



# Kadernota 2027

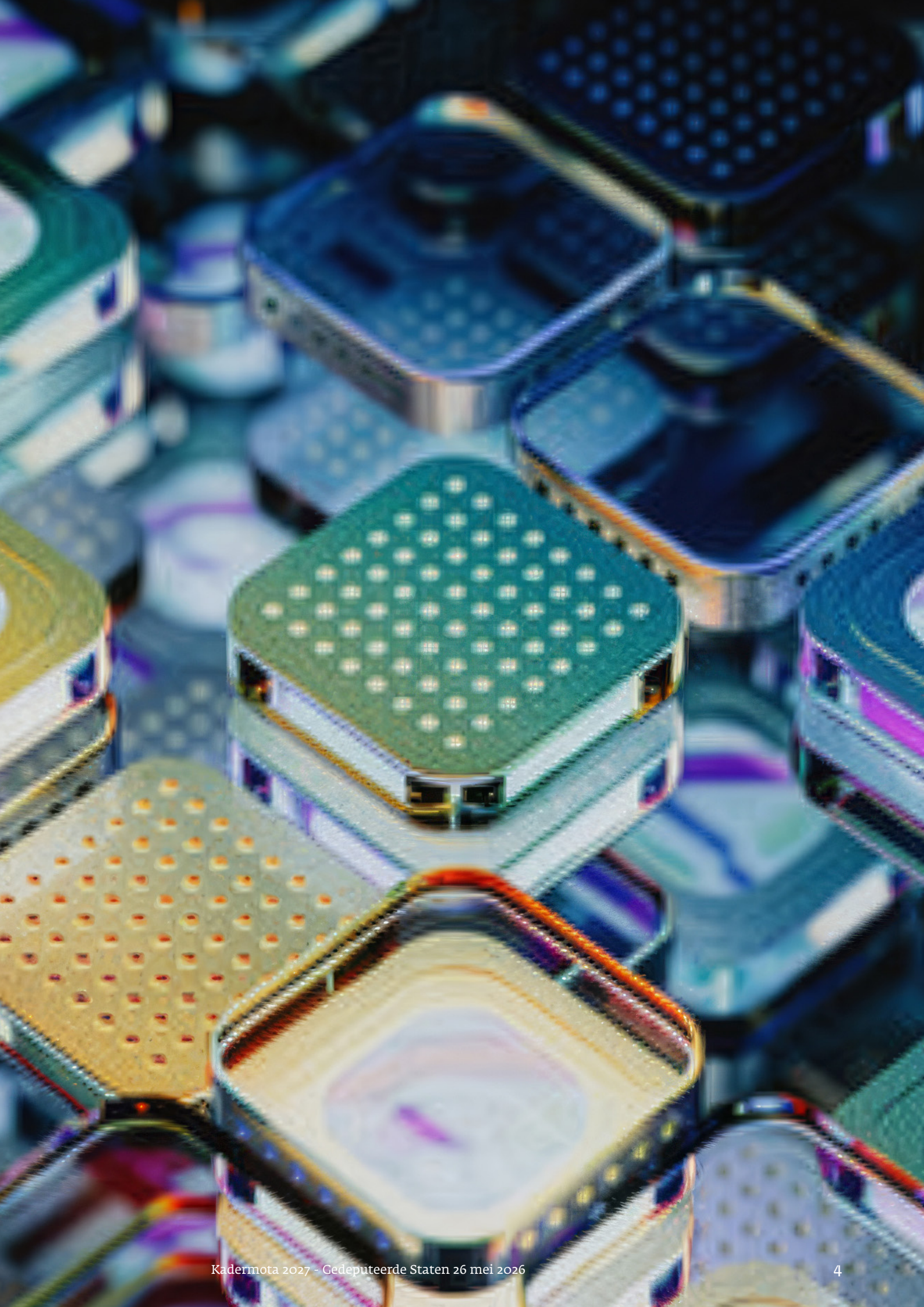
Gedeputeerde Staten, 26 mei 2026





# Inhoud

<b>1 Doel en opbouw</b>	<b>5</b>
<b>2 Beeld richting 2027</b>	<b>7</b>
2.1 Ontwikkelingen 2027	7
2.2 Financiële uitgangspunten Begroting 2027 en meerjarig kader	17
2.3 Financieel meerjarenperspectief	21



# 1 Doel en opbouw

## Over de Kadernota

Eind 2024 pasten uw Staten de jaarlijkse Planning & Control cyclus (P&C-cyclus) aan. Dit is de cyclus van bestuurlijk plannen, sturen en verantwoorden. Volgens deze aangepaste P&C-cyclus bieden wij uw Staten de Kadernota voor 2027 aan.

De Kadernota en Voorjaarsnota verschijnen tegelijk, maar hebben elk hun eigen focus. De Kadernota gaat over het komende begrotingsjaar en geeft de belangrijkste kaders. Met de Kadernota blikken we vooruit op het komende begrotingsjaar en leggen daarmee de kaders neer. In de Kadernota 2027 geven wij een kort algemeen beeld. Ook beschrijven wij een aantal ontwikkelingen die belangrijk zijn voor 2027 en die invloed hebben bij het opstellen van de Begroting 2027. De Kadernota heeft als doel vooruit te kijken en is daarmee een instrument dat richting geeft aan de komende begroting die u eind dit jaar vaststelt. Met de Voorjaarsnota sturen we bij op het lopende begrotingsjaar.

## Opbouw Kadernota

Deze Kadernota bestaat uit twee hoofdonderdelen. Het ene is inhoudelijk, het andere financieel. Aan het inhoudelijke deel koppelen wij géén financiële voorstellen; die komen eerst aan de orde bij de Begroting. Het inhoudelijk deel bouwen we op aan de hand van de 5 hoofdthema's van de Tussenbalans:

- stikstof
- netcongestie en energie
- ondersteunend beleid gemeenten
- woningnood
- Gelderse economie.

Daarnaast brengen we een aantal (nieuwe) belangrijke ontwikkelingen onder uw aandacht, namelijk:

- water
- beleidskader Land- en tuinbouw
- defensie in de Gelderse samenleving
- digitale autonomie.

Het inhoudelijk deel begint met een algemeen beeld. Het financiële deel geeft een overzicht van de financiën op hoofdlijnen en gaat in op indexering en rentevisie. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in het financieel meerjarenperspectief waaronder een overzicht van het restant investeringsbudget.



## 2 Beeld richting 2027

### 2.1 Ontwikkelingen 2027

#### Algemeen beeld

In het algemeen beeld kijken we naar de situatie in onze provincie en relevante ontwikkelingen op rijksniveau en wereldwijd. We geven steeds kort aan wat dit betekent voor Gelderland. Maar eerst staan we stil bij de fase van de bestuursperiode waarin we nu zitten.

#### Laatste jaar van de huidige coalitie

2027 is het laatste jaar van de huidige coalitie. Aan de ene kant zijn we bezig om de laatste zaken uit het coalitieakkoord uit te voeren. Voor sommige onderwerpen is dit stevig bijgesteld met de Tussenbalans die uw Staten in juli 2025 vaststelden. Aan de andere kant positioneren we de provincie zo goed mogelijk om de continuïteit van het werk in de volgende bestuursperiode te borgen.

De afgelopen bestuursperiode kenmerkt zich door een stapeling van opgaven en onzekerheden. Onder meer op het terrein van natuur en landbouw, wonen, energie, bereikbaarheid en bestaanszekerheid. Uw Staten hebben een stevige koers uitgezet om in te spelen op verschillende thema's. Al deze inzet heeft een plek gekregen in de vernieuwde provinciale omgevingsvisie. Daarin staan de langetermijnambities voor de fysieke leefomgeving. Ook is rekening gehouden met de landelijke kaders die voortkomen uit de Nota Ruimte. U heeft kennis kunnen nemen van het ontwerp van de omgevingsvisie en in september 2026 is besluitvorming door uw Staten voorzien. De Kadernota 2027 bouwt voort op ons eerdere werk. In het laatste coalitiejaar verschuift het accent verder van beleidsontwikkeling naar uitvoering, realisatie en financiële stabiliteit. We werken aan voortzetting van gemaakte keuzes en programma's, scherpere prioritering binnen beschikbare middelen en hebben bewuste aandacht voor uitvoerbaarheid en betaalbaarheid. De vernieuwde omgevingsvisie biedt hiervoor de kaders. Tegelijkertijd is terughoudendheid geboden bij het aangaan van nieuwe, structurele verplichtingen die de beleidsruimte van een volgend bestuur beperken. Daarom biedt de Kadernota voor het overgangsjaar 2027 evenwicht tussen daadkracht en terughoudendheid.

#### Situatie in Gelderland

Gelderland is de grootste provincie van Nederland en kent veel opgaven en ambities. De provincie bestaat uit verschillende regio's die variëren van uitgestrekte landelijke gebieden zoals de Achterhoek, Rivierengebied en de Veluwe tot stedelijke regio's zoals Arnhem-Nijmegen, Foodvalley en Stedendriehoek. Gelderland heeft ongeveer 2,17 miljoen inwoners. Gelderland is een groeiprovincie. Het aantal inwoners neemt vooral toe in en rond de stedelijke regio's. Met de aanwezigheid van grote natuurgebieden en rivieren en een belangrijke agrarische sector heeft Gelderland een spilfunctie op beleidsterreinen zoals landbouw, waterveiligheid, klimaatadaptatie en stikstof. Ook lopen de belangrijkste Europese transportcorridors door onze provincie en heeft Gelderland een aantal belangrijke defensielocaties. Dit maakt ons kernprovincie voor defensie en veiligheid.

De monitor Brede Welvaart geeft het volgende beeld over Gelderland. De materiële welvaart stijgt: veel mensen hebben werk, inkomens en vermogens nemen toe en de werkloosheid is laag. Maar de problematische schulden nemen toe en inwoners maken zich vaker zorgen over de kosten van levensonderhoud. De tevredenheid met de eigen woning daalt. Ook voelen steeds meer mensen zich onveilig in hun eigen buurt. De hoeveelheid natuur neemt toe, maar het bebouwd gebied en het aantal inwoners groeien harder. Dat betekent dat de bevolkingsdruk op de natuur toeneemt. De uitstoot van een aantal schadelijke stoffen neemt af, maar veel waarden zijn nog steeds hoger dan in andere provincies. Ook ervaart bijna een derde van de Gelderlanders overlast van vervuiling in de eigen buurt. Regio's Arnhem-Nijmegen en Zuidwest-Gelderland scoren in het onderzoek vaker minder goed, ook landelijk gezien. In Arnhem-Nijmegen gaat dit zowel om materiële zaken (zoals inkomen, vermogen en problematische schulden), als niet-materiële zaken. In Zuidwest-Gelderland gaat het vooral om niet-materiële zaken, zoals (de afstand tot) groen en natuur en sociale contacten.

### **Ontwikkelingen op rijksniveau**

Begin 2026 presenteerden D66, CDA en VVD het coalitieakkoord 'Aan de slag'. We hebben landelijk een minderheidscoalitie en dat is nieuw voor Nederland. (Wisselende) meerderheden voor beleid vormen, vraagt een nieuwe manier van samenwerken tussen coalitie, oppositie en ook de diverse overheidslagen waaronder provincies.

We zien bij het Rijk veel aandacht voor stikstof, de Veluwe, defensie en netcongestie. Dit zijn urgente onderwerpen waarop Gelderland een sleutelpositie kan innemen. We zien ook aandacht voor een strategische agenda per regio, en voor gebiedsgericht maatwerk. Daardoor zijn er volop kansen voor samenwerking met het Rijk op belangrijke thema's zoals wonen, onderwijs, bereikbaarheid en economie. Bij economie neemt het rapport Wennink een belangrijke plaats in. Het Stikstoffonds van € 20 miljard geeft enig perspectief voor een langjarige betrouwbare samenwerking, maar voldoet niet om problemen bij alle Natura 2000 gebieden op te lossen. Aan de andere kant leidt het uitstel van de voorgenomen herijking van het provinciefonds tot extra financiële onzekerheid. In het hoofdstuk Financieel meerjarenperspectief gaan we hier nader op in.

Het Rijk maakt een beweging naar gebiedsfinanciering. Dat past bij onze keuze om de financiering voor de grote ruimtelijke opgaven meer gebiedsgericht in te zetten. Daarbij blijven we parallel werken aan afspraken met gemeenten en waterschappen in regioprogramma's, en aan afspraken met het Rijk en partners via BOL/MIRT.

Het Rijk zet in op natuurherstel en het beter verbinden van natuurgebieden, wat zowel over landelijk als stedelijk gebied gaat. Het Rijk zet ook in op biodiversiteit en water. Dit kan ons helpen bij onze uitvoering. We volgen met interesse hoe het Rijk dit aanpakt en financiert.

Het Rijk heeft grond als belangrijk en breed inzetbaar instrument genoemd, bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkeling en de woningbouwopgave. Overheden moeten elkaar niet beconcurreren op grond. Naast de vraag van gemeenten, hebben we nu te anticiperen op de inzet van het Rijk. Dit doen wij via ons grondkader en het fonds anticiperende aankopen.

## Ontwikkelingen wereldwijd

De veiligheid in Europa staat onder druk, onder meer door oorlog tussen Rusland en Oekraïne. Het risico op ontwrichting blijft, net als de langdurige spanning rond energie en economie. De veranderende relatie tussen Amerika en Europa versterkt de onzekerheid. Met dit als uitgangspunt werken Europa en daarbinnen Nederland een nieuwe koers uit. In Nederland gebeurt dit aan de hand van het rapport Wennink. Veiligheid in Europa vraagt ons in Gelderland om te werken aan welvaart, autonomie, voedselzekerheid, defensie en weerbaarheid. En om onze inzet op innovatie, energie en grondstoffen. De escalatie in het Midden-Oosten en verstoringen in de Straat van Hormuz veroorzaken schommelingen in olie- en brandstofstromen. Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) spreekt van de grootste verstoring ooit, die meerjarige gevolgen zal hebben voor de wereldmarkt. De blokkade van de Straat van Hormuz kan mogelijk door China worden gezien als voorbeeld voor een blokkade van Taiwan.

Beide conflicten werken door in inflatie, koopkracht en kosten voor bedrijven. Daarnaast in leveringszekerheid van materialen en producten. Gelderland moet zich voorbereiden op een minder voorspelbare wereld. We moeten alert blijven op de gevolgen voor onze economie, veiligheid en samenleving; en wellicht versnellen op circulariteit, duurzaamheid en weerbaarheid. Hoge inflatie heeft al langer invloed op onze inwoners, bedrijven, gemeenten en andere partners. Inflatie heeft directe invloed op onze eigen realisatiekracht. We kunnen minder doen met het geld uit onze begroting.



## Van algemeen beeld naar ons werk

Hierboven schetsten wij het ‘algemeen beeld’ met zaken die invloed hebben op ons werk. Hieronder geven we aan wat we te doen hebben op de 5 hoofdthema’s van de Tussenbalans. Daarna behandelen we een aantal (nieuwe) onderwerpen die voor de Kadernota en richting de Begroting belangrijk zijn. Graag geven we nog een keer expliciet aan dat we in deze Kadernota niet met financiële voorstellen komen.

### 1 Stikstof

De stikstofcrisis heeft grote gevolgen voor vergunningverlening en natuurbeheer. Gelderland moet ‘van het slot’. Daarom hebben we onze Versnellingsaanpak Stikstof vastgesteld. We zijn genoodzaakt om de stikstofuitstoot op kwetsbare natuurgebieden te verminderen en natuur te herstellen, en we gaan vergunningverlening weer mogelijk maken. Alle sectoren dragen daaraan bij. Voor onze Gelderse inzet komen we met een financieel voorstel in de Begroting 2027.

#### Versnellingsaanpak Stikstof (VAS)

We zetten stappen op alle onderdelen van onze Versnellingsaanpak Stikstof. De vier onderdelen zijn: bronmaatregelen en regels voor stikstofreductiegebieden, aanvullende natuurmaatregelen, informatievoorziening en vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). We ondersteunen ondernemers waar nodig met flankerend beleid. Dit bestaat uit instrumenten voor innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en beëindigen (dit noemen wij het trappetje van Remkes). Dit flankerend beleid werken we uit voor natuur, economie, mobiliteit en landbouw. Met onze aanpak focussen we ons nu op de Veluwe en Winterswijk. We onderzoeken met u of verbreding naar heel Gelderland wenselijk is. Binnen VTH blijven we ons inzetten om met maatwerk individuele PAS-melders te legaliseren. Voor de informatievoorziening gaan wij verder met onze inzet op een samenhangende meetstrategie, onder andere via samenwerkingen met OnePlanet en Foodvalley. Zo kunnen bedrijven beter sturen op hun stikstof-emissies en krijgen we meer inzicht in de effecten van onze maatregelen.

De afgelopen jaren en het komende jaar ligt het accent op juridisch zekere emissiereductie (geborgd) en natuurherstel. Zo maken we het mogelijk dat wij weer vergunningen kunnen verlenen. Wij beseffen dat dit veel vraagt van de Gelderse samenleving, omdat vrijwilligheid in de aanpak vaker plaatsmaakt voor dwingende maatregelen. Bij voldoende emissiereductie en natuurherstel kunnen we straks meer ruimte geven aan de zelfstandige keuzes van de Gelderse agrarische en niet-agrarische ondernemers.

Voor 2027 denken wij bijvoorbeeld aan steun voor modernisering, verplaatsing en aanpassing van agrarische bedrijven, waaronder natuur inclusieve land- en tuinbouw. Voor alle sectoren denken we aan ondersteunende maatregelen en inzet op grond, kennis en advies.

### **Aanpak Veluwe**

Via de Aanpak Veluwe zorgen we ervoor dat maatregelen worden uitgevoerd in de praktijk. We werken aan natuurherstel, beekdalherstel en stikstofreductie. Dat doen we samen met 21 gemeenten, 2 waterschappen, het Rijk en met relevante sectoren en andere partners. In 2026 stellen wij een samenwerkingsovereenkomst en een uitvoeringsplan op en beginnen we met het uitvoeren van no-regret-maatregelen. Dat doen we onder andere met een interbestuurlijke uitvoeringsorganisatie die in de basis al klaar moet staan eind 2026. In 2027 maken we nadere afspraken over de langjarige samenwerking (minimaal 10 jaar) met heldere en uitlegbare keuzes, geborgde maatregelen en concrete uitvoeringsafspraken.

## **2 Netcongestie en energie**

Het elektriciteitsnet zit vol, ook in Gelderland. De leveringszekerheid van stroom staat onder druk. Dit belemmert verduurzaming, woningbouw en vestigingsklimaat. Een nieuwe aansluiting op het elektriciteitsnet is niet langer vanzelfsprekend. Daarom doen we het volgende:

### **Intensiveren actieplan netcongestie**

Vanuit onze bescheiden rol proberen we een aansluitstop tegen te gaan. We verkennen in 2026 met onder andere Gelderse regio's en partners wat we nog meer kunnen doen, en wat dat vraagt van onze inzet. Hiervoor komen we met een financieel voorstel in de Begroting 2027. We werken vanuit het Actieplan Netcongestie Gelderland en de crisismaatregelen voor Flevoland, Gelderland en Utrecht. We focussen op netbewuste woningbouw, netbewust laden en maatregelen in de gebouwde omgeving. Met netbeheerders werken we aan het verminderen van piekbelasting op het net. Denk daarbij aan contracteren van flexibel vermogen, batterijopslag en het bijplaatsen van (gasgestookte) generatoren die het elektriciteitsnet ontlasten. We nemen steeds vaker de rol van bevoegd gezag aan voor netuitbreidingen. Projectkosten verhalen we waar mogelijk op TenneT. Proceskosten worden niet vergoed. Deze drukken mogelijk op de Gelderse begroting.

Daarnaast stimuleren wij de aanleg van warmtenetten. Er zijn ontwikkelingen rond de organisatie en financiering van het Gelders Warmte Bedrijf (GWB). Wij onderzoeken wat dit betekent voor onze rol. Voor de Begroting 2027 komen wij hier bij u op terug.

### **Ruimte in relatie tot energie-infrastructuur**

De energie-infrastructuur uitbreiden heeft invloed op de ruimte, op onze leefomgeving. De netbeheerders, het Rijk en wijzelf brengen keuzes in beeld via onderzoeken en haalbaarheidsstudies. Het gaat hierbij om nieuwe elektriciteitsstations, lijnverbindingen over land en kabels in de grond. Naast Rivierenland en Wijchen speelt dit op veel meer plekken in Gelderland. Daarnaast is er ook ruimte nodig voor energie-opwek (waaronder kleine kerncentrales, SMR's) en voor grootschalige energieopslag zoals batterijen. We werken hieraan in de uitvoering van de Regionale Energiestrategieën / Regionale Programma's Energiesysteem. Hiervoor komen we met een financieel voorstel in de Begroting 2027.

### **3 Ondersteunend beleid gemeenten**

Samen met partners werken we aan leefbaarheid, voldoende woningen, goede bereikbaarheid en een bloeiende economie. Gemeenten hebben hierin een sleutelrol. Maar die rol staat onder druk. Hoewel het zogenaamde ravijnjaar voor 2026 is afgewenteld, blijft de situatie naar 2028 en verder zorgwekkend. Ook kampen gemeenten in diverse regio's met de gevolgen van krapte op de arbeidsmarkt, terwijl de opgaven in hoeveelheid en complexiteit toenemen. We voorzien nog steeds een toenemende vraag naar ondersteuning. Daarnaast ervaren we bij gemeenten behoefte aan meer uniformiteit in hoe zij de instructieregels van de provinciale omgevingsverordening in omgevingsplannen kunnen vertalen. We voorzien een toename van gemeenten die hun bestuurskracht willen versterken en hierbij gebruikmaken van onze subsidieregeling Vitaal Openbaar bestuur. We voorzien 2 herindelingstrajecten. Voor extra inzet op bestuurskracht en herindeling komen we met een financieel voorstel in de Begroting 2027.

### **4 Woningnood**

De woningnood in Gelderland is hoog. Vooral starters, alleenstaanden en ouderen kunnen vrijwel geen betaalbare woning meer vinden. De Randstad schuift op naar het Oosten en steeds meer alleenstaanden zoeken een huis, terwijl de meeste huizen eengezinswoningen zijn. We willen dat er voor alle inwoners voldoende, passende en betaalbare woningen zijn. Tot 2035 moeten er daarom in Gelderland ruim 144.000 woningen bij komen voor verschillende doelgroepen. Het uitvoeren van de woonopgave blijkt steeds moeilijker.

De randvoorwaarden hiervoor zijn grotendeels niet ingevuld. Netcongestie wordt zeer bepalend voor wat er de komende jaren nog mogelijk is. Mocht er alsnog een aansluitstop komen, dan kan het effect oplopen tot 90% van de opgave die niet realiseerbaar is. Ook heeft het Rijk veel te weinig middelen beschikbaar voor de benodigde uitbreidingen van rijksinfrastructuur. Daarnaast is er nog steeds te weinig ambtelijke capaciteit, kampen veel woningbouwprojecten met financiële tekorten, lopen woningcorporaties tegen de grenzen van hun investeringsvermogen aan en is het nog wachten op een oplossing voor stikstof. Dit alles levert ons veel onzekerheid op voor de realisatie van woningbouw.

De rijksoverheid heeft ons verzocht om in 2027 de woningbouwplanningen te actualiseren en verlengen tot en met 2036.

We vertalen deze ontwikkelingen naar een financieel voorstel voor de Begroting 2027. Voor 2027 denken wij bijvoorbeeld aan het blijven inzetten van het versnellingssteam, uitbreiden van actief grondbeleid, meer industriële woningbouw en het beter benutten van de bestaande woningvoorraad.

### **5 Gelderse economie**

De wereld verandert snel. Geopolitieke spanningen, technologische doorbraken en de roep om strategische autonomie vragen om gerichte actie. Europa zet een nieuwe koers in, mede op basis van het rapport Draghi, rapport Letta en recente mondiale ontwikkelingen. In Nederland vertaalt het rapport Wennink deze agenda naar de nationale context.

Het rapport benadrukt zowel het versterken van randvoorwaarden (met name netcongestie, stikstof) als extra investeringen in de (kennisintensieve) economie. Naar aanleiding van de bespreking over het rapport Wennink werken we op verzoek van uw Staten uit waar intensivering van het economisch beleid mogelijk is. Wij zien dat extra inzet, vanuit de rol en positie van de provincie, vooral effectief kan zijn op de hierna volgende onderwerpen. In de Begroting 2027 nemen we hiervoor de benodigde middelen op.

### **Versterken van het vestigingsklimaat**

Met name netcongestie en stikstof vragen erom dat wij onze focus verleggen in het economisch beleid. Steeds meer bedrijven lopen vast als gevolg van netcongestie. Dat betekent dat we ons naast onze inspanningen voor het totale Gelderse energienetwerk ook inzetten voor bedrijven en bedrijfslocaties. Wij intensiveren de dienstverleningsaanpak voor het mkb en investeren in toekomstbestendige werklocaties. Bij nieuwe locaties brengen we beschikbare oplossingen voor netcongestie direct bij mkb, industrie en gemeenten (vooral ‘achter de meter’). Ondernemers ervaren groei- en vestigingsbelemmeringen door de stikstofproblematiek. Onze extra inzet om het stikstofslot te doorbreken, richt zich nadrukkelijk ook op mkb en industrie, onder meer via het flankerend beleid in stikstofreductiegebieden. Met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ondersteunen we bedrijven en gemeenten bij vergunningvragen. We blijven OnePlanet inzetten voor innovatie.

### **Investeren in flagship-projecten (rapport Wennink)**

Productiviteitsgroei is cruciaal voor duurzame welvaart. Dat vraagt om extra investeringen in kennisintensieve en strategische sectoren, onze topsectoren, inclusief het mkb. Met publieke middelen zetten we een vliegwiel in gang voor private investeringen. Daarom stellen wij - mede gelet op de moties 26M41 en 26M42 - een cofinancieringsfonds voor om snel flagship-projecten te realiseren zodra ook andere partijen mee-investeren, waaronder het Rijk. Voorbeelden zijn FoodValley 2040 en een pilot-line voor packaging- en chipproductie in de semiconsector. Daarnaast voorzien wij in 2027 een bijstorting in het Perspectieffonds Gelderland, voor initiatieven met bredere maatschappelijke impact.

### **OnePlanet**

Naar aanleiding van de tussenevaluatie (oktober 2025) werken wij aan een voorstel voor vervolffinanciering van OnePlanet voor 2027–2032. OnePlanet levert een belangrijke bijdrage aan stikstofopgaven en aan de versterking van Gelderse clusters zoals agrifood, semicon, health en defensie.



# Van thema's Tussenbalans naar andere onderwerpen

Hierboven behandelden wij de 5 hoofdthema's van de Tussenbalans. Hieronder gaan we in op een aantal onderwerpen die ook voor de Kadernota belangrijk zijn.

## 1 Water

We halen niet alle doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) eind 2027. Daarom zetten we vol in op de volgende planperiode van de KRW. We brengen de maatregelen daarvoor eind 2026 in beeld. Die nemen we op in het ontwerp Gelders Programma Water (GPW). Daarin komen ook andere waterthema's als hoogwaterveiligheid, waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit en klimaatadaptatie. We werken aan grondwater en oppervlaktewater. Dat doen we samen met gemeenten, waterschappen en het Rijk. De waterschappen voeren de maatregelen voor oppervlaktewater uit. Via samenwerkingsovereenkomsten (SOK) met de waterschappen maken we afspraken over onze financiële bijdrage aan de maatregelen. Eind 2026 hebben we een eerste raming van de benodigde provinciale bijdrage in beeld. Na het laaghangend fruit zijn we nu toe aan een intensivering van maatregelen.

In de Begroting 2027 komen we hiervoor met een financieel voorstel. Voor 2027 denken wij bijvoorbeeld aan extra aanpak van indirecte lozingen en droogte in de Achterhoek, en aanvullende versnellingsmaatregelen voor de KRW met het waterschap.

## 2 Beleidskader Land- en tuinbouw

Uw Staten stelden in april 2026 het Beleidskader Land- en tuinbouw vast, met als een van de hoofddoelen voedselzekerheid. Dit werken wij samen uit met onze partners naar een uitvoeringsprogramma, met onder meer concrete maatregelen. De ontwikkelruimte voor de land- en tuinbouw wordt ook bepaald in de verdere uitwerking van de omgevingsvisie en -verordening en het beleid voor de stikstofreductiegebieden. Voor mogelijke financiële consequenties komen wij bij uw Staten terug met een nader voorstel.

Voor 2027 denken wij bijvoorbeeld aan het nader uitwerken van doelsturing, aan steun voor omschakelen naar biologische landbouw, steun voor duurzame plantaardige teelten en extra inzet op agrarisch natuurbeheer.

## 3 Defensie in de Gelderse samenleving

De groeiende defensie-opgave in Gelderland vraagt om een structurele inzet vanuit de provincie. Met de integrale aanpak Defensie in de Gelderse Samenleving 2025-2035 sturen wij op een goede balans tussen (de inpassing van nieuwe) defensieactiviteiten en regionale economische kansen.

We werken langs twee hoofdsporen. Ten eerste het spoor 'Ruimte voor Defensie'. Dit gaat over planvoorbereiding voor het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (NPRD). Over een goede bereikbaarheid van de verschillende defensielocaties en militaire mobiliteit. Ten tweede het spoor 'Economisch-Maatschappelijke Meerwaarde'. Dit gaat onder andere over samenwerking op innovatie. Over sterker maken waar we al sterk in zijn en zakendoen in de defensie-industrie makkelijker maken. In de Begroting 2027 komen we met uitgewerkte voorstellen en bijbehorende financiën.

Voor 2027 denken wij bijvoorbeeld aan een verdere opschaling van de inzet van Oost NL op de lopende opdracht. Verder aan het nader invullen van de (voucher) regeling voor bedrijven in het kader van meer en makkelijker zakendoen met Defensie. Tot slot aan extra inzet om de Europese agenda meer te gaan laden en aanspraak te maken op Europese fondsen.

#### 4 Digitale autonomie

We willen onze afhankelijkheid van grote aanbieders buiten Europa verminderen en onze data veilig kunnen beheren. We zetten in op zekerheid, keuzevrijheid en wendbaarheid. Hier richten we onze bestaande capaciteit en samenwerking met andere overheden op. We brengen in 2026 in beeld of er niet-gedekte financiële gevolgen zijn. In de Begroting 2027 komen we hiervoor zo nodig met een financieel voorstel.

Voor 2027 denken wij bijvoorbeeld aan het opslaan van data bij een Europese cloudprovider, het verkennen van opensource-software, en interprovinciaal samenwerken op het gebied van autonome ruimtelijke informatie.





## 2.2 Financiële uitgangspunten Begroting 2027 en meerjarig kader

In dit hoofdstuk zetten we de financiële kaders voor de Begroting 2027 uiteen. Het gaat hier met name om de indexeringen van zowel de lasten als de baten in de Begroting. De voorgestelde indexering wordt berekend op basis van de economische ontwikkelingen en cijfers uit het Centraal Economisch Plan van het Centraal Planbureau.

### Indexering lasten te weten:

- loongevoelige budgetten
- prijsgevoelige budgetten
- subsidiebudgetten

### Indexering baten te weten:

- opcenten motorrijtuigenbelasting

### Treasury inkomsten

Het is aan uw Staten om in te stemmen met de voorgestelde indexcijfers zoals gepresenteerd in onderstaande tabel. We kiezen ervoor om de financiële verwerking van deze indexeringen in de Voorjaarsnota 2026 te doen. In de alinea's daaronder treft u onder andere een nadere toelichting aan op de economische ontwikkelingen en gaan we in op de systematiek van indexeren.

### Uitgangspunten

Uitgangspunten in percentages	
<b>Indexering van loonkosten</b>	<b>Percentage</b>
Voor 2027	4,20%
Voor 2028 en volgende jaren:	4,00%
<b>Indexering van prijsgevoelige budgetten</b>	<b>Percentage</b>
Voor 2027	2,80%
Voor 2028	2,50%
Voor 2029 en 2030	2,30%
<b>Indexering van subsidiebudgetten</b>	<b>Percentage</b>
Voor 2027	3,73%
Voor 2028	3,50%
Voor 2029 en 2030	3,43%
<b>Indexering tarief opcenten motorrijtuigenbelasting</b>	<b>Percentage</b>
Voor 2027	2,30%
Voor 2028	2,60%
Voor 2029	2,30%
Voor 2030	2,20%
<b>Rentestafel voor niet uitgezette middelen</b>	<b>Percentage</b>
Voor 2027	1,75%
Voor 2028	1,75%
Voor 2029	1,50%
Voor 2030	1,50%

## **Economische ontwikkelingen/ Centraal Economisch Plan (CEP)**

De groei van de wereldeconomie en wereldhandel is robuust gebleken, ondanks opeenvolgende ingrijpende internationale gebeurtenissen. Het jaar 2025 werd gekenmerkt door onvoorspelbaarheid en onzekerheid op het wereldtoneel.

Sinds het uitbreken van de oorlog in het Midden-Oosten zijn wereldwijde energieprijzen snel gestegen. De prijzen van consumptiegoederen, benzine, gas en elektriciteit zijn hierdoor flink gestegen. Het verloop van de energieprijzen de komende tijd is met grote onzekerheid omgeven.

In het CEP zien we dat er nog geen rekening is gehouden met de oorlog in het Midden-Oosten voor wat betreft inflatie.

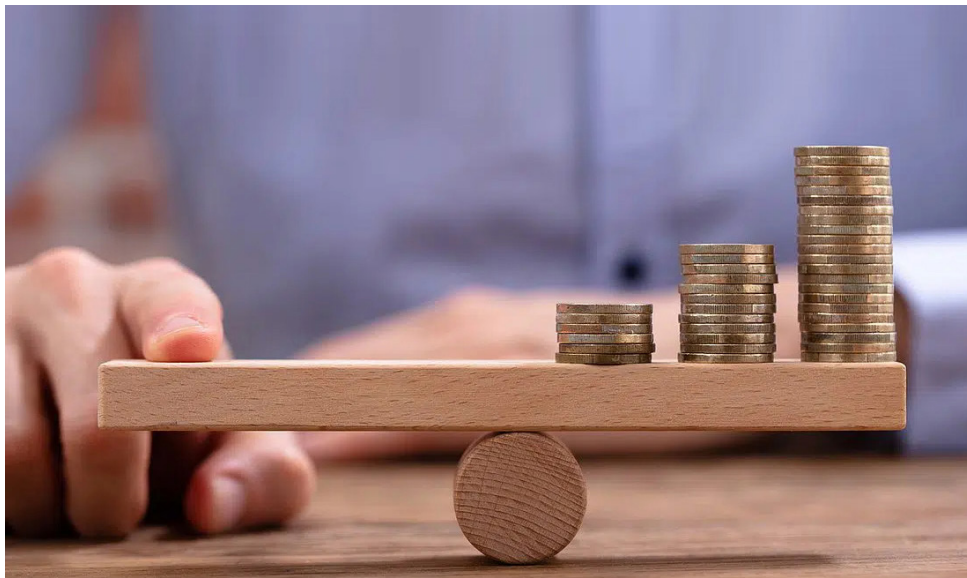
Daar is het ook nog te vroeg voor. Wel zagen we onlangs dat de maand maart 2026 op een inflatie is uitgekomen van 2,6%. We zien nu vooral in het CEP dat de inflatie cijfers dalen naar wat normalere en gangbare waarden van rond de 2,3% op de middellange termijn. Ook de loonverwachtingen voor sector overheid dalen ten opzichte van voorgaande CEP publicaties. Deze daling heeft nu een positief effect op onze exploitatieruimte omdat we vanuit de eerdere onzekerheden rondom de oorlog in Oekraïne rekening hielden met hogere inflatiecijfers.

Zoals uw Staten in deze Kadernota kunnen lezen, stellen wij voor om in 2027 en 2028 een iets hogere inflatiecorrectie toe te passen dan het CEP hanteert. Hiermee houden we alvast rekening met dat het jaar 2026 waarschijnlijk een hoger inflatiecijfer zal laten zien dan dat het CEP nu voorziet. Volgend jaar, wanneer de effecten over geheel 2026 duidelijk zijn, bekijken wij of dit gevolgen heeft voor onze provinciale begroting en voor de prijs-, loon- en subsidiecompensatie die we toepassen. We berekenen onze indexcijfers op basis van nacalculatie.

### **Systematiek van indexeren**

We stellen de Begroting en de meerjarenraming op op basis van lopende lonen en prijzen. Dit betekent dat de baten en de lasten worden geraamd op het reële niveau van het betreffende jaar. Hiervoor is het nodig de baten en de lasten te indexeren.

Om de koopkracht te behouden, corrigeren we de structurele budgetten voor inflatie. De middelen hiervoor reserveren we voor het begrotingsjaar én de jaren van de meerjarenraming in stelposten. Deze stelposten verdelen we bij de Begroting 2027 over de ambities.



## **Indexeren lasten**

Voor de indexatie onderscheiden we 3 soorten budgetten:

### **Loongevoelige budgetten**

Deze budgetten indexeren we voor een werknemerscomponent en een werkgeverscomponent (bijvoorbeeld gestegen pensioenpremies). Beide componenten kunnen jaarlijks variëren. Voor het indexeren van de loongevoelige budgetten kijken we, indien er geen cao is, naar meerdere bronnen. Wij gebruiken onder andere het percentage van het Centraal Planbureau (CPB) uit het Centraal Economisch Plan (CEP) bij loonvoet sector overheid. Ook nemen we mee wat uw Staten als percentage in de Kadernota 2026 hebben vastgesteld.

### **Prijsgevoelige budgetten**

De ontwikkeling van de prijsgevoelige budgetten wordt gebaseerd op de consumentenprijsindex (CPI) in het CEP. Hierbij betrekken we een nacalculatie over het voor-vorig begrotingsjaar. Voor de Begroting 2027 is dat dus de nacalculatie over 2025. Deze systematiek van nacalculatie zorgt ervoor dat budgetten op (middel)lange termijn juist en voldoende worden gecompenseerd.

### **Subsidiebudgetten**

Gesubsidieerde instellingen hebben – net als de provincie – te maken met inflatie van zowel loongevoelige als prijsgevoelige budgetten. Ook deze subsidies compenseren we voor inflatie. Wij hanteren hiervoor een mixpercentage van de loongevoelige compensatie (2/3) en van de prijsgevoelige compensatie (1/3).

## **Indexeren baten**

De tarieven van provinciale heffingen, vooral de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, passen wij elk jaar aan voor inflatie. Dit doen wij om met de extra opbrengst de inflatie van de lasten (gedeeltelijk) te compenseren. Het percentage dat we voor deze aanpassing hanteren is de werkelijke CPI over het voor-vorig begrotingsjaar.

Voor de Begroting 2027 hanteren we de gegevens die komen uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van maart 2026. In dit geval dus die van het jaar 2025. In meerjarig kader houden we rekening met de raming van de inflatie conform de CPI's opgenomen in het CEP.

De provincie ontvangt verder elk jaar via het provinciefonds een zogenaamd accres. Dit kan worden aangemerkt als een compensatie voor inflatie. Het accres stijgt of daalt naar gelang de ontwikkeling in het bruto binnenlands product (bbp). De raming van het accres wordt opgenomen in de zogenoemde circulaires van het Rijk die in mei/juni en september verschijnen. Deze ramingen gebruiken we bij het opstellen van onze (meerjaren)begroting.

## Rentevisie

Ieder jaar maken we voor het volgende begrotingsjaar een inschatting van de renteontwikkeling op korte, middellange en lange termijn. Dit is relevant om een consistent beleid te voeren met betrekking tot het uitzetten van de beschikbare financiële middelen.

De Europese Centrale Bank (ECB) houdt begin 2026 voorlopig de rentetarieven ongewijzigd. De depositorente is momenteel 2,00%. De ECB waarschuwt echter in verband met het huidige conflict in het Midden-Oosten voor een periode van onzekerheid met lagere economische groei en hogere inflatie.

Door de onduidelijke marktsituatie en de aanhoudende geopolitieke onzekerheid blijven we voorzichtig met onze schattingen. We monitoren de rentestanden continu, zodat we de liquide middelen op een goede wijze kunnen laten renderen. Aan de hand van de uitkomsten van deze monitoring stellen wij de opbrengsten van treasury indien nodig bij.

## Treasury inkomsten

Bij het ramen van de opbrengsten treasury maken we onderscheid in:

- **Uitgezette middelen:** middelen die in de vorm van leningen zijn weggezet. Deze opbrengsten worden geraamd voor het rentepercentage en de looptijd van de betreffende lening.
- **Niet uitgezette middelen:** dit zijn middelen die niet weggezet zijn in de vorm van leningen, maar die staan op onze rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Bij het ramen van deze opbrengsten maken we gebruik van een rentestafel.

De laatste tijd hebben wij langlopende leningen uit kunnen zetten tegen goede rentepercentages. Dit zorgt voor een plus in onze treasury inkomsten. Daarnaast zien we dat de rente onverminderd hoog blijft op de niet uitgezette middelen. In de Perspectiefnota 2025 hebben wij de rentestafel aangepast op basis van de verwachtingen van toen. Daarom stellen we voor om de stafel bij te stellen. Hierbij blijven we enige voorzichtigheid hanteren en maken we een splitsing in rente op korte, middellange en lange termijn. We ramen liever later middelen bij dan dat we bij uw Staten terug moeten komen om aan te geven dat de verwachtingen te hoog waren, en daarmee de geraamde opbrengsten ook.

De gehanteerde rentestafel vanaf Perspectiefnota 2025 is als volgt:

Rentestafel voor niet uitgezette middelen vanaf Perspectiefnota 2025

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Verwacht rendement	1,75%	1,25%	1,25%	1,25%	1,25%	1,50%	1,75%	2,00%	2,00%	2,00%

We stellen voor de rentestafel voor niet uitgezette middelen als volgt te bepalen:

Rentestafel voor niet uitgezette middelen.

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Verwacht rendement	2,00%	1,75%	1,75%	1,50%	1,50%	1,75%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%

## 2.3 Financieel meerjarenperspectief

### Financiële ruimte

In deze Kadernota presenteren we het meerjarig financieel beeld 2027-2030 op basis van de meest actuele cijfers. Dit zijn de cijfers van deze Kadernota 2027, inclusief de verwerking van de voorgestelde indexering voor het jaar 2027 en verder. De financiële ruimte bestaat uit de exploitatieruimte en de incidentele ruimte.

De exploitatieruimte is het verschil tussen de structureel verwachte inkomsten en uitgaven. Inkomsten zijn hoofdzakelijk de algemene uitkering van het provinciefonds en de opcenten motorrijtuigenbelasting.

In de incidentele ruimte ramen we de verwachte opbrengsten van treasury en het dividend. Deze ruimte wordt vooral gebruikt voor de investeringsbudgetten van bestuursperioden.

In onderstaande tabel presenteren we het meerjarig financieel beeld. Hiermee is voor uw Staten inzichtelijk wat de beschikbare vrije begrotingsruimte is. Deze kunt u meenemen bij het bepalen van de grootte van het investeringsbudget voor de nieuwe bestuursperiode.

Financiële ruimte 2027 en verder

Vrije begrotingsruimte na Kadernota 2027	2027	2028	2029	2030
Exploitatieruimte Begroting	56,5	54,8	46,5	21,9
Incidentele ruimte Begroting	72,5	139,5	131,1	131,8
<b>Totaal beschikbare vrije begrotingsruimte</b>	<b>129,0</b>	<b>194,3</b>	<b>177,6</b>	<b>153,7</b>

bedragen x € 1 miljoen

Het is van belang om te benadrukken dat de financiële ruimte voor de jaarlijkse uitgaven vanaf 2031 sterk afneemt tot circa € 2 miljoen, gebaseerd op de septembercirculaire 2025. Dit ligt aanzienlijk lager dan in de jaren 2027-2030. Dit betekent dat een groot deel van de beschikbare ruimte in de komende jaren een tijdelijk karakter heeft en niet structureel beschikbaar blijft. De hogere exploitatieruimte in de jaren tot en met 2030 wordt namelijk voor een belangrijk deel veroorzaakt door tijdelijke baten en ontwikkelingen die na 2030 wegvallen of afnemen. Hierdoor ontstaat in de eerste jaren een gunstiger beeld dan op de langere termijn feitelijk het geval is. De afname naar circa € 2 miljoen vanaf 2031 wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:

- een verwachte neerwaartse bijstelling van de algemene uitkering uit het provinciefonds, onder meer als gevolg van de herijking van het verdeelmodel;
- het wegvallen van de rijkscompensatie vanaf 2030 voor lagere opbrengsten uit de motorrijtuigenbelasting, als gevolg van de korting voor volledig elektrische personenauto's.

Dit meerjarige beeld laat zien dat er op de langere termijn weinig vaste financiële ruimte overblijft. Daarom is het belangrijk om terughoudend te zijn met nieuw beleid dat elk jaar extra structureel geld vraagt. Besluiten die nu worden genomen, kunnen na 2030 namelijk lastiger te financieren zijn.

## Herijking provinciefonds

Het doel van het Rijk is nog steeds om de herijking van het provinciefonds per 1 januari 2027 in te laten gaan. Het Rijk neemt de uitkomsten op in de septembercirculaire 2026. Op Prinsjesdag maakt het Rijk bekend wat de herverdelingseffecten zijn. De uitkomsten van de circulaire nemen we op in de Begroting 2027.

Dat de herijking nog steeds niet is afgerond, leidt (overigens al jaren) tot onzekerheid. Daarom houden we hier rekening mee in de begrotingscyclus. De financiële effecten van de herijking zijn op dit moment niet duidelijk. Wel is grotendeels duidelijk welke provincies er voordeel of nadeel van hebben. Op dit moment is de verwachting dat het voor Gelderland uitkomt rond de nullijn (plus of min € 15 miljoen) op een algemene uitkering uit het provinciefonds van € 423 miljoen (in 2026). Daarom houden wij er (sinds 2021) rekening mee dat dit bedrag negatief kan uitvallen. Dit bedrag loopt van € 5 miljoen in begrotingsjaar 2027, via € 10 miljoen in begrotingsjaar 2028 naar € 15 miljoen in begrotingsjaar 2029. Zodra de uitkomst bekend is, kunnen deze bedragen worden verwijderd.

Los daarvan hanteren we al jaren een risicostaffel. Voor het begrotingsjaar 2027 calculeren we een risico in van 1% minder inkomsten, voor het volgende jaar (2028) 2% en voor de daaropvolgende jaren 3%. We beoordelen deze percentages jaarlijks.

## Totaaloverzicht investeringsbudget bestuursperiode

In het coalitieakkoord Gelderland Gewoon doen is een eenmalig investeringsbudget van € 400 miljoen voor 4 jaar opgenomen. Bij de Tussenbalans is hier een extra investeringsbudget aan toegevoegd van € 190,7 miljoen voor de resterende bestuursperiode. Via beschikbaarstellingen nemen we uw Staten mee in hoe dit geld concreet wordt ingezet. Een groot deel van deze middelen is al ingezet. Het restant van dit investeringsbudget bedroeg bij de Begroting 2026 € 171,9 miljoen. Daarna zijn met een apart Statenvoorstel (PS2025-919) middelen (€ 0,7 miljoen) beschikbaar gesteld voor de fusie tussen de omgevingsdiensten ODRA en ODRN. Derhalve resteert nu nog een investeringsbudget van € 171,2 miljoen waarvoor wij in onderstaande tabel opnemen hoeveel we verwachten te gaan besteden. Per thema van de betreffende ambitie geven we ook aan bij welk P&C document we naar verwachting een voorstel tot beschikbaarstelling doen.



Overzicht verwachte beschikbaarstellingen coalitiemiddelen investeringsbudget 'Gelderland Gewoon Doen 2023-2027'

Ambitie/Thema	Voorjaarsnota 2026	Najaarsnota 2026	Najaarsnota 2026 of Begroting 2027	Begroting 2027	Nog geen voorstellen	Totaal
<b>1 Bestuur en weerbaarheid</b>						
Weerbaar bestuur en samenleving		0,4			2,2*	2,6
<b>2 Vitaal platteland</b>						
Landbouw			0,7			0,7
Aanpak Veluwe				1,5		1,5
<b>3 Cultuur en maatschappij</b>						
Erfgoed, cultuur en vrijheid				7,4		7,4
Sport	0,4	1,8	0,8	0,4		3,3
<b>4 Regionale economie</b>						
Werklocaties		0,5		2,3		2,8
Vestigingsklimaat en innovatie	4,2	0,3	1,2	3,0		8,8
Recreatie en toerisme	1,1		1,9			3,0
<b>5 Verkeer en vervoer</b>						
Beheer, onderhoud en verbetering infrastructuur	20,5		15,8	87,9		124,2
<b>6 Ruimte en wonen</b>						
Wonen				6,8		6,8
Regio	2,0			2,0		4,0
<b>7 Milieu en energie</b>						
Gezonde en veilige leefomgeving					1,2	1,2
<b>Algemene dekkingsmiddelen (Financiën)</b>						
Algemene dekkingsmiddelen					5,0**	5,0
<b>Totaal</b>	<b>28,6</b>	<b>2,6</b>	<b>20,4</b>	<b>111,2</b>	<b>8,4</b>	<b>171,2</b>

Bedragen x € 1 miljoen

\* Dit betreft het restantbedrag van de jaarlijks € 1 miljoen voor Provinciale Staten (totaal € 4 miljoen deze bestuursperiode) om Statenbreed in te zetten voor ideeën uit de samenleving.

\*\* Dit betreft een voorstel uit de Tussenbalans voor het versnellingsbudget voor maatwerk € 5 miljoen.

**Provincie Gelderland**

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 GX Arnhem

026 359 99 99

[provincieloket@gelderland.nl](mailto:provincieloket@gelderland.nl)

[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)