dat wordt uitgevoerd in een snel veranderende omgeving met een veelheid van partijen en daarom adaptief. Nationaal (onder andere het Klimaatfonds van € 35 mrd) en internationaal (IPCC-rapporten, Europese Green Deal en Fit-for-55) zijn er belangrijke ontwikkelingen die grote invloed hebben op de energie- en warmtetransitie in de provincie. De Klimaatmonitor Utrecht en Drawdown Utrecht geven inzichten en oplossingsrichtingen. De energie- en warmtetransitie zal komende decennia in toenemende mate aandacht vragen. In het programma is over het algemeen (nog) geen goed onderbouwde relatie gelegd tussen de beoogde rol(len), de inzet van beschikbaar budget, de totale kosten van de opgaven, de daarbij nagestreefde doelstellingen voor de verschillende onderdelen van deze opgave en – met name – de 'spelregels' met betrekking tot het kunnen benutten van de budgetten van het Rijk zoals vastgelegd in het Regeerakkoord en Europa.

En daarmee ook geen 'knop' die – goed onderbouwd – harder of zachter kan worden gezet. Het is aan te bevelen om op korte termijn gespecificeerde doelen te ontwikkelen en te koppelen aan de rol(len) van de provincie.

Klimaatadaptatie is een relatief nieuw thema voor de provincie en richt zich onder meer op de integratie in bestaand beleid. Het is dan ook cruciaal dat energietransitie en klimaatadaptatie direct mee-koppelen in het beleid over wonen, groen, bereikbaarheid, et cetera. Niet investeren is het meest kostbaar bij klimaatadaptatie. Ter illustratie: tot 2050 bedraagt de geschatte kostenpost voor schade door extreem weer in Utrecht enkele tientallen miljarden euro, terwijl de kosten van voorkomen daarvan een fractie

zijn. De schade betreft – vanzelfsprekend – ook provinciale assets. Maar het gaat hier ook om een gezamenlijke verantwoordelijkheden van overheden richting inwoners en bedrijven. Wie de desinvestering – die eigenlijk schade is – wil voorkomen, moet bereid zijn tientallen miljoenen euro te investeren in klimaatadaptatie. Aangezien meerdere partijen hier een belang bij hebben (denk aan verzekeraars) zou ook gedacht kunnen worden aan de vormgeving van een publiek-privaat fonds wat gericht ingrijpt op de uitdagingen die extreem weer met zich meebrengen.

Om deze redenen kan bij de huidige validatie van de opgave Energie en Klimaat nog niet op alle vlakken uitgeharde financiële data voor wat betreft de inzet van de provincie meegenomen worden (in relatie tot de miljarden die nodig zijn). Een mogelijke inzet van de provincie kan zich richten op de volgende onderdelen:

1. Inzet van het ruimtelijke instrumentarium en gerichte inzet subsidies voor de aanloopkosten.
2. Bij energie- en warmtetransitie: inzet op energiebesparingsmogelijkheden.
3. Deelneming in energie-infrastructuur.
4. Vergroten van het aandeel in lokaal eigendom energie-opwek: via Ontwikkefonds of ander instrumentarium.
5. Inzet van capaciteit en middelen voor projectontwikkeling en innovatie.

#### Ad 1

Veel meer dan met subsidies van beperkte omvang kan de provincie waarde scheppen door duidelijkheid te creëren in ruimtelijk gebruik. Er is concurrentie om schaarse ruimte, elke zekerheid die investeerders kunnen hebben op helderheid tegen aanvaardbare termijnen werkt sterk door in de businesscase. De helderheid gaat over de functies die het buitengebied heeft of kan hebben en de activiteiten die daar mogelijk kunnen zijn; duurzame energie, klimaatadaptatie, natuur, bedrijvigheid, wonen en infrastructuur. Soms laten functies zich combineren, ook onder invloed van nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld bedrijventerreinen die ruimte bieden aan natuur en duurzame energie), op andere locaties ligt het in de rede ééndimensionaal te handelen (bijvoorbeeld beschermde natuur). Met gerichte inzet van ruimtelijk instrumentarium kan duidelijkheid verschaft worden en kunnen gericht ook uitdagingen worden gelegd in de markt. Denk bijvoorbeeld aan infranatuur, zon PV met natuur, wonen nabij groene bedrijventerreinen. Dat soort ontwikkelingen kunnen worden aangewakkerd met gerichte subsidies – orde € 5-10 mln over een periode van 4 jaar. Dat is beperkt maar voldoende want de waarde is gelegen in de duidelijkheid die aan de voorkant wordt geboden.

### Ad 2

De grote opgave voor Utrecht ligt in de gebouwde omgeving (kantoren, woningen). Die opgave valt ook samen met de warmtetransitie. Bij nieuwbouw is slechts één lijn mogelijk: energiezuinig en klimaatadaptief bouwen, anders worden nu de kosten voor de toekomst reeds ingebouwd. Dit kan wel een vraag oproepen rond betaalbaarheid van woningen voor lage en middeninkomens (discussie sociale rechtvaardigheid), tegelijk zullen ook voor ontwikkelaars niet toekomstbestendige woningen en kantoren minder courant worden.

De directe kosten zijn verbonden aan de bestaande bouw. De opgave van de provincie Utrecht behelst alleen nog maar tot 2030 het aardgasvrij maken van bij benadering 120.000 woningen. Het Programma Aardgasvrije Wijken (onder meer Utrecht Overvecht) laat zien dat onder conservatieve aannames snel een orde 25-50% van deze verbouw niet rendabel is voor de huizen zelf, nog afgezien van het gegeven dat ook de businesscase van de warmtenetwerken zelf geen vanzelfsprekendheid is. Indien 30.000 huizen een ondersteuning nodig hebben van € 25.000 gaat het al om een bedrag van € 750 mln. Slechts een fractie van deze kosten wordt op dit moment ondersteund door het Rijk. Dat wil niet per definitie zeggen dat deze kosten op het conto komen van de provincie (in samenwerking met gemeenten en woningcorporaties). Maar indien kostenneutraliteit voor de burger als doel wordt gehanteerd is wel de vraag waar deze middelen dan vandaan moeten komen. Het ministerie van BZK heeft het Nationaal Warmtefonds opgezet wat ten dele kan voorzien in financiering, echter het betreft hier uiteindelijk leningen. Bij een subsidie van 20% (dus € 150 mln) zou kunnen worden gekeken of dit voldoende hefboom herbergt om huizeigenaren en ontwikkelaars van warmtenetten in beweging te brengen.

### Ad 3

Energie-infrastructuur behoeft een miljardeninvestering in de regio. De beperkte netwerkcapaciteit op het elektriciteitsnet is een bekend gegeven, investeringen in warmte-infrastructuur worden terughoudend gedaan vanwege de lange terugverdientijden en regulatoire onzekerheid. De provincie zou het verschil kunnen maken via een deelneming met een orde omvang van enkele tientallen tot honderd miljoen euro. Dat vraagt om een duidelijke keuze voor wat betreft de rol van de provincie (en gemeenten, als die ook deelnemen), anderzijds is duidelijk dat financiële middelen nodig zijn om het kip/ei probleem rond infrastructuur te doorbreken. Succesverhalen zoals geothermie Westland zouden niet bestaan zonder publieke kapitaalinjecties aan de voorkant (zie ook *ad 5*). Zelfs niet als de warmtevraag goeddeels is geborgd.

### Ad 4

Inzet op lokaal eigendom is vooral van belang omwille van het versterken van het draagvlak voor toepassing van duurzame energie. Hier kan gericht gewerkt worden met inbreng in fondsen van beperkte omvang die investeren in lokale zon-, wind- en mogelijk - in de toekomst – warmteprojecten. Uitgaande van hefboomwerking op zon en wind zou met een bedrag in orde grootte van € 10-15 mln een veelvoud (5-7\*) aan investeringen in opwek kunnen worden geëntameerd.

### Ad 5

Kapitaalmarktonderzoek (van Rebel, in 2019) toonde voor 2019 een kapitaaltekort van € 3,7 mrd aan, met name voor innovatieve bedrijven met groeiambities en voor transitieprojecten in de regio (vermoedelijk voorzichtig inschatting van € 1,5-2 mrd). Een belangrijk deel van de transitieprojecten betreft energietransitie dan wel energie gerelateerde projecten. Bij een conservatieve aanname van 20% zou een bedrag in orde grootte van € 300-400 mln nodig zijn voor het aanjagen van transitieprojecten.

### Financiële analyse

De huidige inzichten met betrekking tot de inzet van provincie tot 2023/2025 zijn hieronder samengevat. De nog niet volledig gevalideerde posten dienen hierbij als volgt geïnterpreteerd te worden: (1) de uitwerking is nog in volle gang, (2) er zijn in de meeste gevallen eerste indicaties over de mogelijke inzet van de provincie, maar die zijn niet gevalideerd en (3) voor de financiële vertaalslag worden aannames gedaan, zodat er in ieder geval al (deels) rekening mee wordt gehouden bij de bepaling van de effecten op de begroting.

#### *Energie- en warmtetransitie:*

- Budget programma 2020-2025: ± € 10 mln/jaar. Zo'n inzet blijft ook na 2025 nodig. Aanvullende bijdrage provincie mogelijk via bijvoorbeeld:
  - Energie-infrastructuurdeelneming (van tientallen tot honderden miljoenen).
  - Aanvullen Ontwikkelfonds Lokaal Eigendom Energie-opwek of ander instrumentarium om lokaal eigendom en publiek-private samenwerking in de energietransitie mogelijk te maken: € 2 mln met cofinanciering door andere partijen.
- 10 miljoen per jaar tot en met 2031 voor projectontwikkeling en innovatie (bij voorkeur revolverend).

#### *Klimaatadaptatie:*

- € 6 mln, deels structureel, deels incidenteel t/m 2023.
- Daarnaast Rijks- en EU-middelen beschikbaar, omvang mede afhankelijk van cofinanciering door de provincie/regio.
- Periode na 2023: nog in uitwerking (niet gevalideerd).

#### *CO2-reductie Veenweiden:*

- Rijksmiddelen (Impulsgelden Veenweiden € 18 mln) beschikbaar.
- Provinciemiddelen t/m 2023: in totaal € 12 mln met daarbovenop in 2021 nog incidenteel € 0,5 mln.
- Periode na 2023: nog in uitwerking (niet gevalideerd).

Bovenstaande inzet wordt in spoor 2 (de financiële analyse) als ambitie 'laag' opgevat. Vooralsnog wordt voor 'hoog' – arbitrair – als basis het voortzetten tot 2040 van de tot 2023/2025 opgenomen bedragen in 'laag' uitgegaan. Daarnaast wordt bij 'hoog' – ook arbitrair – een eenmalige deelneming van € 75 mln in energie-infrastructuur aangehouden plus een bijdrage voor projectontwikkeling en innovatie van € 10 mln per jaar voor de periode 2023-2031.

Gezien de lopende analyses bij de provincie is een betere validatie van de mogelijke inzet van de provincie tot 2040 in relatie tot de beoogde rol en omvang van de opgaven in dit stadium nog niet mogelijk. Met de aangehouden input voor 'hoog' zijn *best guess* inschattingen hiervoor meegenomen in de financiële doorrekening.

## **Natuur en Recreatie**

### **Inhoudelijke validatie**

Groen is een belangrijke kwaliteit van de Utrechtse regio. Daar waar bij de andere groeisprongopgaven sprake is van een uitvoeringsstrategie, was dit tot voor kort bij groen nog slechts deels het geval. De ambities van de provincie binnen deze opgave zijn grotendeels geïnventariseerd in 'Groen Groeit Mee'. Met dit 'versnellingsprogramma' beogen lokale overheden samen te werken aan een groot regionaal groenplan. De provincie voert de regie, maar werkt samen met de regio's U16, Amersfoort, Foodvalley en de (vier) waterschappen.

De idee van Groen Groeit Mee is dat groen voorwaardelijk is om te komen tot een plezierige, gezonde en veilige leefomgeving. Groen dient dus niet ten koste te gaan van 'rode ontwikkelingen', maar daarmee gelijk op te gaan. In Groen Groeit Mee is vooral ingezoomd op recreatief groen, omdat dat wordt gezien als een (financiële) witte vlek. De opgave gericht op het versterken van biodiversiteit in de provincie is ook benoemd. De realisatie van het

Natuurnetwerk Nederland (NNN) loopt via een separaat spoor en is hierin dus niet meegenomen. Opgaven als de bossenstrategie, groene contour en agrarisch groen zijn wel meegenomen in de ruimtevraag.

Voor het versnellen van de (met name recreatieve) groenopgave zijn 13 typen maatregelen geïnventariseerd en gekwantificeerd. In totaal gaat het om bruto 10.000 ha groen tot 2040, wat nodig is om groen mee te laten groeien. Deze ruimteclaim betreft de totale claim inclusief die van medeoverheden en groene organisaties. Door het slim combineren van functies zal de effectieve ruimteclaim bovendien lager zijn. De maatregelen laten zich terugbrengen tot vijf hoofdcategorieën:

1. Grote infrakunswerken voor groen; 57 stuks, waaronder ecoducten.
2. Groene contourgebieden; 2.500 ha nieuwe natuur.
3. Nieuwe intensieve recreatiegebieden; 1.000 ha.
4. Recreatieve verbindingen (met name ecologisch verbreden en fietsverbindingen); 2.200 ha.
5. Overige maatregelen, zoals onder andere nieuwe natuurkernen, buitenpoorten, ecologische verbindingen, groene-blauwe dooradering landbouwgebied en water voor verkoeling.

### **Financiële analyse**

De bijbehorende investering voor de ambitie van 10.000 ha groen bedraagt € 1,2 mrd, voor de periode tot 2040 (waarbij wordt uitgegaan van een gemiddelde van circa € 62 mln per jaar). Over bovenstaande categorieën is deze investering als volgt verdeeld: (1) € 300 mln, (2) € 260 mln, (3) € 145 mln en (4) € 388 mln. Daarnaast lopen de beheerkosten op tot € 22 mln per jaar in 2040. Van de investeringen is op dit moment 17% gedekt en van de beheerkosten slechts 50%. Financiering is hiermee complex en onzeker, hoewel er meer dan 50 verschillende potentiële financieringsbronnen zijn, verdeeld over de overheid (EU-life, Natuurbank, et cetera), bedrijven (sponsoring, pacht, etc.) en burgers (abonnementen, lidmaatschap, betaald parkeren, et cetera). Een mogelijke *gamechanger* is de uitvoering van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarvoor het kabinet € 25 mrd langjarig heeft gereserveerd (zie ook *kader 4*).

Het gaat hierbij om middelen die reeds geprogrammeerd of voorzien zijn. En in de eerste plaats om andere doelen dan recreatief groen. Daarnaast zijn er bestaande middelen voor realisatie van NNN en het beheer hiervan. Omdat groenopgaven meerdere doelen dienen, kan de financiering ook veelsoortig zijn en vanuit diverse bronnen komen. Verder is bundeling van opgaven nodig om het robuust te



maken, waardoor de ruimtevraag (en financieringsbehoefte) kan worden aangescherpt. Een aandachtspunt is de toename van de recreatieve druk in natuurgebieden.

Kijkend naar deze opgave, en vanwege het (nog) ontbreken van een financiële relatie met andere opgaven, is er – binnen de kaders van Omgevingsverordening artikel 9.13 - sprake van beleidsmatige vrijheid om wel of niet te kiezen voor de ambities uit Groen Groeit Mee. De provincie heeft hierin een belangrijke positie. Ter vergelijking: dit geldt niet voor het stikstofdossier, waarvoor doelen wettelijk zijn vastgelegd. Wel dient de provincie na te denken over de rol die zij in het kader van deze opgave wil vervullen; een meer faciliterende rol, een trekker of anders? Vanuit de onzekere en complexe financiering, zou de provincie hierop een specialisme kunnen ontwikkelen, zodat andere partijen minder risico lopen bij aanvragen van financiën.

Zo kan de provincie door garantstellingen de voortgang bespoedigen. Daarnaast is de strategie gericht op het verbinden van groene opgaven met andere gebiedsopgaven, zodat groen planmatig kan meegroeien. Vanwege de hoge mate van beleidsmatige vrijheid hanteren we bij de financiële analyse voor het scenario 'hoog' de bedragen zoals hierboven omschreven (gebaseerd op Groen Groeit Mee), terwijl voor 'laag' hiervan 75% (arbitraire waarde, niet gebaseerd op onderzoek) wordt ingevoerd als benodigde investering. Daarnaast kan in het model de bijdrage van de provincie als % van de totale investering worden gevarieerd. De vertaling van de stikstofopgave wordt vooralsnog als PM beschouwd, omdat hiervoor nog provinciaal beleid gemaakt dient te worden in relatie tot de 'spelregels' voor het kunnen benutten van Rijksmiddelen (NPLG) hierbij.



#### Kader 4. Relatie met landelijk gebied

Dit onderzoek richt zich op vijf specifieke thema's uit de Omgevingsvisie. Overige thema's als 'een toekomstbestendig landelijk gebied' en 'klimaatbestendig en waterrobuust' worden daarbij niet of maar zeer beperkt beschouwd. Deze opgaven hangen echter samen met de groeisprong. Een groeisprong voor het stedelijk gebied trekt immers ook een zware wissel op het landelijk gebied. Het landelijk gebied is, steeds meer, de contramal van het stedelijk gebied. Juist de steeds verdergaande verstedelijking voedt de noodzaak voor transitie in het landelijk gebied.

Behalve de noodzaak voor 'groen' groeit mee, is er ook een noodzaak voor 'blauw' groeit mee: bevolkingsgroei leidt tot een grotere drinkwateropgave, meer verstedelijking leidt tot een grotere behoefte aan waterberging. Dit zijn opgaven met ruimtelijke gevolgen: verticaal (in de ondergrond, waar het concurreert met energie uit de bodem (zoals bodemenergie en geothermie) of horizontaal (15 tot 20% van het verstedelijkte oppervlak is nodig om de gevolgen daarvan te compenseren/ mitigeren). Financiering van deze opgaven is vaak de verantwoordelijkheid van provinciale partners, maar vormen wel onderdeel van de maatschappelijke kosten van de groeisprong.

Om tot een toekomstbestendig landelijk gebied te komen zijn grote ingrepen nodig. Oplossing van de stikstofproblematiek is een noodzakelijke randvoorwaarde om verdergaande verstedelijking mogelijk te maken. Aanpak van bodemdaling in de veenweidegebieden is noodzakelijk om de klimaatdoelen te halen (zie ook Energie en Klimaat, in voorgaande paragraaf). Om deze problemen duurzaam op te lossen, in samenhang met nog andere opgaven in het landelijk gebied, is een transitie (van met name de landbouw) nodig.

In het Regeerakkoord is de aanpak van het landelijk gebied fors aangezet. Het op te stellen NPLG moet daarvoor de basis vormen. Op landelijk niveau wordt

een regieorganisatie voor de transitie landelijk gebied opgezet. Voor de realisatie van de doelen van het NPLG is de provincie de regisserende gebiedsautoriteit. En om de uitvoering van het NPLG mogelijk te maken wordt (cumulatief) tot 2035 € 25 mrd beschikbaar gesteld.

Dit alles sluit aan op de door de PS vastgestelde provinciale beleidskaders (Omgevingsvisie, Regionale Veenweide Strategie (RVS) en Handelingskader Stikstof). Het NPLG gaat in belangrijke mate bijdragen aan in elk geval de RVS en de gebiedsgerichte aanpak stikstof. Deze aanpak wordt uitgebouwd tot een gebiedsgerichte aanpak voor het landelijk gebied binnen de concernopdracht Uitvoeringsstrategie Landelijk Gebied.

De transitieopgave voor het landelijk gebied kent nog geen financiële uitwerking op provinciaal niveau, maar wordt de grootste opgave ooit voor de niet-stedelijke delen van de provincie. Het moge duidelijk zijn dat dit het nodige gaat vragen van de provinciale organisatie en niet zonder financiële inzet kan. Anderzijds biedt het NPLG wellicht ook kansen voor financiering van onderdelen van groeisprong.

Wat we weten over de thema's binnen het NPLG:

- 1. Kosten Regionale Veenweiden Strategie.** Zoals reeds bij 'Energie en Klimaat' benoemd, wordt de aanpak Bodemdaling voor de periode tot 2030 geraamd op circa € 300 mln.
- 2. Aanpak stikstof. De uitwerking van het dossier stikstof is in volle gang.** Een eerste indicatie van de totale kosten blijktens opgave van de provincie geeft aan dat het om (enkele) miljoenen per jaar zou kunnen gaan. Omdat de validatie van de uitwerking nog niet mogelijk is gebleken hebben we voor stikstof een PM opgenomen.
- 3. Cofinanciering Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en natuurbeheer.** Nog onderzocht wordt in welke mate de huidige cofinanciering van GLB en Natuurbeheer voortgezet dient te worden. Eventuele extra kosten komen ten laste van de begroting vanaf 2027.

## Bereikbaarheid

### Inhoudelijke validatie

De Utrechtse regio is dé draaischijf in de nationale mobiliteitsnetwerken en het belangrijkste economische groeicentra van het land. Tegelijk is Utrecht één van de snelst groeiende stedelijke regio's van Nederland. De provincie Utrecht heeft daarom de ambitie om de Utrechtse regio ook op de lange termijn economisch sterk, duurzaam leefbaar en bereikbaar te houden. Om deze ambitie te bereiken, zijn diverse bereikbaarheidsdoelen geformuleerd. De provincie kiest voor verdichting, bouwen bij OV-knooppunten en optimaliseren van bestaande netwerken. Het gaat de provincie om het behouden en versterken van fysieke en digitale bereikbaarheid, mobiliteit die voor iedereen toegankelijk is en bijdraagt aan een inclusieve samenleving, goede en betrouwbare bereikbaarheid en een verkeersveilige omgeving. De invulling van het bereikbaarheidsconcept, zoals de provincie dat voor ogen heeft, kent een aantal specifieke onderwerpen, die in samenhang invulling geven aan de toekomstvaste bereikbaarheid. De kenmerkende onderdelen worden hier uitgelicht.

### Fiets

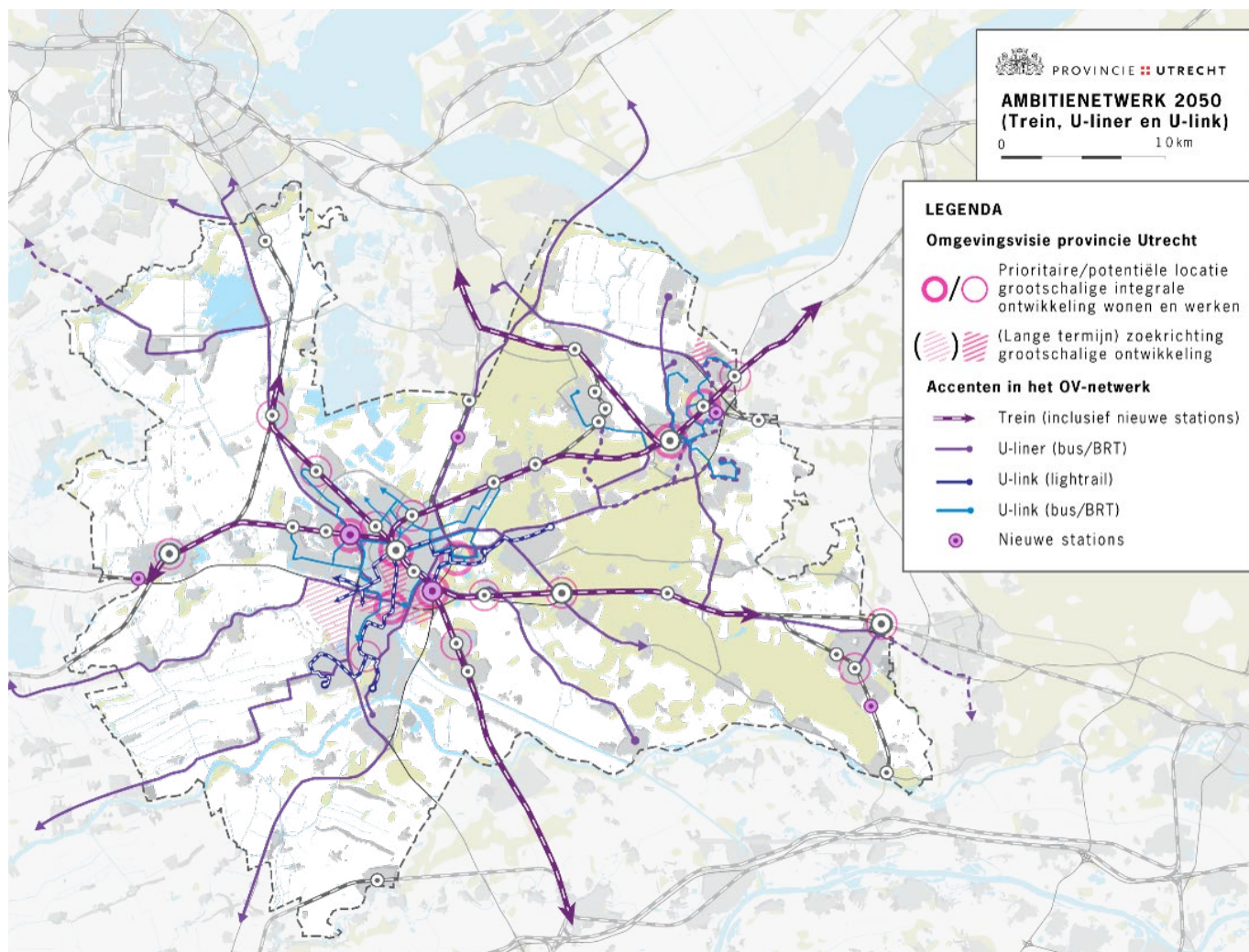
Met het huidige coalitieakkoord zet de provincie in op de Schaa sprong Fiets. Werklocaties en steden in Utrecht zijn omringd door barrières van spoor-, weg- en waterwegen, waardoor de directheid, veiligheid en comfort van fietsverbindingen in het geding is. Om fietsen in de provincie aantrekkelijk te houden en ten behoeve van een gezonde leefomgeving, moet worden geïnvesteerd in doorfietsroutes en ongelijkvloerse kruisingen. Het Regionale Toekomstbeeld Fiets beschrijft dat de kwaliteit voor de fietser door middel van een regionaal netwerk wordt verbeterd: vlot, veilig en comfortabel. Dit gebeurt in combinatie met investeringen in fietsstimulering en fietsparkeervoorzieningen. Voor de Schaa sprong Fiets is een netwerk van snelle en veilige doorfietsroutes van en naar knooppunten, woon- en werklocaties en als belangrijke schakel in de hele vervoersketen nodig. Dit vraagt om grootschalige investeringen die de gemeenten maar ook niet de provincie alleen kan dragen. Er is samenwerking met het Rijk nodig.

## Schaalsprong OV

Naast de fiets zet de regio ook in op een schaa sprong van het OV-netwerk, dat moet worden aangepast om de forse opgave mogelijk te maken. De Schaa sprong OV (beschreven in het OV-netwerkperspectief 2025-2050) beschrijft dat 'benutten' centraal staat in de periode tót 2035; zonder grote nieuwe infra wordt het OV-netwerk verder versterkt. De periode daarna staat in het teken van omvangrijke investeringen die momenteel op verschillende trajecten worden voorbereid, het 'uitbreiden'. Voor het OV wordt ingezet op een samenhangend netwerk van trein, tram, Bus Rapid Transit (BRT), bus en aanvullend OV door versterking van de hoofdverbindingen tussen stad en regio met benutting van het huidige fijnmazige netwerk (bussen en aanvullend OV) (figuur 4).



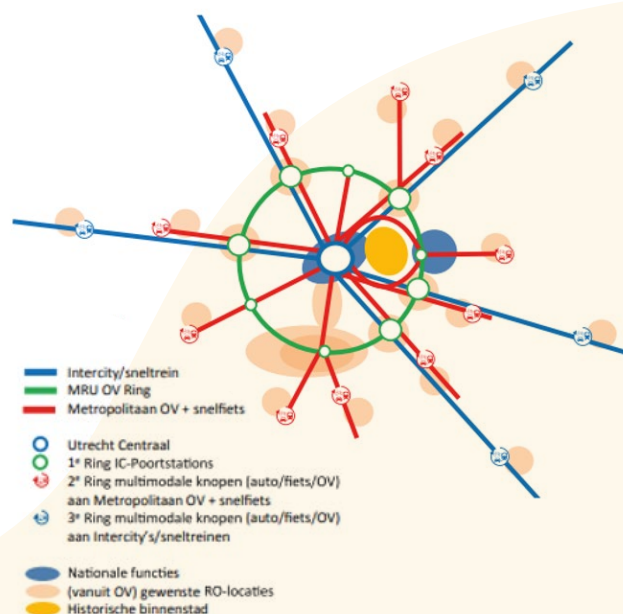
Figuur 4. OV Schaa sprong en verstedelijking eindbeeld 2050



Belangrijk onderdeel van het OV-netwerk in en rondom de stad Utrecht is het 'Wiel met Spaken' (figuur 5); een hoogwaardige OV-verbinding om de stad Utrecht, die het centraal station niet aandoet (wiel) met dwars daarop verbindingen naar Utrecht Centraal en de regio (spaken). Hiervoor zijn verschillende lightrail-, BRT-verbindingen en nieuwe knooppunten in beeld. Concreet gaat het om:

- Het versnellen en omleggen van de tramverbinding Utrecht Centraal-Nieuwegein (langs A12 en Merwedekanaalzone) en een mogelijke verlenging naar Utrecht Binnenstad en Zeist-Noord.
- Een tramverbinding naar Papendorp e.v.
- Versterken van tramlijn 22.
- Regionale OV-ring met BRT-verbindingen in samenwerking met de uitbreiding en versterking van station Lunetten-Koningsweg en/of Leidsche Centrum.

Figuur 5. Wiel met Spaken



Met deze ingrepen worden het kenniscluster Utrecht Science Park, nieuwe woningbouwlocaties en bestaande woon- en werklocaties beter bereikbaar met het OV. Het gaat hier om een doorontwikkeling van de propositie die is ingediend voor het Nationaal Groeifonds (februari 2021) en bouwt voort op de resultaten van de regionale studies Samen OV Versnellen in Utrecht en OV in de Binnenstad van Utrecht (2021). Op dit moment wordt hierover een MIRT-verkenning uitgevoerd. Gezamenlijke overheden (Rijk en regio) onderzoeken maatregelen tot € 500 mln om tot oplossing van deze opgave te komen. De verwachting is dat meer geld voor uit te voeren maatregelen nodig zal zijn om bereikbare nieuwe woningen in dit gebied te kunnen realiseren.

Ook in andere delen van de provincie wordt ingezet op een verbetering van de bereikbaarheid van woon- en werklocaties. Belangrijke inzet hierbij is de versterking van intercity- en sprinterverbindingen en nieuwe stations. Daarmee wordt het spoor de ruggengraat van het provinciale OV-netwerk, aangevuld met een regionaal netwerk van snelle, aantrekkelijke en kwalitatief hoogwaardige BRT-verbindingen met naadloze aansluitingen op de knooppunten.

### **Wegen**

Op het gebied van wegen wordt de provinciale inzet vooral gedreven door het programma van beheer en onderhoud.

Op basis van de keuze voor de concentratie van de woningbouwopgave, zijn benodigde investeringen voor de provincie in wegen beperkt – de enige uitzondering hierop, is dat als een belangrijk deel van de nieuwe woningen in de A12-zone gerealiseerd worden, er mogelijk aanvullingen op het wegennet nodig zijn. Hier staat tegenover dat het Rijk in belangrijke mate investeert in het hoofdwegennet.

### **Mobiliteitstransitie e.a.**

Ook draagt de provincie bij aan de mobiliteitstransitie.

Op dit moment is voor de regionale samenwerking op programma's die de reiziger verleiden tot de meest duurzame manier van verplaatsen jaarlijks € 5-10 mln beschikbaar.

Naast de hiervoor genoemde thema's en investeringen is de provincie ook betrokken bij andere initiatieven. Denk aan de ontwikkeling van knooppunten, P&R-locaties en kleine(re) investeringen in OV in de regio's Amersfoort en Foodvalley.

### **Bereikbaarheidsopgave staat niet op zichzelf**

De fysieke ruimte in de regio om de hiervoor beschreven doelen te bereiken is beperkt beschikbaar. Meerdere

opgaven doen een beroep op de ruimte, en de vraag is hoeveel er 'overblijft' om de bereikbaarheidsdoelen te realiseren. De bereikbaarheidsopgave betekent ook dat er omvangrijke financiële middelen nodig zijn. De provincie kan deze financiële opgave niet alleen dragen en kijkt hierbij ook naar andere overheden. Er zijn bovendien nog autonoom stijgende kosten voor beheer en onderhoud en vervanging en renovatie van het water-, weg- en OV-systeem. En ook de exploitatiekosten voor het OV stijgen autonoom (zonder investeringen in de schaalprong).

Daarnaast zijn er veel onzekerheden, waaronder de onduidelijkheid rondom technologische ontwikkelingen en de impact daarvan op het mobiliteitssysteem (onder andere op het functioneren ervan, de betaalbaarheid en de inclusiviteit). Ook onduidelijk is hoe de kosten van nieuwe modaliteiten (elektrisch vervoer, of zelfrijdend) en energiedragers (bijvoorbeeld waterstof) zich ontwikkelen, en wat dit betekent voor het mobiliteitssysteem (transitie naar klimaatneutrale mobiliteit).

Om de doelen te kunnen realiseren wordt samengewerkt door Rijk en regio. Onder andere onder de koepel U Ned. Hierin worden verschillende maatschappelijke opgaven in samenhang uitgewerkt. Het eerdergenoemde Regionaal Toekomstbeeld Fiets is in samenwerking met regionale overheden tot stand gekomen, en er zal met gemeenten en het Rijk gekeken worden naar de realisatie en financiering van de Schaalprong Fiets. Voor het wegennet geldt dat deze in principe op orde is. Vooralsnog wordt er bij onze mobiliteitsaanpak vanuit gegaan dat de rijksprojecten die in voorbereiding zijn rond knooppunt Hoevelaken en de A27 Ring Utrecht gerealiseerd worden. Mede naar aanleiding van het huidige regeerakkoord werkt de provincie en de gemeente Utrecht momenteel, in overleg met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, aan een alternatieve invulling voor de Ring Utrecht.

De mate waarin het wegennet op orde is, hangt echter ook af van de wijze waarop de verstedelijkingsopgave wordt ingevuld. Het uitgangspunt van de Omgevingsvisie is om te verdichten rond knopen, maar in de uitwerking hiervan kan mogelijk worden gedifferentieerd met de hoeveelheid woningen die daadwerkelijk rondom knopen worden gerealiseerd (en welke in de buitengebieden). Over het algemeen kan gesteld worden dat hoe meer nieuwe woningen rondom knopen, hoe groter de OV-opgave (en hoe groter de investeringen vanuit de provincie). Maar: hoe meer nieuwe woningen in buitengebieden, hoe groter de weggopgave (en hoe groter de bijdrage vanuit het Rijk, voor het hoofdwegennet).

Figuur 6. Bereikbaarheidsopgave gekoppeld aan verstedelijking



De mate waarin wordt verdicht is bepalend voor de invulling van de bereikbaarheidsopgave. *Figuur 6* geeft de hiervoor beschreven 'scenario's' in een voorbeeld weer; op basis van een opgave van 100.000 woningen in de U16 kan 'sterk' (45-75k woningen rond 3-5 knopen) of 'minder sterk' (< 45k woningen rond 3-5 knopen) worden verdicht. Dit is bepalend voor het 'bereikbaarheidspakket' dat nodig is bij de komst van deze aantallen woningen. Sterk verdichten vraagt om forse investeringen in het OV (inzet op tram) met beperkte investeringen in weg, versus inzet op bus met juist wel forse(re) investeringen in de weg bij minder verdichten. Hier zit dus een belangrijke koppeling tussen wonen en bereikbaarheid.

### Financiële analyse

Met het vastgestelde beleid in de Omgevingsvisie zet de provincie in op gezonde mobiliteit. Hiervoor zijn grote investeringen nodig. Deze kunnen niet gedaan worden zonder betekenisvolle rijksbijdragen en bijdragen vanuit andere regionale partners. Op basis van de huidige inzichten zien de investeringen voor de deelopgaven binnen bereikbaarheid er op hoofdlijnen als volgt uit:

- De regionale opgave voor de SchaaSprong Fiets bedraagt € 1,6 mrd, voor de periode van 2021 tot 2040. Een belangrijk deel komt voort rekening van de provincie.
- De totaal benodigde investeringskosten voor het volledige Wiel met Spaken bedragen € 4 mrd. Dit bedrag is exclusief de aanschaf van materieel (nog in discussie). Ook de investeringen op het spoor en het hoofdwegennet (HWN) zijn geen onderdeel van deze raming, omdat die voor rekening komen van het Rijk.

- Er wordt rekening gehouden met oplopende kosten voor exploitatie (van € 12,5 mln in 2023 tot € 23,75 mln in 2040). Voor beheer en onderhoud wordt uitgegaan van € 12 mln/jaar ingaande na ingebruikname.
- Op basis van de keuze voor de concentratie van de woningbouwopgave, zijn benodigde investeringen voor de provincie in wegen beperkt – de enige uitzondering hierop, is dat als een belangrijk deel van de nieuwe woningen in de A12-zone gerealiseerd worden, er mogelijk aanvullingen op het wegennet nodig zijn. Hier staat tegenover dat het Rijk in grotere mate investeert in het hoofdwegennet.
- Ook draagt de provincie bij aan de mobiliteitstransitie. Op dit moment is voor de regionale samenwerking op programma's die de reiziger verleiden tot de meest duurzame manier van verplaatsen jaarlijks € 5-10 mln beschikbaar.
- Naast de hiervoor genoemde thema's en investeringen is de provincie ook betrokken bij andere initiatieven. Denk aan de ontwikkeling van knooppunten, P&R-locaties en kleine(re) investeringen in OV in de regio's Amersfoort en Foodvalley.

Op hoofdlijnen zien de ambities voor bereikbaarheid er goed uit, maar het totale programma, de financiële uitwerking én de mate waarin dekkingsafspraken zijn gemaakt over de benodigde investeringen, wordt nog uitgewerkt. Om de juiste input en een totaaloverzicht te verkrijgen, is op basis van de documentenstudie en kennis en ervaring door experts op het gebied van bereikbaarheid en mobiliteit een inschatting gemaakt van de benodigde middelen om de beschreven ambities te realiseren. Hierbij wordt niet ingegaan op de effectiviteit van de individuele investeringen en in welke mate ze in staat zijn om de doelen te behalen. Voor deze exercitie zijn alle bereikbaarheidsprojecten en -programma's in beeld gebracht, in een 'hoog' en 'laag' scenario. De aanname hierbij is dat het hoge scenario de ambities uit de Omgevingsvisie vertegenwoordigt en daarmee 100% van de investeringen bedraagt. Het 'lage' scenario dekt niet de volledige ambities, maar kent daardoor ook lagere kosten; hiervoor is een arbitrair (!) percentage aangehouden, van 75% ten opzichte van 'hoog'. Het totaaloverzicht van de investeringen ('hoog' en 'laag') en dekkingsmogelijkheden, worden toegelicht in *hoofdstuk 4*.

### Inhoudelijke samenhang tussen de vijf opgaven

De opgaven hebben een sterke inhoudelijke relatie met elkaar. Kijk bijvoorbeeld naar de opgave voor energie en klimaat; hoe groter de groei van andere opgaven, hoe groter de opgave voor dit thema. Vanzelfsprekend wordt bij meer woningen de vraag naar energie wat groter. Maar zoals beschreven: de opgave zit met name in de bestaande woningvoorraad. Extra ambities op energie en klimaat kunnen tot bijvoorbeeld (extra) eisen aan de verduurzaming van nieuw te bouwen woningen, alsmede versnelde aanpassing van de (bestaande) woningvoorraad en de woonomgeving. Ook de beschikbare netcapaciteit is een vraagstuk waar de komende decennia fors in geïnvesteerd zal moeten worden. Deze opgave raakt direct aan de verstedelijkings-opgave. Andere relaties zijn zichtbaar tussen wonen en economie: minder woningen leidt tot minder extra banen (deels op bedrijventerreinen) en minder investeringen in verduurzaming en verdichting van die terreinen. Ook geldt dat investeringen in wonen, bereikbaarheid, groen en energie van invloed kunnen zijn op de gezondheid van inwoners. Voorbeelden zijn investeringen in natuur, die leiden tot betere luchtkwaliteit, investeringen in recreatie die leiden tot meer sporten en bewegen en investeringen in de verduurzaming van huizen die leiden tot een beter binnenklimaat. De hiervoor beschreven relaties bieden enkel een aantal voorbeelden, van een veel breder en samenhangend geheel tussen de opgaven.

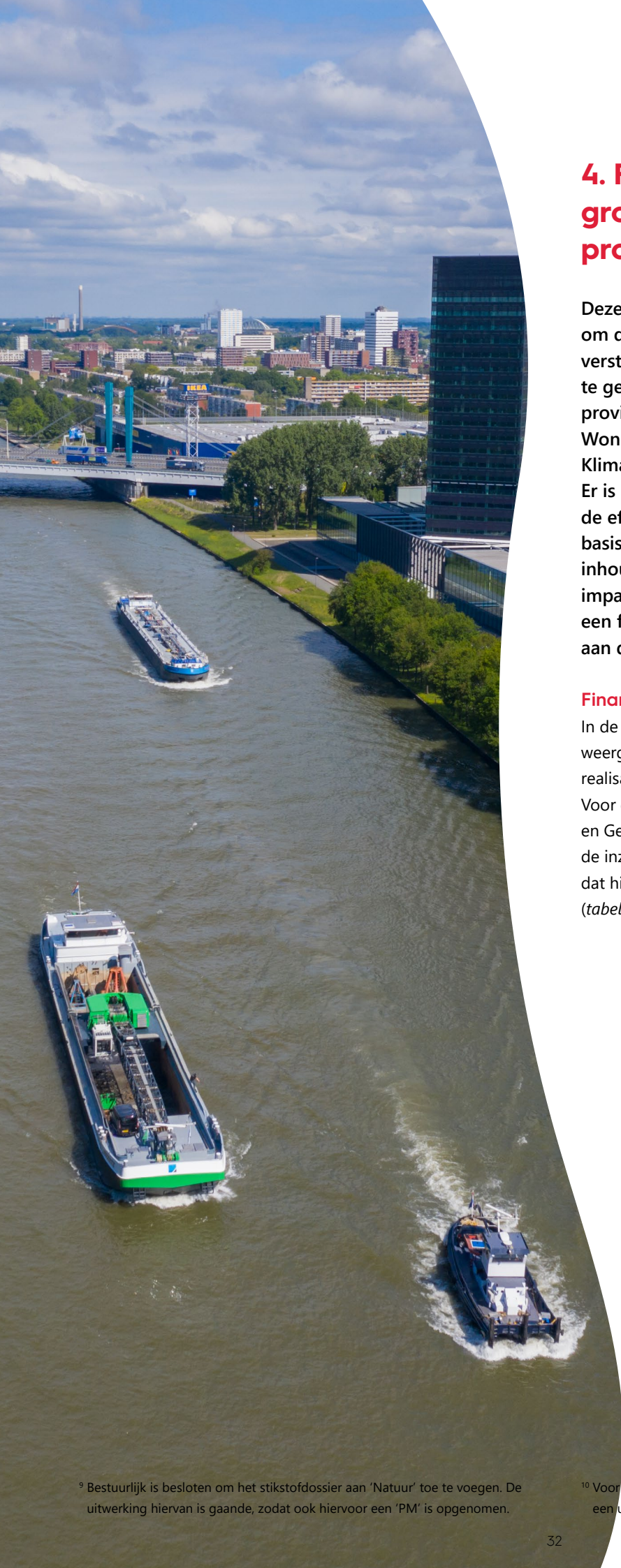
### Validatie laat beperkte financiële samenhang zien

De validatie heeft een eerste inzicht gegeven in de onderlinge inhoudelijke afhankelijkheden. Daarbij is ook geconstateerd, dat – op basis van de huidige inzichten - er weinig (tot geen) afhankelijkheden in directe financiële zin zijn te onderscheiden. Zelfs voor opgaven bereikbaarheid en wonen, traditioneel nauw met elkaar verbonden, geldt dit ook. Deze beperkte financiële afhankelijkheid wordt verklaard uit het feit, dat bij de aangehouden scenario's voor woningbouw in alle gevallen het uiteindelijk beoogde aantal woningen van maximaal circa 166.000 zal worden gerealiseerd. Ook geldt dat in combinatie met de ambitie om dit zoveel als mogelijk via 'verdichten' tot stand te brengen het totale pakket bereikbaarheid enerzijds nodig wordt geacht en anderzijds niet onderscheidend is tussen de verschillende scenario's. Alleen de 'bus-tram discussie' in de regio U16 speelt hierbij als afhankelijkheid van het totaal aantal gerealiseerde woningen langs de nieuwe OV-verbindingen.

### In de validatie ontbreken diverse grote dossiers

Het ontbreekt in de validatie echter nog aan een goed onderbouwd inzicht in cruciale dossiers zoals stikstof, klimaatadaptatie en energietransitie. Hoewel de inhoudelijke relatie van deze dossiers met de opgaven evident is, worden de financiële afhankelijkheden pas bij nadere uitwerking zichtbaar, zodra meer bekend is over deze dossiers. We komen hier bij ons advies voor de *next steps* op terug (*hoofdstuk 6*).





## 4. Financiële impact groeisprong op begroting provincie Utrecht

Deze groei van de provincie vraagt om investeringen om de kwaliteit van de regio te behouden en te versterken. PS hebben gevraagd om een vooruitblik te geven op de financiële ontwikkeling van de provincie tot 2040, specifiek voor de opgaven Wonen, Economie en Gezondheid, Energie en Klimaat, Natuur en Recreatie en Bereikbaarheid. Er is behoefte aan een samenhangend beeld van de effecten van de groei voor deze opgaven. De basis voor de financiële vertaling is de oogst uit de inhoudelijke validatie (*hoofdstuk 3*). Om de financiële impact te analyseren, wordt gebruik gemaakt van een financieel model, dat ter beschikking is gesteld aan de provincie.

### Financiële oogst groeisprong

In de *tabellen 5 en 6* is de financiële 'oogst' van de validatie weergegeven. Uitgangspunt is de inzet die nodig is voor de realisatie van de doelen en ambities uit de Omgevingsvisie. Voor de opgaven Wonen, Natuur en Recreatie<sup>9</sup>, Economie en Gezondheid en Energie en Klimaat<sup>10</sup> geven de bedragen de inzet van de provincie weer, waarbij wordt aangetekend dat hierin (in het financiële model) gevarieerd kan worden (*tabel 5*).

<sup>9</sup> Bestuurlijk is besloten om het stikstofdossier aan 'Natuur' toe te voegen. De uitwerking hiervan is gaande, zodat ook hiervoor een 'PM' is opgenomen.

<sup>10</sup> Voor 'Energie en Klimaat' wordt door de provincie momenteel gewerkt aan een uitwerking. Daarom staan veel projecten op 'PM', vanaf 2024/2025.



Tabel 5. Financiële oogst Wonen, Economie en Gezondheid, Energie en Klimaat en Natuur en Recreatie – in *hoog* scenario

Project	Opmerking	Bedrag (mln €)	Per	Aard	Looptijd
<b>Wonen</b>					
Scenario A: 7.500 woningen/jaar	Realisatie van 135.000 woningen in 2040	5-20 <sup>11</sup>	Jaar	Subsidie	2023-2040
Scenario B: oplopend 7.000 tot 10.000 woningen/jaar	Realisatie van 165.000 woningen	5-20 <sup>12</sup>	Jaar	Subsidie	2023-2040
Scenario C: 10.000 woningen/jaar tot 2030, daarna 8.500 woningen/jaar	Realisatie van 165.000 woningen in 2040	5-20 <sup>13</sup>	Jaar	Subsidie	2023-2040
<b>Economie en Gezondheid</b>					
Toekomstbestendige arbeidsmarkt - digitale vaardigheden	Scenario laag is 2,5 mln per jaar	5	Jaar	Subsidie	2023-2040
Innovatieversterking/ campusontwikkeling	Scenario laag is 0,5 mln per jaar in 2023/24 en 1 mln per jaar vanaf 2025	1,5 per jaar in 2023/24 en 2 per jaar vanaf 2025	Jaar	Subsidie	2023-2040
Verduurzaming en intensivering bedrijventerreinen, bijdrage onrendabele top	Scenario laag is 3 mln per jaar van 2023-2025	3 (2023-2025), 8,5 (2026-2036)	Jaar	Subsidie	2023-2030
<b>Energie en Klimaat</b>					
Energie- en warmtetransitie	Scenario laag is 10 mln per jaar in 2023-2025	10	Jaar	Subsidie	2023-2040
Investering energienet-infra	Eenmalig 75 miljoen in 2023 (waarvan 25% in begroting als verhoging weerstandsvermogen) <sup>14</sup> , geen deelneming in scenario laag	75	Eenmalig	Deelneming	2023
Opbrengsten investering energienet-infra	Verondersteld: 3% rendement uit dividenduitkering. Geen deelneming in scenario laag, derhalve geen opbrengsten	-2 <sup>15</sup>	Jaar	Opbrengsten deelneming	2024-2040
Projectontwikkeling en innovatie	Scenario laag is gelijk aan hoog	10	Jaar	Subsidie/ revolverend fonds	2023-2031
Bodemdaling/veenweiden	Scenario laag is eenmalig 4 mln in 2023	4	Jaar	Subsidie	2023-2040
Klimaatadaptatie	Scenario laag is 4 mln per jaar van 2023-2025	4	Jaar	Subsidie	2023-2040
<b>Natuur en Recreatie</b>					
Aanleg groen groeit mee	Totale investering hoog is 1.260 mln, scenario laag is 75% daarvan	70	Jaar	Subsidie	2023-2040
Beheer groen groeit mee	Scenario laag is 75%	Oploop met uitbouw areaal; van 5-22 mln in 2023-2040	jaar	Subsidie	2023-2040
Stikstof en natuurverbetering	Nog in uitwerking				

<sup>11</sup> Afhankelijk van bijdrage provincie aan onrendabele toppen, en aan het aantal woningen waarvoor deze bijdrage wordt verstrekt.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> De verhoging van het weerstandsvermogen met 25% van 75 miljoen euro is een (zeer) conservatieve inschatting. Zie verder bijlage 1.

<sup>15</sup> Dit is te lezen als jaarlijkse opbrengsten.

'Bereikbaarheid' is in een aparte tabel samengevat, omdat er sprake is van een samenhangend pakket van een (groot) aantal onderdelen met elk een verschillend karakter. Het pakket is gebaseerd op de keuze voor verdichten (met daarmee behoud van landschap). Daarbij ligt er een sterke focus op onder andere versterking van het OV (eventueel met elektrische bussen) en de mobiliteitstransitie (onder andere forse inzet op 'fiets' met daarmee ook positieve effecten op de leefbaarheid en gezondheid). Daarbij kennen bereikbaarheidsuitgaven vaak een ander karakter dan bij de overige domeinen. Voor een aantal projecten (zoals bijvoorbeeld mobiliteitstransitie) is sprake van een (jaarlijkse)

subsidiestroom, terwijl voor andere projecten investeringen worden gedaan waarna na ingebruikname sprake is van afschrijvingen en beheer en onderhoud. Dit geldt met name voor grootschalige OV-investeringen. Bij deze geldt dat de realisatie niet eerder dan in 2032 zal kunnen starten vanwege de benodigde proceduretijd. In *tabel 6* zijn daar waar opportuun de totale investeringsbedragen opgenomen, waarna de discussie over de bijdrage van provincie gevoerd en doorgerekend kan worden. Dit onderscheid is nodig om de financiële analyse goed te kunnen doen<sup>16</sup>. Tenslotte wordt opgemerkt, dat de tabel alleen die investeringen omvat, waar de provincie mogelijk aan kan bijdragen.

Tabel 6. Financiële oogst opgave Bereikbaarheid – in *hoog* scenario

Project	Opmerking	Bedrag (mln €)	Per	Aard	Looptijd
Mobiliteitstransitie	Regionale bijdrage en algemeen.	4,7	Jaar	Subsidie en exploitatie	2023-2040
Optimalisatie fietsnetwerk	Volledige investering bedraagt 1,6 mrd. Aandeel provincie circa 300 mln	15,3	Jaar	Kapitaallasten, B&O en subsidie	2023-2040
Optimalisatie provinciaal wegennetwerk		12,5	Jaar	Kapitaallasten, B&O en subsidie	2023-2040
Wiel met Spaken U16 – focus op tram (investering)	Volledige bedrag is 4 mrd. Aandeel provincie is variabel.	% van 4 mrd	Totaal	Kapitaallasten	2032-2036
Wiel met Spaken U16 – tram, B&O en aanschaf trammaterieel		12 <sup>17</sup>	Jaar	Exploitatie	Vanaf 2037
Wiel met Spaken U16 – focus op Bus Rapid Transit (investering)	Volledig bedrag is 2,5 mrd, waarvan 1,5 mrd op en rondom hoofdwegennet. Aandeel provincie is variabel.	% van 2.500	Totaal	Kapitaallasten	2032-2036
Wiel met Spaken U16 – bus, B&O		2	Jaar	Exploitatie en B&O	Vanaf 2037
Lokale optimalisatie netwerk inclusief P&R's U16, A'foort en Foodvalley	Diverse projecten. Totale investering 395 mln. Aandeel provincie variabel.	% van jaarlijks 22	Jaar	Subsidie	2023-2040
Ontwikkeling OV-exploitatiekosten	12,5 mln per jaar van 2023-2025, in 2026 12,75 mln, daarna jaarlijkse stijging met 0,75 mln per jaar oplopend tot 23,75 mln in 2040	12,5-23,75	Jaar	Subsidie	2023-2040

<sup>16</sup> Ten behoeve van deze analyse is waar mogelijk een onderscheid gemaakt in de ambities 'Hoog' en 'Laag' m.b.t. de te realiseren doelen per opgave. 'Hoog' is veelal het grondigst onderbouwd en heeft een zo eenduidig mogelijke relatie met de ambities zoals verwoord in de Omgevingsvisie.

'Laag' is veelal gebaseerd op een – arbitraire – aanname van 75% van de totale investering.

<sup>17</sup> Zie kader 5.

Zoals te zien in *tabel 5* en *tabel 6* zijn er veel kosten die al direct worden meegenomen vanaf 2023. Bij bereikbaarheid heeft dit er, bijvoorbeeld bij het fietsnetwerk, mee te maken dat er nu nog onvoldoende inzicht is wanneer de uitgaven precies worden verwacht. Om die reden is ervoor gekozen om die investeringen dan over de gehele periode 'uit te smeren'. Dit leidt tot een overschatting van kosten in de eerste jaren en een onderschatting van de kosten in de laatste jaren. Daarnaast zijn er op het terrein van energie en klimaat veel uitgaven die met name in de eerste jaren zijn voorzien, en minder in de latere jaren. Per saldo leidt dit er in de uitkomsten toe dat er in het model al direct een forse oploop van de jaarlijkse kosten te zien is vanaf 2023, waar in de realiteit waarschijnlijk voor een gelijkmatiger ingroepad zal worden gekozen. Daartegenover staat dat de grote bereikbaarheidsinvesteringen nu zijn voorzien voor 2032-2036, waardoor veel kosten voor beheer en onderhoud en exploitatie alleen maar in de latere jaren te zien zijn.

#### **Kader 5. Kosten B&O en trammaterieel**

Er ontstaan kosten voor B&O ter hoogte van € 12 mln per jaar. Voor trammaterieel zijn er twee mogelijkheden: (1) Het trambedrijf schaft het trammaterieel aan en schrijft vervolgens de investering af. Hierdoor ontstaat vanaf 2037 een subsidiebehoefte van circa € 5 mln per jaar. (2) Als ervoor wordt gekozen dat de provincie het trammaterieel zelf aanschaft (al dan niet via een dochteronderneming), dan ontstaat omstreeks 2036 een additionele liquiditeitsbehoefte van circa € 150 mln en vervolgens een afschrijvingsbehoefte van circa € 5 mln per jaar in de begroting. De keuze hiertussen is nog niet bekend en derhalve niet verder doorgerekend.

#### **Doel en scope van het model**

Voor deze verkenning is een dynamisch rekenmodel gebouwd dat prioriteringen en ambities in de vijf opgaven vertaalt in financiële effecten voor de provincie. Doel van het model is financiële effecten van verschillende prioriteringsmogelijkheden inzichtelijk te maken. Het model kan daarmee als ondersteunend aan de besluitvorming dienen, maar het leidt niet tot automatische prioriteringen: deze zijn input, niet output van het model. Zo kan een financieel model bijvoorbeeld geen rekening houden met de ruimtelijke inpasbaarheid van een prioritering en mogelijke ruimtelijke conflicten tussen prioriteringen op de verschillende opgaven. Daarbij is helder dat de groeisprong ook iets zal vragen van de organisatiekracht van de provincie, maar de eventuele financiële impact hiervan is

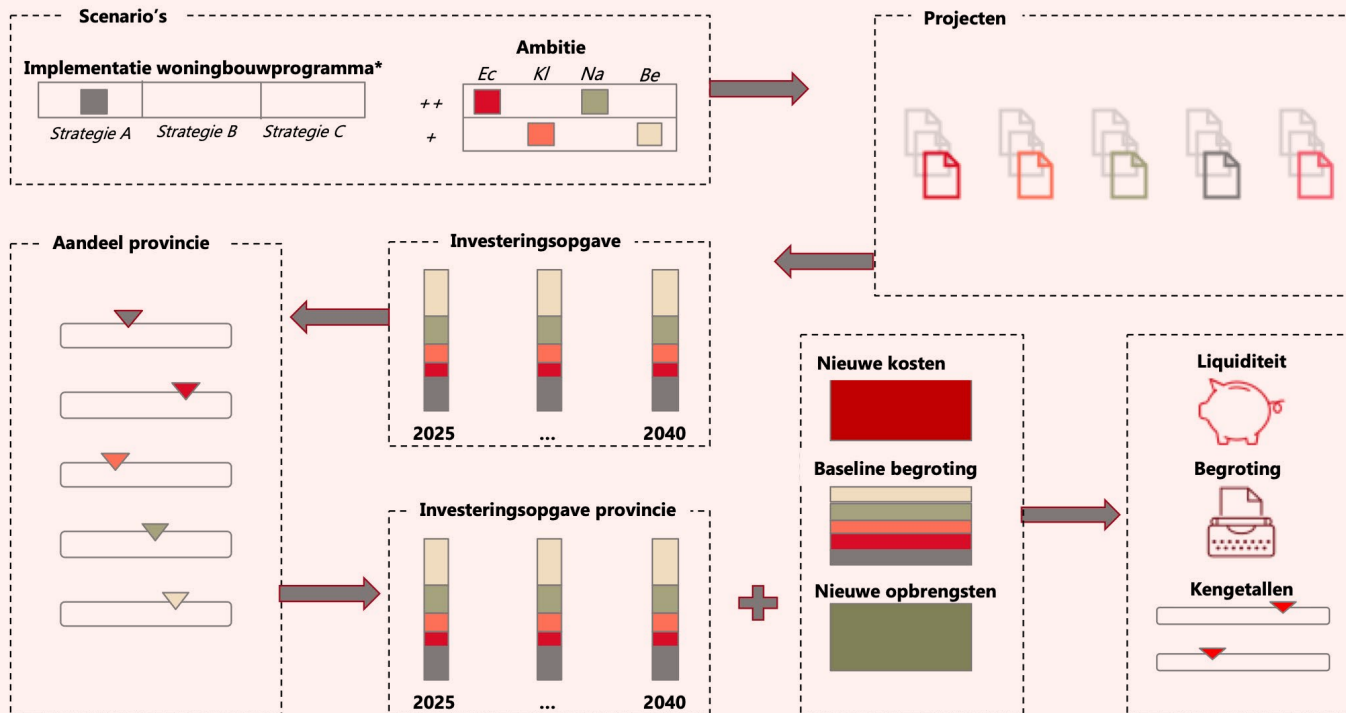
niet meegenomen in het model. Ook zegt het model niets over de bredere maatschappelijke impact van prioriteringen. Het model vervangt derhalve geen maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), en kan prioriteringen niet optimaliseren (*figuur 7*). Dit dynamische rekenmodel vertaalt diverse keuzes (met onder andere drie woonscenario's, een bus- of tramoplossing voor het Wiel met Spaken, twee mogelijke ambitieniveaus op de opgaven en extra opbrengsten in de motorrijtuigenbelasting (MRB)) naar de financiële effecten voor de provincie.

Het model bundelt de beschikbare kennis; de input is in het kader van dit project in samenwerking met experts van de provincie geïdentificeerd en gevalideerd. Het model maakt scenario's inzichtelijk door variatie toe te laten in het ambitieniveau per opgave. Hiermee wordt invulling gegeven aan de beleidsvrijheid van de provincie. Grofweg kan, afhankelijk van wat meest passend is bij het desbetreffende project, op de volgende manier worden gevarieerd in de inzet van provincie (draaiknoppen):

- Voor een aantal projecten c.q. beleidsinstrumenten is een 'laag' en een 'hoog' kostenniveau opgenomen in het model. Bij een deel van deze projecten betreft dat een specifieke keuze (bijvoorbeeld: laag is € 2,5 mln per jaar, hoog is € 5 mln per jaar), bij het andere deel betreft het een arbitraire keuze (laag is 75% van de kosten van hoog).
- Voor een aantal projecten is er een specifieke keuze tussen twee varianten. Dit is concreet het geval bij de keuze tussen een tram- en een bus oplossing voor het Wiel met Spaken.
- Voor een aantal projecten is de reeds besloten inzet (het gaat dan meestal om de eerstvolgende jaren) meegenomen als 'laag', en een doorzetting van deze inzet t/m 2040 als 'hoog'.
- Voor een aantal projecten kan in het model een keuze gemaakt worden hoe hoog het aandeel van de provincie is bij de bekostiging. Resultaat hiervan is dat inzichtelijk wordt wat de resterende bekostigingsopgave voor derden is.

Centrale uitkomst van het model is de impact op de begroting van de provincie per jaar in de periode 2023 t/m 2040; daarnaast worden, waar mogelijk, financiële kengetallen berekend. Om de toekomstige begroting te berekenen, is een 'baseline' van de begroting bepaald (zie *figuur 8*). Daarbij is bepaald welk onderdeel van de huidige begroting 'groeisprong-equivalent' is en welk onderdeel bij de baseline hoort. Veronderstelling hierbij is dat de geïntariseerde kosten voor de groeisprong niet volledig additioneel zijn, maar soortgelijke (maar lagere) kosten op de huidige begroting vervangen.

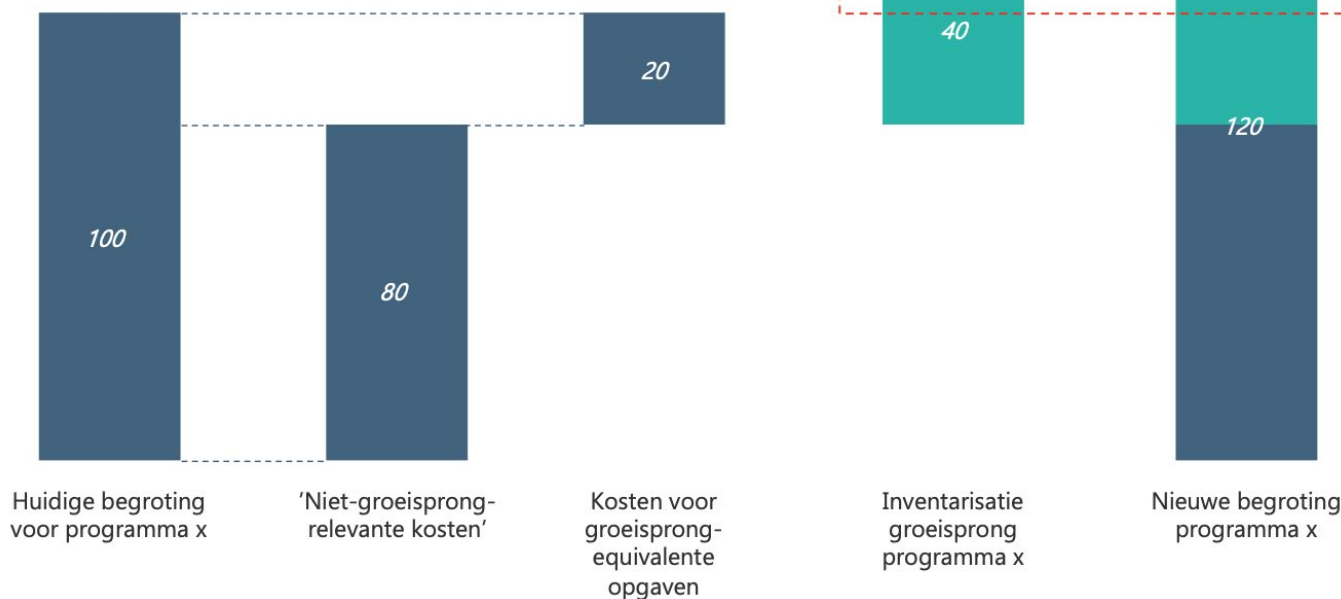
Figuur 7. De filosofie achter het financieel model



Het spreekt voor zich dat deze aanpak grofmazig is. De uitkomsten geven daarom een indicatie van de meerkosten door de groeisprong in afhankelijkheid van prioriteringen, maar zijn geen voorspeller van een

toekomstig begrotingsjaar. Afhankelijk van de prioriteringen die gemaakt worden, wordt inzichtelijk welk onderdeel van de groeisprong door derde partijen (zoals het Rijk, Europa, gemeenten of de markt) te dekken is.

Figuur 8. Baseline begroting



Tevens is het belangrijk om op te merken dat bij het bepalen van de baseline van de begroting ook incidentele middelen zijn opgenomen die nog niet structureel zijn gedekt voor de periode na 2023. Dit staat namelijk los van de groeisprong, maar betekent wel dat er een extra inspanning nodig is om de baseline door te kunnen zetten. Als er daarnaast vanuit het bestaande areaal extra kosten voortkomen, dan betekent dat ook voor deze kosten een extra dekkingsopgave. In het model is daarom de mogelijkheid opgenomen om extra kosten en opbrengsten toe te voegen om een reëler beeld te laten zien van de ontwikkeling van de begroting als geheel, naast de financiële effecten van de groeisprong op de begroting.

Bij alle prioriteringen zal de groeisprong leiden tot extra uitgaven voor de provincie. Om deze te dekken zijn additionele opbrengsten nodig. In het model is hiervoor een draaiknop opgenomen, namelijk de provinciale opcenten. Belangrijke kanttekening hierbij is dat, mede door de voorgenomen komst van Betalen-naar-Gebruik (BnG), wordt gekeken naar stabielere financiering voor medeoverheden voor de periode na 2025. Daarbij wordt de mogelijkheid van een groter eigen belastinggebied betrokken die als alternatief voor de OZB (bij gemeenten) en de opcenten op de MRB (bij provincies) kan dienen. De desbetreffende draaiknop, hoewel nu vormgegeven als 'provinciale opcenten', kan daarom ook gelezen worden als 'doelbedrag heffingsverhoging'. Mogelijke extra inkomsten uit het Provinciefonds zijn niet gemodelleerd. Dit heeft twee redenen. Allereerst zijn deze uitkeringen van veel factoren afhankelijk, waaronder ook de groei van het aantal inwoners in andere provincies. Analyse van een mogelijke 'delta' t.o.v. de huidige bijdrage uit het Provinciefonds maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Ten tweede zijn aan de groei van het aantal inwoners niet alleen extra (belasting) inkomsten verbonden, maar vraagt die groei ook extra investeringen in voorzieningen e.d. Ook dit is niet verder geanalyseerd in dit onderzoek.

Uitgaande van de huidige voornemens van het kabinet, zijnde de invoering van een 'vlakke heffing', is er in deze studie geen rekening gehouden met regionale/lokale effecten van de inzet van dit beprijzingsinstrument. Verwacht mag worden dat automobiliteit een lagere groei-ontwikkeling zal doormaken. Planbureaus rekenen op dit moment aan de mogelijke mobiliteitseffecten van de invoering van BnG.

De ruimte om de MRB op te hogen is gemaximeerd, dit maken wij inzichtelijk in het model door ook de kengetallen over de MRB te laten zien (die de ruimte laten zien van de provincie ten opzichte van (1) het gemiddelde van alle provincies en (2) het wettelijk maximum). Daarnaast laten we de structurele exploitatieruimte zien (kengetal A). Voor de bruikbaarheid is het rekenmodel voorzien van een overzichtelijk 'dashboard'. Aan het einde van dit hoofdstuk presenteren wij enkele voorbeelden voor uitkomsten in afhankelijkheid van mogelijke prioriteringen.

### Liquiditeit versus begroting

Anders dan bijvoorbeeld de rijksoverheid past de provincie geen kasstelsel toe, maar een stelsel van baten en lasten. Vereenvoudigd gezegd: kosten voor grote investeringen komen niet in het jaar van de investering in de begroting terecht, maar uitgesmeerd over de fysieke levensduur van het project. Een hypothetische nieuwe OV-investering van 100 miljoen met een levensduur van 50 jaar drukt niet met 100 miljoen op de begroting in het jaar van de investering maar gedurende 50 jaar met 2 miljoen per jaar. Die twee miljoen per jaar betreffen de afschrijvingen/kapitaallasten. Daarnaast zijn er nog jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud en (in het geval van OV) exploitatielasten. Hoewel de jaarlijkse druk op de begroting dus wordt uitgesmeerd, is er wel een liquiditeitsbehoefte in het jaar van de investering van 100 miljoen.

In het financieel model hebben we deze aanpak benaderd door kosten als volgt te verwerken:

- Subsidies vallen in de begroting in het jaar dat ze verstrekt worden.
- Bijdragen aan uitgaven van derde partijen vallen in de begroting in het jaar van de onderliggende uitgave van de derde partij, ook al betreft het een grote investering. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een investering in rijksinfrastructuur.
- Uitgaven voor beheer en onderhoud beginnen in het jaar na oplevering en vallen in de begroting in het jaar dat de kosten gemaakt worden.
- Enkele investeringen van de provincie zelf worden uitgesmeerd in de tijd. Hierbij is een investeringsperiode (bijvoorbeeld 6 jaar) bepaald en is het totale investeringsbedrag uitgesmeerd over deze periode.
- Conform de Nota Investeren, waarderen en exploiteren (2017)<sup>18</sup> starten de afschrijvingslasten, exploitatielasten en kosten voor beheer en onderhoud in het jaar na ingebruikname van een investering.

<sup>18</sup> 'De provincie Utrecht begint met het afschrijven op haar investeringen op 1 januari van het begrotingsjaar dat volgt op het jaar van ingebruikname', zie <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/>

[Provinciale-Staten/2017/06-november/09:30/PS2017BEM14-03-NOTA-INVESTEREN-definitief-01092017.pdf](https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2017/06-november/09:30/PS2017BEM14-03-NOTA-INVESTEREN-definitief-01092017.pdf), p. 21

Bij mobiliteitsinvesteringen wordt conform de Nota Investeren een afschrijvingstermijn van 30 jaar gehanteerd. Er is een uitzondering gemaakt voor investeringen die over de gehele periode van 2023-2040 worden uitgesmeerd. In de begroting belandt dan vanaf jaar 1 van de investering jaarlijks 3% van de gecumuleerde investeringssom.

- Investeringen van eigen vermogen in fondsen of bedrijven leiden tot een verhoging van het weerstandsvermogen van de provincie. Dit is afhankelijk van het risicoprofiel. In het model is standaard voor 25% van de onderliggende investering gekozen. Die 25% landt als een incidentele last in de begroting.

Deze uitgangspunten zijn met de provincie besproken, maar het is belangrijk om te vermelden dat het om een versimpeling gaat van de werkelijkheid. Zo is de verhoging van het weerstandsvermogen afhankelijk van het risicoprofiel van een specifieke investering, en bepaalt de verwachte fysieke levensduur over hoeveel jaar de kosten in de begroting worden uitgesmeerd.

## Verwerking inputs in het model

De manier waarop de inputs uit het validatietraject zijn vertaald naar het financieel model, is beschreven in *bijlage 1*. Hierbij is telkens een onderscheid gemaakt tussen de verschillende draaiknoppen c.q. scenario's (in de meeste gevallen: 'hoog' versus 'laag') en de impact op begroting versus liquiditeit. Daar waarop dat laatste niet expliciet wordt ingegaan, is deze impact gelijk.

## Uitkomsten

Het dynamisch rekenmodel met verschillende draaiknoppen (met drie woonsenario's, een bus- of tramoplossing voor het Wiel met Spaken, twee mogelijke ambitieniveaus op de opgaven, extra baten via de opcenten MRB, et cetera) maakt het in potentie mogelijk om duizenden verschillende uitkomsten te laten zien. In dit rapport lichten we een basisscenario uit, inclusief een aantal gevoeligheidsanalyses.

### Basisscenario

In dit scenario wordt aangesloten bij de ambities uit de Omgevingsvisie. De draaiknoppen zijn als volgt ingevuld:

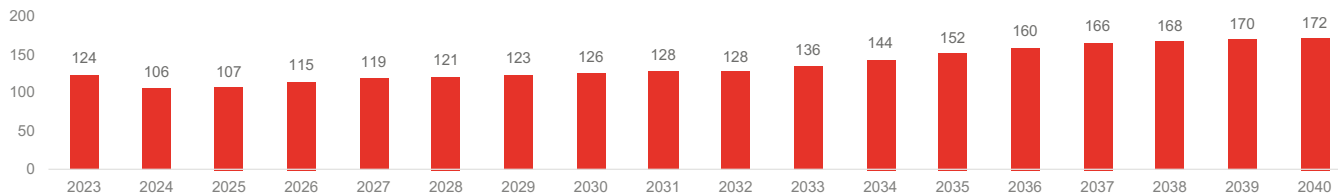
- De ambitie van maximaal 165.000 extra woningen in 2040 wordt gehaald, waarbij er vanaf 2023 steeds meer woningen per jaar worden gebouwd. Vanaf 2032 worden er jaarlijks 10.000 woningen gebouwd.
- Voor de helft van de te bouwen woningen draagt de provincie 25% van de onrendabele top van het toerekenbare tekort.
- De ambitieniveaus op de overige opgaven worden op 'hoog' gezet, met daarbij de kanttekening dat er voor de opgaven energie en klimaat inschattingen zijn opgenomen. Stikstof is nog PM.
- Voor bereikbaarheid wordt gekozen voor een tramoplossing. De provincie draagt hier 25% aan bij. Voor regionale bereikbaarheidsprojecten draagt de provincie 33% bij.
- De provincie bekostigt 33% van de investeringsopgave voor Natuur en Recreatie, en 100% van de hieruit volgende beheer- en onderhoudsopgave.



Onder deze assumpties ontstaat onmiddellijk een uitdaging voor de begroting: er moet in alle jaren tot aan 2040 meer dan

€ 100 miljoen per jaar aan extra dekking worden gevonden, en in de meeste jaren zelfs fors meer dan dat; *figuur 9a*.

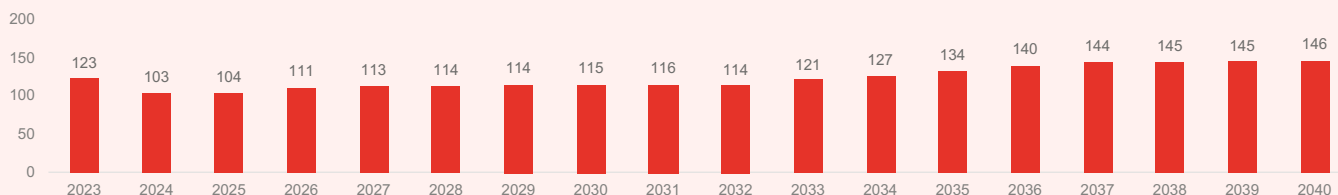
Figuur 9a. Basisscenario: uitkomsten voor begroting zonder extra opbrengsten (in mln €)



Hier staat tegenover dat de groei van het aantal woningen naar verwachting leidt tot een stijging van de opbrengsten van de provincie uit de opcenten op de MRB. In de basis nemen we aan dat met elke additionele woning 0,8

voertuigen worden toegevoegd, en dat dit per voertuig leidt tot meeropbrengsten van € 198. Dit leidt met name in de latere jaren tot een duidelijk financieel effect, naarmate het woningbouwprogramma vordert; *figuur 9b*.

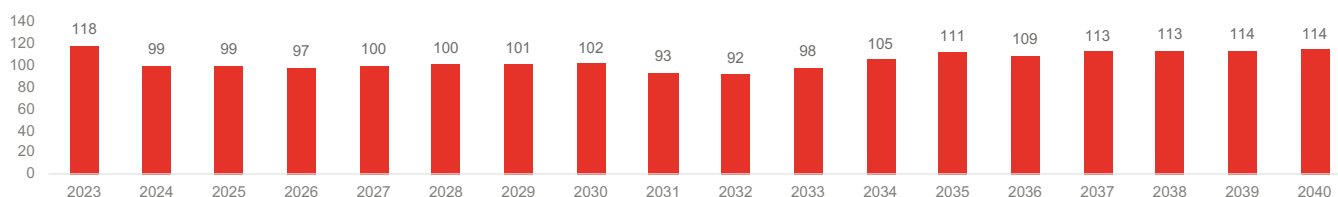
Figuur 9b. Basisscenario: uitkomsten voor begroting met alleen extra opbrengsten uit groei aantal voertuigen (in mln €)



Binnen het huidige provinciale instrumentarium van bekostigen is er eventueel ruimte om de opcenten MRB te verhogen om daarmee *extra baten* te creëren. De mate van verhoging is een politiek bestuurlijke beleidskeuze. Ter indicatie is het effect berekend van een gestage stijging van de MRB. Er is gerekend met een stapsgewijze verhoging van

nu 77,5 opcenten naar 80 (2023-25), naar 85 (2026-30), naar 90 (2031-35) en naar 95 (2036-40)<sup>19</sup>. Voor alle duidelijkheid: dit is geen voorstel van GS, maar wordt in het kader van dit onderzoek doorgerekend ter illustratie. Het maximaal benodigde extra budgettaire beslag van middelen kan alsdan teruggebracht worden tot circa € 115 mln/jaar; *figuur 9c*.

Figuur 9c. Basisscenario: uitkomsten voor begroting met extra opbrengsten uit groei aantal voertuigen én hypothetische beleidsmatige stijging MRB (in mln €)



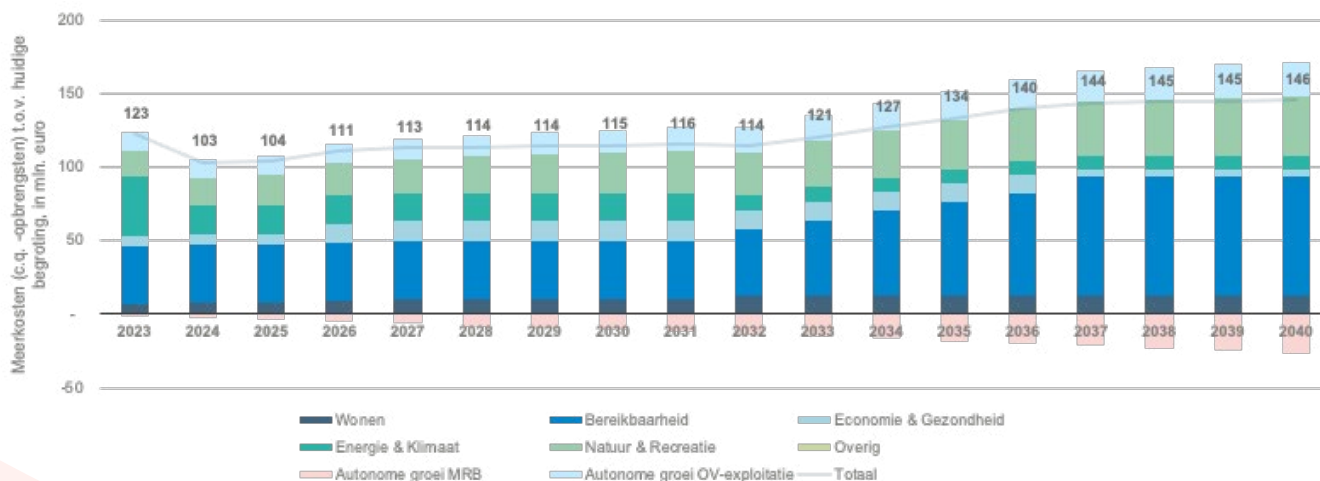
<sup>19</sup> Het is lastig een inschatting te maken van het toekomstig landelijk gemiddelde opcententariaf, daar de toekomstige besluitvorming jaarlijks ligt bij de PS van de twaalf provincies. In 2021 lag het gemiddelde tarief

voor de twaalf provincies op 83 opcenten. Het tarief voor de provincie Utrecht bedraagt in 2022 77,5 opcenten. Het wettelijk maximumtarief voor opcenten ligt in 2022 op 116,8.

Figuur 9d laat zien dat het grootste deel van het extra budgettaire beslag van middelen wordt veroorzaakt door de doorgerekende inzet op de opgaven Bereikbaarheid en

Natuur en Recreatie – zie ook tabel 5 en 6 voor de inputs per opgave.

Figuur 9d: Bijdrage per opgave op extra beslag op begroting, over de jaren met alleen extra opbrengsten uit groei aantal voertuigen (in mln €)

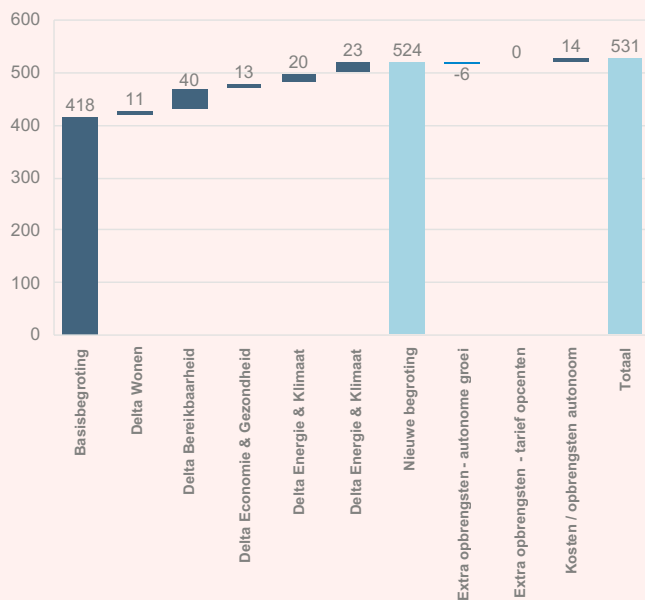


Zoals hierboven toegelicht is ervoor gekozen om een aantal projecten (waarbij er nu nog onvoldoende inzicht is wanneer de uitgaven precies worden verwacht) uit te smeren over de gehele periode 2023-2040. Dit leidt tot een overschatting van kosten in de eerste jaren en een onderschatting van de kosten in de laatste jaren. Daarnaast wordt de begrotingsimpact in 2023 mede bepaald door een mogelijke investering in energienet-infrastructuur die op dat jaar in het model zit.

Als we ter verduidelijking op een willekeurig gekozen tussentijds jaar (hier: 2027) inzoomen, dan zien we meer in detail hoe dit bedrag is opgebouwd. We sluiten hierbij aan bij de aanpak uit *figuur 9b*, dus mét extra opbrengsten uit de groei van het aantal voertuigen, maar zónder beleidsmatige verhoging van de MRB; *figuur 10*.

De assumpties leiden in 2027 tot een netto toename van € 113 mln aan te dekken kosten. Dit is opgebouwd uit een toename van de kosten van de verschillende opgaven (+ € 107 mln), de autonoom stijgende OV-exploitatiekosten (+ € 14 mln) minus de extra opbrengsten vanuit de autonome groei van de MRB (€ 6 mln)<sup>20</sup>.

Figuur 10. Basisscenario opbouw begroting in willekeurig jaar (hier: 2027)



<sup>20</sup> Door afronding ontstaan kleine verschillen.



### Kader 6. Impact op solvabiliteit en de schuldquote

Naast de financiële gevolgen van de groeisprong voor de begroting en de liquiditeit is er ook gekeken naar de gevolgen voor de balans. De ontwikkeling van de activa (wat zijn de bezittingen van de provincie) en de passiva (hoe wordt dat gefinancierd) hangt echter samen met allerlei ontwikkelingen die niet aan de groeisprong gerelateerd zijn. Duidelijk is wel dat de solvabiliteit en schuldquote al in de huidige meerjarenraming van 2020-2025 een verslechtering laten zien: de solvabiliteit (= eigen vermogen/balanstotaal) zakt van 62% naar 30%, de schuldquote (= (schulden – liquide activa) gedeeld door de totale baten) stijgt van 13% in 2020 tot 110% in 2025. Hoewel wij geen precieze uitspraken kunnen doen over de solvabiliteit en schuldquote voor de periode 2023-2040, is het duidelijk dat de groeisprong grote investeringen vereist. Dit betreft met name mobiliteitsinvesteringen in de periode 2030-2040. Die investeringen kunnen betaald worden door hiervoor te gaan sparen en/of door hiervoor externe leningen aan te trekken. De provincie voorziet in de huidige meerjarenraming reeds een liquiditeitstekort. Dat betekent dat als de provincie de komende jaren niet spaart en de investeringen moeten worden gedaan vanuit extra leningen, dat de solvabiliteit en schuldquote een verdere verslechtering laten zien in 2030-2040. De kengetallen solvabiliteit en schuldquote zullen in het scenario Omgevingsvisie dan zeer waarschijnlijk in de categorie 'risicovol' vallen.

### Gevoeligheidsanalyses

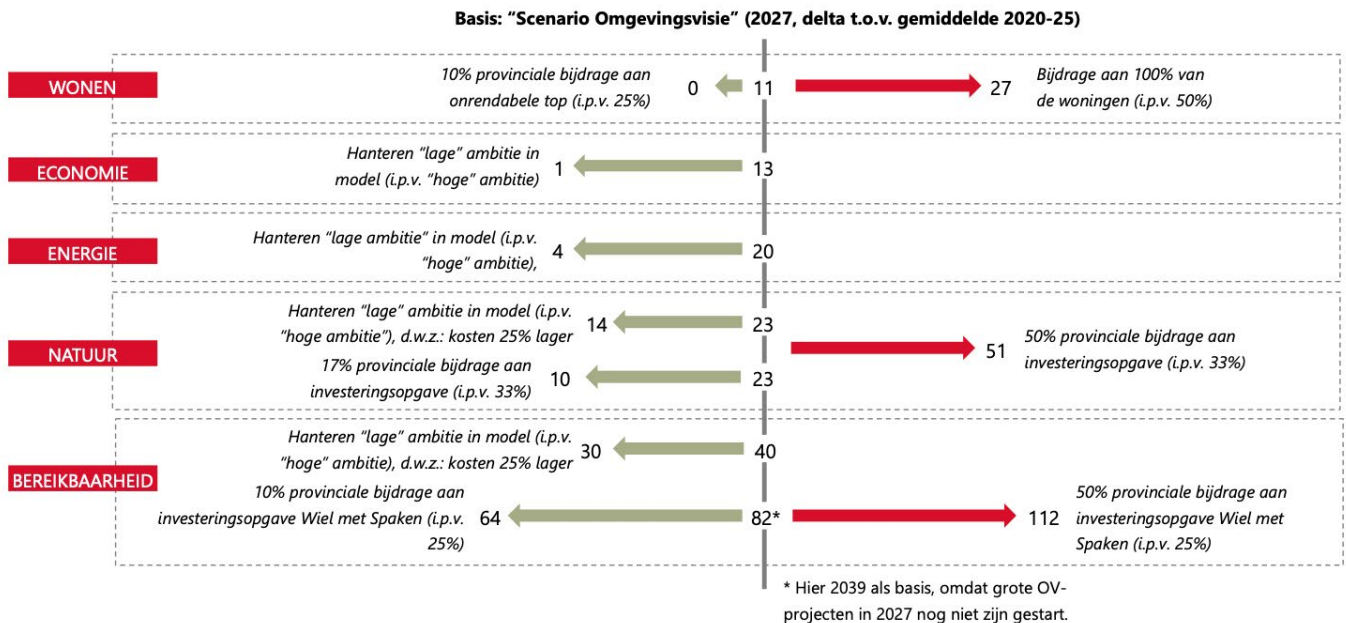
De daadwerkelijke kosten van de groeisprong zijn afhankelijk van keuzes van de provincie zelf en van afspraken met derde partijen. De impact van die keuzes en afspraken kan met behulp van het model bepaald worden; hierbij is een groot aantal variaties mogelijk. Ter verduidelijking hebben we in het model een aantal gevoeligheidsanalyses ('what if') uitgevoerd die in *figuur 11* zijn samengevat.

De gevoeligheidsanalyses zijn illustratief, ze geven nóch het maximum nóch het minimum van de mogelijke variatie weer. Ook geven ze slechts de impact van telkens een enkele verandering weer, waar in de praktijk uiteraard inhoudelijk én bestuurlijk samenhangende keuzes gemaakt zullen worden.

### Doorkijk: structurele kosten (na 2040)

De meeste kosten die in het model zijn verwerkt, zijn 'meerjarig incidenteel': het gaat om investeringen die gedurende meerdere jaren plaatsvinden, in enkele gevallen zijn ze zelfs in de berekening 'uitgesmeerd' over de gehele periode 2023-2040. Dat betekent echter niet dat het om structurele kosten gaat. Als de investeringen gedaan zijn, vallen deze kosten weg. Maar er zijn wel kosten die ook na 2040 doorlopen. Dat zijn concreet kapitaallasten (met name voor de investeringen in Wiel met Spaken) en kosten voor exploitatie van het OV en voor beheer en onderhoud (van zowel bereikbaarheidsinfrastructuur als ook van nieuwe natuur). Op basis van de geïnventariseerde projecten gaan we ervan uit dat er na 2040 nog structurele kosten van circa € 75-100 miljoen per jaar resteren.

Figuur 11. Gevoeligheidsanalyses



## Denklijnen om te komen tot een sluitende meerjarenbegroting

Door de groeisprong loopt de provincie tegen significante kosten aan. Daarbij wordt opgemerkt dat niet alle investeringskosten een structureel karakter hebben. Dat biedt ruimte om de liquiditeits- en begrotingsbehoefte op verschillende manieren in te vullen (waarbij meerdere opties kunnen worden gecombineerd):

### • Begroting:

- *Betrekken van partners:* Door investeringen te verdelen over partners neemt de behoefte aan eigen financiële dekkingruimte af. De aannames over welk aandeel de provincie op zich neemt zijn van grote invloed op de liquiditeitsbehoefte.
- *Subsidies:* EU-subsidies en bijdragen van het Rijk zijn hierbij denklijnen.
- *Betrekken van partners:* Door investeringen te verdelen over partners neemt de behoefte af. De aannames over welk aandeel de provincie op zich neemt zijn van grote invloed op de liquiditeitsbehoefte (zie *bijlage 5*).
- *Positionering van investeringen:* Een deelneming of een fonds komt wel terug op de balans maar niet direct op de begroting. Na het zomerreces van 2022 besluit PS over de positionering van verschillende onderdelen van het trambedrijf. De uitkomst hiervan is van materiële invloed op de kengetallen solvabiliteit en netto schuldquote.
- *Aanpassing van het ambitieniveau:* Het basisscenario gaat in beginsel uit van een hoog ambitieniveau; het realiseren van de ambities uit de Omgevingsvisie. Het is uiteraard mogelijk om beleidsmatige keuzes te maken die tot lagere kosten leiden, en daarmee dit ambitieniveau bij te stellen.

### • Liquiditeit:

- *Bezuinigen:* Door nu te bezuinigen komen in de begroting extra middelen vrij. Deze incidentele en/of structurele ruimte kan worden gereserveerd, zodat later extra uitgaven kunnen worden opgevangen.
- *Lenen:* In piekjaren kan de provincie geld lenen. Extra leningen voor investeringen leiden wel tot een verdere verslechtering van de kengetallen solvabiliteit en de netto schuldquote en moeten vanzelfsprekend in de toekomst worden afgelost.
- *Opbouw van middelen via huidige begroting:* De huidige begroting van de provincie is sluitend. Onderdeel van de begroting zijn afschrijvingen. Indien daarmee vrijvallende middelen niet direct worden uitgegeven ontstaat er een mogelijkheid tot opbouw van liquide middelen (sparen), die te zijner tijd aangewend kan worden.

## 5. Samenwerking met regionale partners

**De provincie vervult een belangrijke rol bij het realiseren van de ambities uit de Omgevingsvisie en binnen de thema's van de groeisprong. De invulling van deze rol kan verschillen over de thema's en zelfs binnen opgaven. Eén ding is zeker: de provincie moet samenwerken met de regionale partijen en het Rijk om invulling te kunnen geven aan de stevige ambities. Om tot (versterking van de) samenwerking te komen, is het zaak om zowel de aandacht te richten op de eigen positie, het eigen huiswerk, als ook de blik naar buiten te richten. Welke partijen spelen nog meer een belangrijke rol, wat kunnen zij bieden (onder meer financieel) en welke partijen moeten misschien nog 'wakker worden'?**

De groeisprong is vanuit de provincie een belangrijk signaal naar de partners toe. Het spreekt van zelfbewustzijn om een stap te zetten in wat nodig is en zal zijn om de ambities uit de Omgevingsvisie te realiseren. Wetende dat er nog tal van ontwikkelingen volgen de komende periode die van invloed zullen zijn op posities van partijen en de mogelijkheden om tot bekostiging van de groeisprong te komen. Daarmee fungeren de huidige inzichten als een stip op de horizon. Een gezamenlijk doel om naartoe te werken en terug te redeneren wat er benodigd is om samen met de regiopartners en het Rijk op dit punt uit te komen.

In het kader van de validatie en financiële analyse van de groeisprong is in nauw overleg met de provincie contact geweest met de regionale partners om hen te informeren over het traject groeisprong én om bij hen op te halen op welke manier ze betrokken willen worden bij het vervolg. Daarbij is veelal gebruik gemaakt van bestaande overleggremia. Naast overleg met een aantal bestuurlijke partners (gemeenten, regio's en waterschappen) is de groeisprong ook toegelicht aan een groot aantal maatschappelijke organisaties. Zoals de vereniging van woningcorporaties, natuur- en recreatie organisaties en vertegenwoordigers uit de kennisinstituten en bouwwereld. Tenslotte is een verdiepend gesprek gevoerd met gemeente Utrecht met betrekking tot financiële arrangementen en de positie ten opzichte van het Rijk.

De gedeelde boodschap uit deze gesprekken is de positieve ontvangst van het initiatief van de provincie om tot de groeisprong te komen en de regionale partijen daarbij te betrekken. De roep vanuit de partijen is om die betrokkenheid te vergroten naar de toekomst toe. In de vervolgfase zou in de reeds bestaande gremia zoals Utrecht Nabij, U Ned, Ontwikkelbeeld Amersfoort en samenwerkingen in het kader van woondeals en de regionale energiestrategieën, verder gesproken kunnen worden over de langere termijn impact en realisatie van deze gezamenlijke opgaven. Hierbij kunnen dan ook de rolverdeling en de lange termijn bijdragen vanuit de verschillende partijen aan bod te komen. Waarbij partijen graag gezamenlijk optrekken met de provincie als verbindende schakel.

In aansluiting op bestaande gremia en samenwerkingsvormen willen regionale partijen graag in een gebiedsgerichte aanpak met de provincie optrekken. Hierbij is de kunst om 'de juiste overlegvorm bij het juiste schaalniveau' te vinden. De provincie heeft ook behoefte om het overzicht over de regio te hebben en om kennisuitwisseling in de regio op niveau te hebben. Partijen brengen denkkraft, creativiteit, kennis en capaciteit in. Ook heeft een aantal partijen financiële en uitvoerings slagkracht. Het blijvend ontwikkelen van het netwerk van regionale partijen en hen betrekken bij de verschillende thema's zal één van de succesfactoren zijn voor het realiseren van de doelen uit de Omgevingsvisie en de opgaven van de groeisprong. Dit vraagt om voortdurend in contact te staan met de gemeenten, inwoners van de provincie, het bedrijfsleven en de belangenorganisaties in de regio.

Vanwege haar positie als regionale overheid tussen het Rijk en de gemeenten in heeft de provincie een belangrijke schakelrol naar het Rijk. De vertaling van de regionale belangen naar het schaalniveau van het Rijk en vice versa vraagt veel van de rol van de provincie. Niet alleen als regisseur maar ook met oog voor haar eigen wettelijke taken en belangen. Het bouwen van regio specifieke proposities met betrokkenheid van de belanghebbende partijen, die ook in financiële zin haalbaar zijn, is daar een onderdeel van. Bij het bouwen van deze proposities moet worden samengewerkt met de regio, waarbij waar mogelijk gebruik kan worden gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden die er nu al zijn. Het Utrechts Aanbod is hier een mooi voorbeeld van, waarbij het gelukt is om gezamenlijk een boodschap af te geven aan het kabinet.

Gegeven het bovenstaande zien wij vier pijlers als basis voor de samenwerking van de provincie met de regio en het Rijk in het verwezenlijken van de gezamenlijke ambities in het kader van de opgaven uit de Omgevingsvisie:

- **Opgaven bespreken en gezamenlijk vaststellen:** Het is van belang om regionale partners en het Rijk mee te nemen in de opgaven waar de regio voor staat. Om samen aan de slag te gaan, is het noodzakelijk om een gedeeld beeld te hebben van wat er nodig is en wordt gevraagd. Het is ook van belang om het gesprek te voeren over ieders verantwoordelijkheid met betrekking tot deze opgaven. Wie staat voor welk onderdeel aan de lat? Voelt iedereen zich verantwoordelijk voor deze opgaven? Dit vraagt in eerste instantie om partners en het Rijk te informeren over de groeisprong en de totale opgave (op inhoud en financieel) en vervolgens hen periodiek bij te praten over de ontwikkeling van de groeisprong.
- **(Regio-)specifieke uitwerking van de opgaven van de groeisprong samen met de betrokken partners:** De doorvertaling van de Omgevingsvisie naar de regio specifieke uitwerking vraagt om een continuering van de aanpak, waarbij gezamenlijk en met oog voor de posities, belangen en mogelijke inbreng van de betrokken partners de (integrale) uitwerking van de opgaven verder wordt gebracht. Tevens is in dit kader het gesprek over rolinvulling van belang; wie staat waarvoor aan de lat en wie pakt waarin welke rol en verantwoordelijkheid et cetera. Per opgave is daarvoor inzicht in en begrip voor de belangen en posities van de betrokken partijen van groot belang.

- **Benut de bestaande gremia:** We hoeven niet opnieuw het wiel uit te vinden, en per se met nieuwe en/of aanvullende gremia te komen. Het is van belang om bestaande gremia te benutten en hier zo veel als mogelijk bij aan te sluiten. Dit vraagt in eerste instantie om een overzicht van deze gremia en vervolgens de groeisprong te agenderen in deze gremia. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gremia zoals Utrecht Nabij, U Ned, Ontwikkelbeeld Amersfoort en samenwerkingen in het kader van woondeals en de regionale energiestrategie. Indien de bestaande tafels onvoldoende ruimte bieden voor de nieuwe te agenderen opgaven kunnen hiervoor passende samenwerkingen opgericht of opgewaardeerd worden.
- **Inrichting samenwerking met (regionale) partners en het Rijk is cruciaal:** Een goed ingerichte samenwerking met betrokken gemeenten/regio's (U16, Foodvalley, Amersfoort) én goede relaties met de meest betrokken ministeries (BZK, I&W, LNV en EZK en MINFIN) is van groot belang. Daarvoor is samenwerking met die partijen nodig, waarbij wordt gestuurd op de uitwerking van de verschillende ambities en deze vertaalt naar concrete realisaties. De uitwerkingen vinden plaats in samenwerking en/of in eigen organisaties via de vaak reeds functionerende reguliere samenwerkingsafspraken/acties/werkstromen. Daarbij verdient het aanbeveling om het eerst op hoofdlijnen eens te worden over de intenties van de betrokken overheden. Tenslotte wordt opgemerkt, dat deze samenwerking ook impact zal hebben op de benodigde kwaliteiten van de provincie: naast inhoudelijke kennis van de opgaven is er ook versterking nodig op domeinen zoals 'hoe werkt het in Den Haag', 'andere bronnen van bekostiging' en 'skills' om hierbij succesvol te zijn bij de verschillende partijen.



## 6. Conclusie en advies voor 'next steps'

De provincie Utrecht heeft ambitieuze doelen gesteld in de Omgevingsvisie. PS hebben daarbij gevraagd om een vooruitblik te geven op de financiële ontwikkeling van de provincie tot 2040, specifiek gericht op de opgaven Wonen, Economie en Gezondheid, Energie en Klimaat, Natuur en Recreatie en Bereikbaarheid. De provincie staat voor de ambities, maar doet dat op verschillende delen niet alleen. Zo zijn de opgaven voor delen overeenkomstig met ambities van partijen op Europees, Rijks en regionaal niveau (denk aan de woondeal Regio Utrecht, het Utrechts Aanbod, klimaatopgave, et cetera). Het belangrijkste doel van deze opdracht is om de vijf ambities zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie financieel door te vertalen naar de gevolgen voor de provinciale begroting 2023-2040. Hierbij worden de vijf opgaven in onderlinge samenhang beschouwd. De uitkomst is input voor de Kadernota 2023 en vormt de (financiële) basis voor (gebied en thema-) specifiek te maken afspraken met regiopartners en het Rijk. Het doorlopen traject komt hiermee niet in de plaats van reguliere projecten, maar vormt de basis voor de provincie om tot haar inzet bij die nog te maken afspraken te komen.

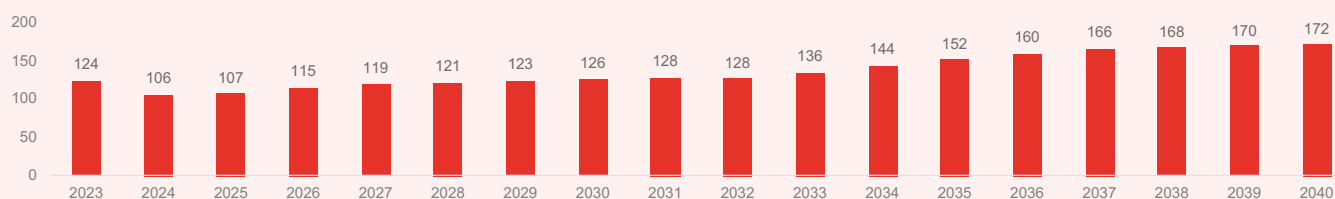
Bij het financieel doorvertalen van ambities is het altijd een risico dat cijfers een eigen leven gaan leiden en als 'harde' waarheid worden gezien. De wereld om ons heen is echter onzeker en iedere voorspelling is gebaseerd op verschillende aannames. Daarbij zijn er tal van omgevingsfactoren en andere spelers die ook een grote impact kunnen hebben op de (financiële) haalbaarheid van de doelen uit de Omgevingsvisie. De provincie is daarmee slechts zelden de enige partij die aan een knop draait (behoudens haar wettelijke taken). Dat houdt ook in dat voor de realisatie van de ambities voor de vijf opgaven een forse bijdrage van die betrokken (regio)partners, het Rijk en Europa nodig zal zijn.

Met de financiële vertaling die in het kader van deze opdracht is gemaakt, doen wij dus nadrukkelijk geen harde voorspelling over de realiteit in 2023-2040. Onze conclusies zijn bedoeld om, op basis van de laatste cijfers en inzichten en gegeven diverse aannames zoals verkregen uit de validatie van de inhoudelijke opgaven, een zo goed mogelijk inzicht te bieden in de financiële gevolgen van de groeisproming voor de periode tot en met 2040. Hierbij dient te worden opgemerkt dat voor de transitieopgaven voor energie en klimaat en het landelijk gebied (stikstof) op basis van de meest actuele ontwikkelingen en aansluitend bij het in ontwikkeling zijnde rijksbeleid op deze gebieden door de provincie nog gewerkt wordt aan een nadere uitwerking. Hiervoor heeft dus nog geen validatie plaats kunnen vinden. Waar mogelijk zijn aannames gedaan ten behoeve van de financiële doorrekening.

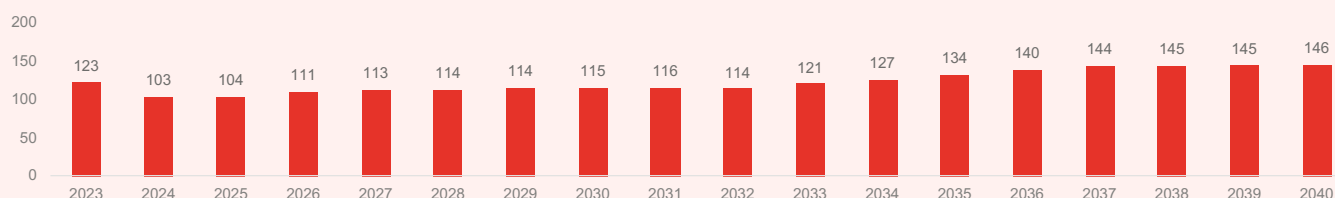
Op basis van ons onderzoek kunnen de volgende financiële conclusies worden geformuleerd:

- De opgaven op de vijf thema's vertalen zich – bij *de aangehouden kosten en aannames voor de inzet van de provincie (zie bijlage 1)* – in extra jaarlijkse kosten in de periode 2023-2040 op de provinciale begroting, oplopend tot circa € 170 mln, als alle opgaven in lijn met de ambities zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie worden gerealiseerd (*figuur 12a*).
- Indien rekening wordt gehouden met extra opbrengsten vanuit de MRB, doordat er meer auto's komen als gevolg van de groei van het aantal inwoners, lopen de extra jaarlijkse kosten op tot circa € 145 mln (*figuur 12b*).
- Als er daarbij nog extra inkomsten door middel van een indicatieve (en dus niet vastgestelde) beleidsmatige ophoging van de opcenten wordt doorgevoerd, bedragen de extra jaarlijkse kosten tussen circa € 90-115 mln (*figuur 12c*).

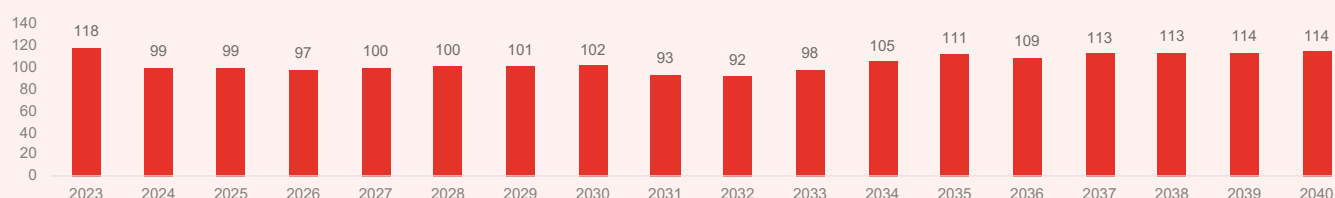
Figuur 12a. Extra beslag op begroting, over de jaren (in mln €)



Figuur 12b. Extra beslag op de begroting bij toerekenen van autonome groei van de MRB, over de jaren (in mln €)



Figuur 12c. Extra beslag op de begroting bij toerekenen van autonome groei plus verhoging tarief opcenten MRB, over de jaren (in mln €)



- Deze bedragen worden waarschijnlijk hoger wanneer inzichtelijk is wat de opgaven op onderdelen van de thema's Klimaat en het landelijk gebied (waaronder stikstof) betekenen voor de provinciale begroting. Dit is een bedrag in euro's van vandaag; dus exclusief indexatie. Daarbij is het aandeel van de provincie in de bekostiging

van de totale opgaven vastgesteld in lijn met wat is opgehaald bij de validatie van de vijf opgaven; deze input is 'bevoren' op 1 april 2022, om tot voorliggend rapport te komen. De belangrijkste gehanteerde inputs/aannamen per opgave zijn weergegeven in *tabel 7* (zie voor een volledig overzicht *bijlage 1*).

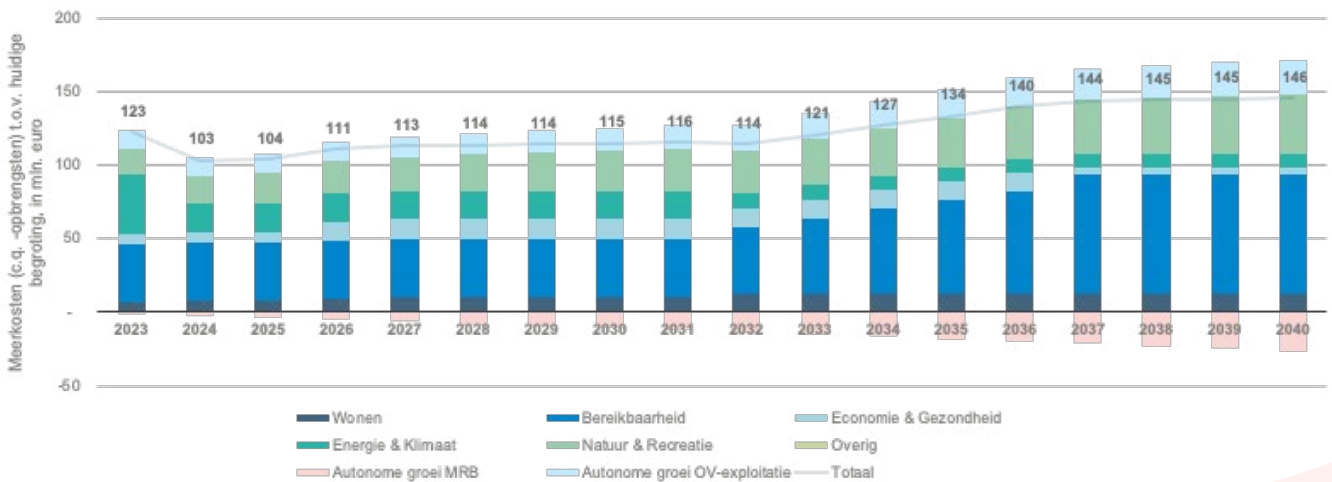
Tabel 7. Belangrijkste assumpties per opgave, op basis van de inhoudelijke validatie

Thema/opgave	Belangrijkste assumpties
<b>Wonen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanaf 2023 oplopend bouwtempo, 165.000 woningen gerealiseerd in 2040.</li> <li>• Onrendabele top ter waarde van € 15.000 per woning; provincie ondersteunt 50% van de woningen, 25% van de onrendabele top.</li> </ul>
<b>Economie en Gezondheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage van provincie aan toekomstbestendige arbeidsmarkt (€ 5 mln/jaar), innovatieversterking en campusontwikkeling (€ 1,5 mln/jaar tot en met 2024, € 2 mln/jaar 2025-2040) en voor intensiveren en verduurzamen van bedrijventerreinen (€ 3 mln/jaar t/m 2025, € 8,5 mln/jaar 2026-2036).</li> </ul>
<b>Energie en Klimaat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage van provincie aan energie- en warmtetransitie (€ 10 mln/jaar), bodemdaling/veenweiden (€ 4 mln/jaar), klimaatadaptatie (€ 4 mln/jaar).</li> <li>• Investering in een energienetbeheerder (eenmalig € 75 mln in 2023).</li> </ul>
<b>Natuur en Recreatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage van provincie aan de totale investering (33% van € 70 mln/jaar) en 100% aan de hieruit volgende beheer- en onderhoudskosten (oplopend tot € 22 mln/jaar in 2040).</li> </ul>
<b>Bereikbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijdrage van provincie aan Wiel met Spaken: 25% (van € 4 mrd in geval van tram(variant), en van € 2,5 mrd inclusief aanpassing hoofdwegen in geval van bus(variant)).</li> <li>• Bijdrage provincie aan regionale bereikbaarheidsprojecten (zoals P&amp;R): 33% van € 395 mln.</li> <li>• Bijdrage provincie aan optimalisatie netwerken fiets en onderliggend wegennet en regionale mobiliteitstransitie: 100% van respectievelijk € 275 mln, € 225 mln en € 85 mln.</li> <li>• Autonome stijging OV-exploitatiekosten: 100% van het bedrag, oplopend van € 12,5 mln in 2023, tot € 24 mln/jaar in 2040.</li> </ul>
<b>Autonome groei MRB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De MRB-opbrengsten kennen een autonome groei als gevolg van het toenemend aantal inwoners met auto's: het gaat om 0,8 auto's per woning en € 198 per jaar per auto<sup>3</sup>.</li> </ul>

- Uit de berekeningen blijkt dat de grootste kostendrijvers voor de provinciale begroting Bereikbaarheid alsmede Natuur en Recreatie zijn (zie *figuur 13*). Hierbij wordt aangetekend dat met name bij klimaat alsmede stikstof sprake is van een zich ontwikkelende visie op de rol en bijdrage van de provincie op deze (zeer grote) opgaven.
- De MRB-opbrengsten kennen een autonome groei als gevolg van het toenemend aantal inwoners met auto's. Binnen dit aan de provincie ter beschikking staande financiële instrumentarium ter bekostiging is er – onderhevig aan politieke besluitvorming (!) - ruimte om de opcenten MRB<sup>21</sup> te verhogen en zo *extra baten* te genereren (naast de autonome groei als gevolg van de

groei van het aantal inwoners met een auto). Om gevoel te krijgen voor de opbrengstpotentie is er **ter indicatie** gerekend met van nu 77,5 opcenten naar 80 (2023-25), naar 85 (2026-30), naar 90 (2031-35) en naar 95 (2036-40). De ter indicatie aangehouden stijging van de MRB naar 85 opcenten in 2027 en 95 opcenten in 2037 en rekening houdend met de groei van het aantal auto's als gevolg van de groei van het aantal inwoners betekent een stijging van 9,6% en 22,5% ten opzichte van het huidige tarief. Utrecht zou daarmee landelijk koploper worden in verband met de hoogte van dit tarief. Desondanks ligt er dan nog jaarlijks een te financieren opgave van € 90 tot € 115 mln.

Figuur 13. Bijdrage per opgave op extra beslag op begroting, over de jaren



- Naast de effecten op de begroting zal er sprake zijn van een forse toename van de *liquiditeitsbehoefte* in algemene zin. Omdat er momenteel nog niet voor alle opgaven een robuuste realisatieplanning beschikbaar is kan een betrouwbaar inzicht in de liquiditeitsbehoefte per jaar nu niet worden opgesteld. Ook ontstaat er een eventuele additionele liquiditeitsbehoefte indien er gekozen wordt voor een deelname, bijvoorbeeld in energie-infrastructuur. De hoogte van deze piek is afhankelijk van de hoogte van de investering.
- De *structurele extra lasten na 2040* bedragen bij de *aangehouden aannames* circa € 75-100 mln/jaar. De meeste kosten die in het model zijn verwerkt, zijn 'meerjarig incidenteel': het gaat om investeringen die gedurende meerdere jaren plaatsvinden, in enkele gevallen zijn ze zelfs in de berekening 'uitgesmeerd' over de gehele periode 2023-2040. Dat betekent echter niet dat het om structurele kosten gaat. Als de investeringen gedaan zijn, vallen deze kosten weg. Maar er zijn wel kosten die ook na 2040 doorlopen. Dat zijn concreet

kapitaallasten (met name voor de investeringen in Wiel met Spaken) en kosten voor exploitatie van het OV en voor beheer en onderhoud (van zowel infrastructuur (bereikbaarheid) als ook van nieuwe natuur). Op basis van de geïnventariseerde projecten gaan we ervan uit dat er na 2040 nog structurele kosten van circa € 75-100 miljoen per jaar resteren.

- Door de groeisprong loopt de provincie tegen significante kosten aan. Daarbij wordt opgemerkt dat niet alle investeringskosten een structureel karakter hebben. Dat biedt ruimte om de begrotings- en liquiditeitsbehoefte op verschillende manieren in te vullen (waarbij meerdere opties kunnen worden gecombineerd):
- **Begroting:**
  - *Betrekken van partners:* door investeringen te verdelen over partners neemt de behoefte aan eigen financiële dekkingruimte af. De aannames over welk aandeel de provincie op zich neemt zijn van grote invloed op de liquiditeitsbehoefte.

<sup>21</sup> Landelijk gemiddelde tarief 83 ct., tarief provincie Utrecht 77,5 ct.

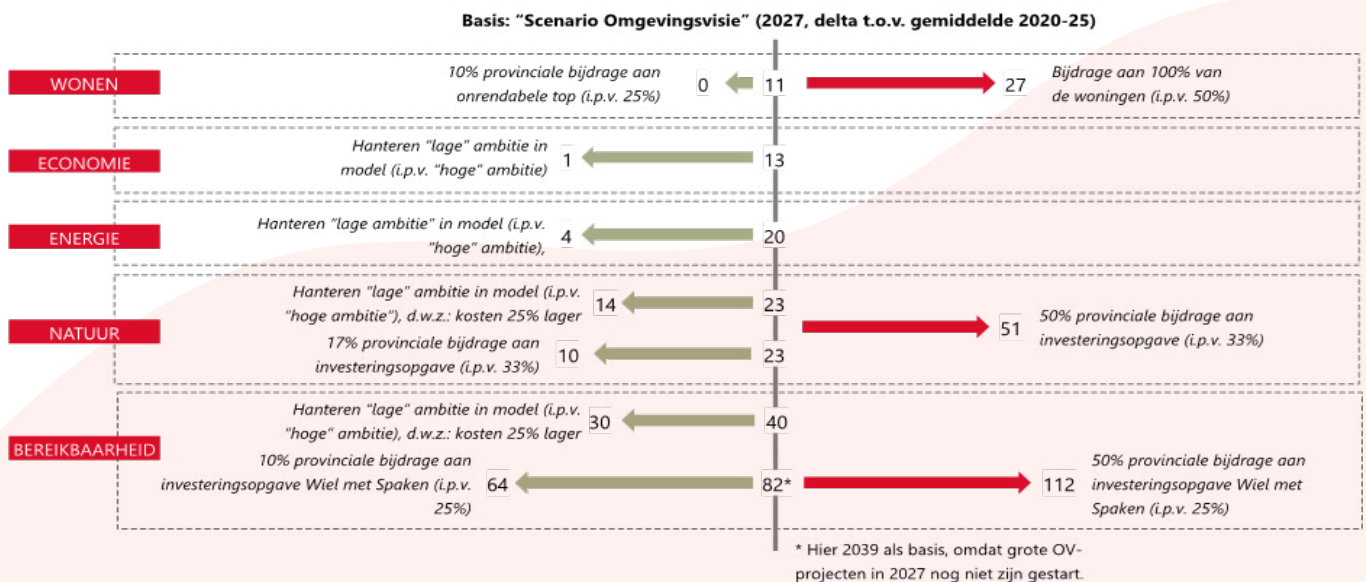
- *Subsidies*: EU-subsidies en bijdragen van het Rijk zijn hierbij denklijnen.
  - *Betrekken van partners*: door investeringen te verdelen over partners neemt de behoefte af. De aannames over welk aandeel de provincie op zich neemt zijn van grote invloed op de liquiditeitsbehoefte (zie bijlage 5).
  - *Positionering van investeringen*: een deelneming of een fonds komt wel terug op de balans maar niet direct op de begroting. Na het zomerreces van 2022 besluiten PS over de positionering van verschillende onderdelen van het trambedrijf. De uitkomst hiervan is van materiële invloed op de kengetallen solvabiliteit en netto schuldquote.
  - *Aanpassing van het ambitieniveau*: het basisscenario gaat in beginsel uit van een hoog ambitieniveau; het realiseren van de ambities uit de Omgevingsvisie. Het is uiteraard mogelijk om beleidsmatige keuzes te maken die tot lagere kosten leiden, en daarmee dit ambitieniveau bij te stellen.
- Liquiditeit:**
- *Bezuinigen*: door nu te bezuinigen komen in de begroting extra middelen vrij. Deze incidentele en/of structurele ruimte kan worden gereserveerd, zodat later extra uitgaven kunnen worden opgevangen.
  - *Lenen*: in piekjaren kan de provincie geld lenen. Extra leningen voor investeringen leiden wel tot een verdere verslechtering van de kengetallen solvabiliteit en de netto schuldquote en moeten vanzelfsprekend in de toekomst worden afgelost.
  - *Opbouw van middelen via huidige begroting*: de huidige begroting van de provincie is sluitend. Onderdeel

van de begroting zijn afschrijvingen. Indien daarmee vrijvallende middelen niet direct worden uitgegeven ontstaat er een mogelijkheid tot opbouw van liquide middelen (sparen), die te zijner tijd aangewend kan worden.

**Conclusie: wil de provincie haar vastgestelde doelen uit de Omgevingsvisie realiseren, dan is het de komende periode nodig om (ingrijpende) keuzes te maken over de invulling van bovenstaande opties om te komen tot een sluitende begroting op de langere termijn.**

- Daarbij geldt ook dat het aangekondigde onderzoek in het Regeerakkoord naar wijziging/uitbreiding van het belastinggebied van decentrale overheden van groot belang is voor de provincie Utrecht. De gezamenlijke provincies slagen er wellicht in om vanaf 2026 een nieuw belastinggebied te krijgen waarbij alle ingezetenen van de provincie Utrecht boven de 18 jaar gaan bijdragen aan de provinciale begroting. Nu zijn dat alleen de automobilisten. En slechts 87% van de mensen boven de 18 heeft een auto, zodat er in potentie een 'plus' op de opbrengsten is. Dit is nu niet meegenomen.
- Als gevoeligheidsanalyse en ter vergelijking zijn meerdere combinaties van de inputparameters doorgerekend, waarbij de input sterk is gevarieerd. In *figuur 14* zijn de resulterende financiële effecten op de begroting van deze exercitie weergegeven. De uitkomsten van de gevoeligheidsanalyse laten zien dat het financiële effect op de begroting van de provincie sterk wordt beïnvloed door de keuzes die de provincie zal maken ten aanzien van haar inzet in de verschillende opgaven.

Figuur 14. Gevoeligheidsanalyses





- Daarnaast kan variatie in de aan te houden ontwikkeling van de provinciale opcenten ook een grote invloed hebben op de dekkingsmogelijkheden (orde tientallen miljoenen per jaar).
- De gevoeligheidsanalyses zijn illustratief, ze geven nóch het maximum nóch het minimum van de mogelijke variatie weer. Ook geven ze slechts de impact van telkens een enkele verandering weer, waar in de praktijk uiteraard inhoudelijk én bestuurlijk samenhangende keuzes gemaakt zullen worden.
- Bovenstaande doorrekeningen zijn zoals gezegd gebaseerd op de huidige inzichten vanuit de validatie. Deze worden ook gekenmerkt door een aantal PM posten (o.a. stikstof en klimaatadaptatie), waar nu nog aannames voor zijn gedaan. Daarnaast zullen naar verwachting zowel door externe factoren als interne afwegingen wijzigingen optreden met mogelijke financiële impact op de begroting.
- Voor een aantal projecten (waarbij er nu nog onvoldoende inzicht is wanneer de uitgaven precies worden verwacht) is ervoor gekozen om de totale kosten uit te smeren over de gehele periode 2023-2040. Dit leidt tot een overschatting van kosten in de eerste jaren en een onderschatting van de kosten in de laatste jaren. Daarnaast wordt de begrotingsimpact in 2023 mede bepaald door de mogelijke investering in energienet-infrastructuur die op dat jaar in het model zit.
- Er is nu geen rekening gehouden met eventuele extra kosten van het ambtelijk apparaat.
- Er is in de doorrekening nog geen rekening gehouden met een rentecomponent in de kapitaalslast. Gezien de huidige ontwikkelingen op de kapitaalmarkt kan dit een substantiële extra last betekenen.

Bovenstaande conclusies zijn gebaseerd op een **analyse van de begroting**, uitkomsten van de **inhoudelijke validatie en financiële analyse** van de vijf opgaven en de **samenhang** daartussen (integraliteit). Dit leidt tot onderstaande conclusies:

- Voor 'Wonen' is de beoogde bijdrage van de provincie gericht op het deels dekken van het toerekenbaar tekort op de nieuw te bouwen woningen. Dit met als doel om bij te dragen aan de enorme woningbouwopgave van de regio's; tot 2040 zijn circa 133.000 tot 165.000 nieuwe woningen nodig. Afhankelijk van de provinciale bijdrage per woning vraagt dit circa € 10 – 20 mln/jaar. In dit bedrag zijn ook kosten meegenomen voor duurzaamheidsmaatregelen. De totale financiële opgave voor Wonen ligt tussen de € 1,65 en € 3,3 mrd (dus exclusief het niet toerekenbare tekort (met name lokale infrastructuur) en de investeringen in de schaalsporg

OV). Met deze bijdrage van de provincie wordt het toerekenbaar tekort niet volledig opgelost. Financiële bijdragen van Rijk en andere partners blijven noodzakelijk. Het effect van deze eventuele provinciale bijdrage is mede daarvan afhankelijk en vraagt om nadere afspraken met de andere betrokken partijen (Rijk, gemeenten, private sector). In dit bedrag is nog geen rekening gehouden met inzet om winkelgebieden leefbaar en vitaal te houden.

- Voor 'Economie en Gezondheid' richten de bijdragen van de provincie zich op een toekomstbestendige economie (duurzaam en gezond); arbeidsmarkt, werklocaties en bedrijven. Deze hebben veelal het karakter van subsidies. De inzet op Gezondheid is gerelateerd aan de inhoudelijke focus van het economisch beleid op de gezonde mens en de gezonde leefomgeving. Dit bepaalt het regionaal economisch profiel en de inzet van het bijbehorend instrumentarium.
- 'Energie en Klimaat' is nog volop in ontwikkeling. Vanuit de Omgevingsvisie is de ambitie om zo spoedig mogelijk maar uiterlijk in 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn. Dit vraagt onder andere inzet op energie- en warmtetransitie, klimaatadaptatie en de CO<sub>2</sub>-reductie in veenweidegebieden. Er liggen toezeggingen tot en met circa 2024. De ambities op het gebied van energie en klimaat moeten voor een belangrijk deel worden gerealiseerd in andere thema's zoals wonen, bereikbaarheid, economie en natuur. Deels zijn de financiële gevolgen meegenomen (bijvoorbeeld wel voor nieuwbouw, niet voor bestaande bouw). Ook voor deze opgave geldt dat de in het Regeerakkoord benoemde ambities (onder andere streven naar 60% reductie broeikasgassen in 2030), de uitwerking van de Green Deal (Fit-for-55) en bijbehorende budgetten (Klimaatfonds, Europese middelen) en hoe daarmee om te gaan richting bijvoorbeeld provincies, nog in discussie zijn. Dit alles betekent ook dat de financiële gevolgen hiervan voor de opgave energietransitie nader verkend moeten worden. Klimaatadaptatie vergt een forse investering die momenteel in beeld wordt gebracht. Klimaatadaptatie is een relatief nieuw thema voor de provincie en richt zich onder meer op de integratie in bestaand beleid. Het is dan ook cruciaal dat energietransitie en klimaatadaptatie direct meekoppelen in het beleid over wonen, groen, weg en waterbouw.
- Voor 'Natuur en Recreatie' ligt er voor het onderdeel recreatief groen een duidelijke visie op de opgave en het pakket aan oplossingen. Voor het versnellen van de (met name recreatieve) groenopgave zijn diverse maatregelen geïnventariseerd en gekwantificeerd, die samen bijdragen aan de realisatie van 10.000 ha groen tot 2040. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat

dit de som is van alle plannen en ambities van provincie, medeoverheden en groene organisaties. De financiële onderbouwing van het totaal aan investeringen is duidelijk (€ 1,2 mrd), waarbij de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud oplopen tot € 22 mln in 2040. De dekking van deze opgave is nog zeer beperkt. In de huidige begroting is 'slechts' dekking voor 17% van de investeringen en 50% van het beheer en onderhoud. Financiering is hiermee complex en onzeker, hoewel er meer dan 50 verschillende financieringsbronnen zijn, verdeeld over de overheid, bedrijven en burgers. Daarnaast kan door functiecombinatie nog optimalisatie van de ruimtevraag (en daarmee ook van de kosten) plaatsvinden. Zoals hierboven reeds vermeld zijn de opgaven voor het landelijke gebied (met name voor stikstof en landbouw), momenteel nog in de uitwerkingsfase en derhalve nog niet meegenomen in de validatie. Hierbij valt op te merken dat de in het Regeerakkoord benoemde ambities en bijbehorende budgetten en hoe daarmee om te gaan richting bijvoorbeeld provincies nog onderwerp van discussie zijn.

- 'Bereikbaarheid' omvat een pakket van investeringen in OV, fietsinfra, P&R's, weginfra en maatregelen ter bevordering van de mobiliteitstransitie. Ook is de ontwikkeling van OV-exploitatie en het beheer en onderhoud van (vaar)wegen en OV-infrastructuur een belangrijk financieel onderdeel van de financiële opgave. Voor een deel hiervan staat de provincie vanuit haar wettelijke taak aan de lat, voor een deel is sprake van (a) bijdrage aan grootschalige investeringen waar ook andere partijen een rol in hebben en (b) subsidies met beleidsvrijheid. De totale omvang loopt in de miljarden, waarbij de verschillende onderdelen vaak nog gebaseerd zijn op 'best guess' ramingen, die verdere uitwerking behoeven. Hiervan kan de provincie maar een beperkt deel van de benodigde investeringen en kosten van exploitatie, beheer en onderhoud voor haar rekening nemen. De uiteindelijke keuze voor de modaliteit op de Merwede- en Papendorplijn (bus of tram) heeft grote impact op de inzet van de provincie, gezien het verschil in rol voor de provincie daarbij.

## Integraliteit

De inhoudelijke validatie én financiële analyse van de groeispiong heeft inzicht gegeven in de mate van **integraliteit** tussen opgaven die nu konden worden meegenomen. De validatie heeft aangetoond dat er bij de huidige invullingen van de opgaven op de lange termijn nog weinig afhankelijkheden in direct financiële zin zijn te onderscheiden. Zelfs voor de opgaven Wonen en Bereikbaarheid – traditioneel nauw met elkaar verbonden – geldt dit ook. Dit wordt – naast de relatief autonome uitwerking van de opgaven tot op heden – mede verklaard uit het feit, dat bij de aangehouden scenario's voor het aantal te bouwen woningen in combinatie met de ambitie om deze zoveel als mogelijk via 'verdichten' tot stand te brengen het totale pakket aan bereikbaarheid nodig wordt geacht. Zo zal bij een scenario, waarbij het aantal te bouwen woningen drastisch lager is, aan de ene kant nog steeds een (fors) deel van de investeringen in bereikbaarheid vanuit de bestaande situatie nodig zijn, terwijl de inzet op andere opgaven dan wel significant anders kan zijn. Vanwege de gekozen scenario's is dit niet verder beschouwd.

Bovendien ontbreekt vanuit de inhoudelijke validatie nog een goed onderbouwd inzicht in belangrijke opgaven voor met name het landelijk gebied zoals stikstof en klimaatadaptatie. Ook de energietransitie, inclusief de ambitie van opwek afkomstig uit duurzame bronnen op eigen grondgebied, vraagt nog veel aandacht. Nadere uitwerking van deze opgaven zal leiden tot een sterkere inhoudelijke en financiële relatie met de andere opgaven zoals Wonen, Bereikbaarheid, Natuur en ook Gezondheid.

Integraliteit is echter meer dan financieel gerelateerd en meer dan het combineren van fysieke functies. Met het omgevingsbeleid wil de provincie bijdragen aan het verbeteren van de brede welvaart en dus de kwaliteit van leven hier, nu en in de toekomst. Het gaat dus ook om het stimuleren van een inclusieve en circulaire samenleving met onderling respect, gezonde mensen, een inspirerende werkomgeving et cetera.

Daarnaast is er een relatie tussen de maatschappelijke opgaven en het tekort aan personeel om deze opgaven ook met het beoogde tempo te realiseren en dat allemaal zo goed als mogelijk ingepast in de schaarse ruimte. Bij tekort aan personeel gaat het zowel om capaciteit bij de overheid als bij marktpartijen en bouwbedrijven. Het integraliteitsvraagstuk raakt daarmee ook vooral aan de fysiek beschikbare en schaarse ruimte (zowel boven als onder de grond). Met name grote ruimtevragers als werken, Wonen, Bereikbaarheid, Natuur en Recreatie en Energie en

Klimaat 'wedijveren' om dezelfde schaarse ruimte, boven en onder de grond. Ze wedijveren niet alleen met elkaar, maar ook met het bestaande vaak kwalitatief hoogwaardige ruimtegebruik. Daarom wordt voor deze opgaven ook vaak naar het combineren van functies gekeken. De sturingsfilosofie van de provincie voor deze uitdaging is gericht op een gebiedsgerichte en integrale aanpak, waarbij in samenwerking kwaliteiten en ontwikkelingen bij elkaar worden gebracht in geconcentreerde en gecombineerde vorm. Integraliteit moet leiden tot efficiënt gebruik van de schaarse (dure) ruimte door functies slim te combineren, daarbij innovatieve oplossingen toe te passen en om daarmee ook in financiële zin te kunnen optimaliseren.

Bovengenoemde aspecten zijn slechts een indicatie van de aspecten die 'bepalend' zijn voor de te bereiken mate van integraliteit. Er zijn hierbij veel verschillende invalshoeken en belangen te onderscheiden. Dat vraagt ook om samenwerking met regionale (publieke en private) partners, waarbij steeds moet worden afgewogen wie de partijen zijn die bijdragen aan de richting van de ontwikkeling en welke partijen met name een rol spelen in de uitvoering. Daarbij is over de eigen grenzen kijken, zowel in fysieke zin ('kan een deel van de ambities ingevuld worden buiten de provincie?') als in financiële zin (hoe maximaliseren we de 'inbreng van regionale partners, het Rijk, de private sector en 'Brussel') ook een mogelijke bouwsteen.

Als desondanks de beschikbare middelen niet voldoende blijken te zijn om alle ambities waar te maken is een vorm van prioritering en (maatschappelijke) acceptatie, dat niet op alle ambities een '10' wordt bereikt, de opgave voor de bestuurders.

### Advies/Next steps

De realisatie van alle ambities zoals geformuleerd in de vijf opgaven vraagt om een forse verhoging van de provinciale begroting. Er is echter nog sprake van een aantal 'PM-posten'; de uitwerking van verschillende opgaven is in ontwikkeling en er komen ook nu nog niet volledig uitgewerkte opgaven (onder andere stikstof) aan. Daarnaast concurreren de verschillende opgaven om de schaarse ruimte. Er moeten nog veel stappen gezet worden op weg naar realisatie. Daarbij is volledige dekking vanuit de bestaande financiële instrumenten niet waarschijnlijk. Dat vraagt – naast de uitwerking van die onderdelen die nu nog PM zijn – om keuzes ten aanzien van a) de rol(len) die de provincie kan en wil spelen bij de verschillende opgaven, b) focus op die projecten en programma's, waarbij de inzet van provinciale middelen leidt tot een maximale maatschappelijk toegevoegde waarde, c) versterking van het vermogen om als organisatie (zowel inhoudelijk als financieel) adaptief te kunnen inspelen op de actualiteit en daarbij in staat te zijn om strategische afwegingen te kunnen maken en tenslotte d) op zoek te gaan naar extra dekkingsbronnen. De voorliggende validatie vormt de basis voor de volgende stappen in de uitwerking: inhoudelijke uitwerking van de verschillende projecten en programma's met de (regionale) partners en (financiële) inzet van de provincie, die steeds gespiegeld wordt aan wat begrotingstechnisch verantwoord is.

Wij zien dit onderzoek nadrukkelijk als de **startnotitie van de groeispromg**. Er is immers veel werk verzet – om de verschillende opgaven te valideren, onderlinge relaties te analyseren, te kijken welke doelen er aan de verschillende ambities verbonden zijn, de projecten inhoudelijk en financieel door te vertalen en te kijken naar de rol en inzet van de provincie daarbij – maar er zijn ook veel zaken aan het licht gekomen waar nog een stap moet worden gezet willen de verschillende ambities ook echt realiteit kunnen worden. Hierbij gaat het om:

- *Keuzes nodig in welke rol de provincie wil spelen in de verschillende opgaven in relatie tot de beoogde inzet daarbij:* Welke rol en verantwoordelijkheid de provincie pakt in de verschillende opgaven verschilt per opgave en situatie en kan zelfs binnen opgaven verschillen. Een nadere uitwerking en strategie is hierin van cruciaal belang, om te bepalen waarop wordt ingezet en hoe de samenwerking met partners in te steken. Dit vraagt om alle opgaven verder te doorleven, en binnen de provincie het gesprek te voeren over de mate waarin de provincie bijdraagt aan het oplossen van de opgaven, of de huidige rolinvulling het meest passend is en of bijsturing noodzakelijk is. Het advies is om dit integraal te beschouwen: immers, inzet op één opgave, verkleint de kansen voor inzet op een ander (geld



kan maar één keer worden uitgegeven, en capaciteit maar één keer worden ingezet). Na een 'eigen' analyse door de provincie, is het van belang om ook met regiopartners en het Rijk het gesprek aan te gaan; wordt deze rol herkend, is dit een logische keuze en welke rol kunnen andere partners spelen in het kader van de betreffende opgave? Als er meer 'rolduidelijkheid' is, kan ook gericht worden ingezet op en gekozen worden voor financiële bijdrage aan de verschillende opgaven. Daarnaast maakt dit ook duidelijker met welke partners de samenwerking moet worden aangegaan of anderszins moet worden ingevuld. De inzichten zoals verkregen met dit onderzoek betekenen daarmee veelal een aanscherping van de huidige invulling met daarbij de notie, dat voor realisatie van de ambities uit de Omgevingsvisie veel geld van derden nodig is.

- *Inzet middelen afwegen op basis van (haalbare) impact provincie:* Bij het bepalen van de rol van de provincie is het belangrijk om specifiek aandacht te geven aan de verhouding tussen doelen en middelen. Een ambitieus doel wordt zonder bijpassende middelen al snel een oefening in onmacht. Het advies is daarom om specifiek eerst kritisch te kijken waar de provincie in verschillende dossiers van zo groot mogelijke maatschappelijk toegevoegde waarde kan zijn om van daaruit haar inzet te bepalen:
  - *Wonen:* Hier is nu gerekend met een onrendabele top van gemiddeld € 15.000 per woning (toerekenbaar tekort), waar de provincie een deel van zou kunnen dekken. Gegeven de andere bij de bouw van woningen betrokken actoren (gemeente, ontwikkelaars, et cetera) en de specifieke ambities en doelen die de provincie heeft (omtrekt betaalbare en toekomstbestendige huizen, de aanwezigheid van groen en duurzame energie) wordt geadviseerd om te kijken of het bedrag dat nu is berekend voor de doelstelling op het gebied van wonen aan waarde wint, als er a) een koppeling wordt gemaakt tussen de bijdrage van de provincie per woning en de andere ambities van de provincie hierbij (bijvoorbeeld ten aanzien van circulariteit en duurzaamheid) of b) de dekking van het toerekenbaar tekort aan die andere actoren wordt overgelaten zodat er meer provinciale middelen vrijkomen voor die ambities, waar de toegevoegde waarde van de provincie het grootst is.
  - *Economie en Gezondheid:* De inzet op Economie staat stevig en er zijn al diverse programma's voor een gezonde leefomgeving; met het beleidsprogramma Gezond en Veilig wordt invulling gegeven aan Gezondheid. De integrale afweging tussen Economie en Gezondheid vindt onder andere plaats op een vernieuwende manier vanuit het Innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving.

- *Energie en Klimaat:* De groei van de provincie Utrecht leidt tot een dubbele doelstelling op deze opgave: hoe groter de getalsmatige groei, hoe groter de opgave. Op nationaal niveau is € 35 mrd beschikbaar gesteld om de transitie te ondersteunen. Daarmee is er een grote kans om de grote transitieopgaven in samenwerking op te gaan pakken. Een duidelijke visie op de rol en de prioriteiten van de provincie is randvoorwaardelijk voor het bepalen van de inzet van de provincie hierbij.
- *Natuur en Recreatie:* De provincie kan ervoor kiezen om in ieder geval de kosten voor beheer en onderhoud van het areaal zoveel mogelijk voor haar rekening te nemen. Daarnaast dient – in nauwe samenwerking met alle betrokken partners – maximale inspanning gedaan te worden op mogelijkheden voor bekostiging van nieuwe toevoegingen (zowel regionaal, bij het Rijk als in EU-verband). De uitdaging is om groene opgaven te verbinden aan de investeringen die in het landelijk gebied worden gedaan.
- *Bereikbaarheid:* Hier zijn de rollen van de provincie verschillend, van wettelijk verantwoordelijk tot verstrekker van subsidies en medebekostiging. Verdere uitwerking vraagt zowel inzet (met de betrokken regiopartners) op de integrale benadering van de regionale specifieke deelopgave (ten behoeve van het kunnen sluiten van regiodeals en het maken van MIRT-afspraken met het Rijk) als op de mogelijke 'slimme' fasering van de grote investeringen, waarbij de (forse) impact op de begroting meer in de tijd gespreid kan worden. Op basis hiervan kan de provincie prioriteren waar zij haar schaarse middelen zal inzetten (weliswaar voor die onderwerpen, waar zij niet direct wettelijk verantwoordelijk is en daarbij geen keuze heeft).
- *Koppeling tussen doelen en inspanningen is nu onvoldoende helder:* De validatie laat zien dat het nu niet mogelijk is om – wellicht met uitzondering van Natuur en Recreatie en Bereikbaarheid – een eenduidige relatie tussen de beoogde inspanningen (in programmering en bijbehorende middelen) en te bereiken doelen aan te tonen. Voor de overige thema's ontbreekt een programma met ontwikkelingen/maatregelen. Die helderheid is ook voor de overige thema's nodig, enerzijds om het gesprek met andere partijen over de bijdrage aan de bekostiging aan te gaan en anderzijds om gedurende de verdere uitwerking en realisatie op basis van monitoring bij te kunnen sturen. Concreet: ontwikkel per opgave een dashboard, waar onderscheid wordt gemaakt in a) het te bereiken doel inclusief de meetbare criteria, b) het programma/de projecten die hiervoor zijn ontwikkeld en aantoonbaar bijdragen aan het bereiken van het doel, c) de monitoringssystematiek en -organisatie om

periodiek de voortgang te bepalen en d) de governance om besluiten tot bijsturing te nemen op basis van de monitoring.

- *Integraliteit vraagt meer dan separate realisatie van de vijf opgaven:* Er is een eerste slag gemaakt in het gesprek over samenhang en integraliteit tussen de opgaven. Dit vraagt een verdere verdieping, waarbij ook ingegaan moet worden op aspecten als circulariteit en ruimte, bestaande kwaliteiten en ruimtegebruik alsmede de inpassing van de (tussen)resultaten van de dossiers stikstof en klimaat. Ook de vraag wat de meer 'zachte' aspecten zoals beschikbaarheid van menskracht, inclusiviteit, (voorkomen van) ongelijkheid, mentale en fysieke gezondheid van mensen vragen aan inzet van de provincie (en de partners) komt hierbij aan de orde. De 'next step' omvat ook de meer regio specifieke uitwerking in het kader van de dealmaking met de andere betrokken overheden. Deze kunnen ook als kans worden gezien om de bijbehorende opgaven in samenhang te beschouwen om te komen tot een optimaal haalbare propositie.
- *Duidelijkheid over grote dossiers is nodig:* Het gaat hierbij vooral om stikstof/landelijk gebied, klimaatadaptatie en energietransitie. Deze opgaven raken zowel bestaande alsnog te realiseren opgaven. Hiermee verder gaan is een vereiste. De uitkomsten van deze verdieping in combinatie met de voorgaande aanbeveling heeft naar onze verwachting ook financiële impact op de onderlinge samenhang van de opgaven op een wijze, die nu nog niet is aangetoond.
- *Benutting van schaarse ruimte vraagt blijvend om aandacht:* De inhoudelijke afhankelijkheden tussen de opgaven zijn groot. Dit gaat ook om fysiek beschikbare (en schaarse) ruimte. Dé uitdaging is door het slim combineren van functies de ruimte optimaal te benutten en daarmee – hopelijk – ook kosten te besparen. Om scherp te krijgen waar en hoe opgaven en ambities 'in de knel komen', is bij de verdere uitwerking van regionale gebiedsstrategieën naast nadere uitwerking van inhoud en integraliteit ook inzicht in de ruimtelijke impact cruciaal.
- *Inspelen op trends en de actualiteit vraagt om adaptiviteit in de uitwerking van de opgaven en een organisatie die daarmee om kan gaan:* In de koppeling tussen doelen en inspanningen is, naast het hierboven gestelde, ook flexibiliteit nodig om in te kunnen spelen op veranderingen zoals geduid bij de trendanalyse. Ontwikkelingen en nieuwe onzekerheden volgen elkaar in een hoog tempo op. De Omgevingsvisie is opgesteld voor de lange termijn, tot 2050, en kent een relatief hoog abstractieniveau. Dit betekent dat de koers en richting binnen de visie ruimte bieden voor bijsturing in programma's daar waar nieuwe ontwikkelingen en onzekerheden daarom vragen. Kijk naar het nieuwe Regeerakkoord en de enorme reservering die is opgenomen voor het NPLG. *De Omgevingsvisie biedt hier op hoofdlijnen aanknopingspunten voor en hierop kan worden ingespeeld via het aan elkaar verbinden van opgaven in een programma.* Daarom wordt aanbevolen om a) organisatorisch gesteld te staan voor periodieke herijking van de programma's en de inzet van middelen met oog voor de actualiteit, b) hierbij de dialoog met de regiopartners en de maatschappij aan te gaan en c) de doorvertaling hiervan in de begroting structureel onderdeel te maken en daarbij voldoende flexibiliteit in financiële zin in te bouwen in de begroting.
- *Politieke vertaalslag leidt tot prioritering en keuzes:* Het realiseren van alle ambities uit de Omgevingsvisie, voor de vijf opgaven, vraagt veel van de provincie en (regio)partners. Het is waarschijnlijk dat de middelen niet voldoende zijn om alle ambities op alle locaties waar te maken. Dit vraagt om prioritering en/of (maatschappelijke) acceptatie dat niet op alle ambities een '10' haalbaar is. Het is daarom wenselijk om een politiek/ bestuurlijk gesprek over de mogelijke (noodzaak tot deze) prioritering op korte termijn te voeren. In dit gesprek dient het ook te gaan over de impact op keuzes en hoe je hierin kan bijsturen (na het maken van keuzes). Dit kan leiden tot een verhaal waarin de afwegingen staan voor de prioritering, welke ook naar buiten gecommuniceerd kan worden. De prioritering en het verhaal daarbij – wervend en overtuigend geformuleerd vanuit het samenspel tussen de verschillende beleidsterreinen – zijn namelijk nodig voor de samenwerking met de regio. De ambtelijke voorbereiding vraagt om een provinciale organisatie met voldoende capaciteit en kwaliteit om vanuit die integrale benadering, gevoed door objectieve informatie uit de 'dashboards' (zie hierboven), deze keuzes voor te bereiden.

- *Samenwerking met (regionale) partners en het Rijk is cruciaal:* Een goed ingerichte samenwerking met betrokken gemeenten/regio's (U16, Foodvalley, Amersfoort) én goede relaties met de meest betrokken ministeries (BZK, I&W, LNV en EZK en MINFIN) is van groot belang. Daarvoor is een samenwerkingsvorm nodig, die stuurt op de uitwerking van de verschillende ambities en deze vertaalt naar concrete realisaties. In de vervolgfase zou, naast het benutten van bestaande gremia zoals Utrecht Nabij, U Ned, Ontwikkelbeeld Amersfoort en samenwerkingen in het kader van woondeals en de regionale energiestrategie, gesproken moeten worden over de inhoud van gezamenlijke opgaven, de rolverdeling en ook over de bijdragen vanuit de verschillende partijen. Waarbij partijen graag gezamenlijk optrekken met de provincie als verbindende schakel daarbij. Daarbij verdient het aanbeveling om het eerst op hoofdlijnen eens te worden over de intenties van de betrokken overheden. Tenslotte wordt opgemerkt, dat deze samenwerking ook impact zal hebben op de benodigde kwaliteiten van de provincie: naast inhoudelijke kennis van de opgaven is er ook versterking nodig op domeinen zoals 'hoe werkt het in Den Haag', 'andere bronnen van bekostiging' en 'skills' om hierbij succesvol te zijn bij de verschillende partijen.
- *Strategisch vermogen verder versterken:* Het integraal in beeld brengen van de langetermijneffecten van groei en de financiële gevolgen stimuleert het strategische vermogen. Het samenbrengen van veel verschillende disciplines (integraliteit), gebiedsgericht werken, aandacht hebben voor het financiële aspect, en regie en sturing hebben op de lange termijn zijn daarin de belangrijkste elementen. Het inzicht hebben en houden in trends en de afweging in hoeverre die moeten doorwerken in doelen, beleid en middelen. Voor het vervolg is het belangrijk dat de provincie deze elementen verder versterkt en borgt in de werkwijze, de cultuur en de structuur van de organisatie. En het daarmee niet alleen laat afhangen van de goede wil van enkele individuen.

## Bijlagen

1. Input financieel model
2. Bronvermelding (ten behoeve van inhoudelijke validatie opgaven)
3. Trendonderzoek: Macrotrends provincie Utrecht
4. Trendonderzoek: Regionale trends provincie Utrecht
5. Ladder der bekostiging

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.