

Quickscan
Hoofdlijnenakkoord
2024 - 2028
Hoop, Lef en Trots

VERSIE: 17 MEI 2024

Interprovinciaal Overleg

Gezamenlijke provincies

[WWW.IPO.NL](http://www.iponl.nl)



Inhoudsopgave

Bereikbaarheid en Infrastructuur	4
Ruimte	5
Landelijk gebied	8
Cultuur en Regionale Economie	9
Digitalisering	12
Leefomgeving	13
Energie en Klimaat	16
Financiën en Openbaar Bestuur	17



Bereikbaarheid en Infrastructuur

De vier coalitiepartijen willen de bereikbaarheid in heel Nederland, ook op de lange termijn, op orde houden en verder verbeteren, waarbij een gebiedsgerichte benadering voorop staat voor woningbouw, infrastructuur en bereikbaarheid; elke regio telt. Hiertoe wordt ingezet op verschillende acties. Er is een grote onderhoudsopgave, waarbij het doel is de instandhouding van de minimaal benodigde basiskwaliteit van de bestaande weg-, waterweg- en OV-infrastructuur. De 17 gepauzeerde MIRT-projecten worden opgepakt (bij voldoende personeel, vergunningsruimte en middelen). Bij spoorverbindingen wordt per regio bezien wat nodig is, waarbij niet alleen de focus ligt op de grote steden. In de grensregio's is een goede aansluiting van spoorverbindingen met het buurland essentieel. De bereikbaarheid van het landelijk gebied wordt verbeterd door het busvervoer tussen dorpskernen op het platteland te versterken. In overleg met vervoerders en andere overheden worden maatregelen genomen om de veiligheid in het OV te verbeteren. Verduurzaming van het wagenpark blijft gestimuleerd worden, waarbij de elektrische rijder eerlijk gaat bijdragen, om de opbrengsten op de lange termijn houdbaar te houden. De maximumsnelheid op de snelweg wordt – daar waar dat kan – verhoogd naar 130 kilometer per uur. Voor infra woningbouw wil de coalitie de komende periode € 2.5 miljard investeren.

Het is goed te zien dat de coalitie wil inzetten op de onderhoudsopgave van infrastructuur, oog heeft voor het OV en extra middelen vrijmaakt voor het Mobiliteitsfonds. De uitbouw van de regiodeals naar strategische investeringsagenda's met afspraken over onder meer wonen en bereikbaarheid is een waardevolle stap. In de plannen is geen aandacht voor verkeersveiligheid. Gezien de beperkte investeringsmogelijkheden en de ambities die het akkoord uitstraalt voor bijvoorbeeld OV, zal ook scherp moeten worden ingezet op het beter en slimmer benutten van de huidige infrastructuur. Nieuwe (grootschalige) woningbouwlocaties moeten bij voorkeur rondom OV-locaties worden gepland, om ongewenste extra automobilititeit te beperken.



Ruimte

De Nota Ruimte wordt niet aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord, maar het hoofdlijnenakkoord bevat her en der uitspraken met ruimtelijke implicaties: zo worden er geen windmolens meer op land bijgeplaatst en gaat woningbouw boven windmolens, tevens worden de bufferstroken verkleind van 250 naar 100 meter en komen alleen om stikstofgevoelige N2000 gebieden overgangszones. Er komt wel een coördinerend minister die regie voert op ruimtelijke ordening en bepaalt waar, hoeveel woningen worden gebouwd. We gaan ervan uit dat de rol en positie van provincies hierin gerespecteerd wordt. Bestaande afspraken ten aanzien van wonen blijven overeind en worden erkend, zoals de woondeals. Ook houdt dit akkoord min of meer vast aan de eerder gestelde betaalbaarheidseisen voor nieuwbouw: 30% sociale woningbouw en 66% betaalbaar voor middeninkomens. Het streven naar 100.000 woningen per jaar is uitgesproken, er komen spoedig voorstellen voor nieuwe grootschalige woningbouwlocaties, minder regels voor buitenstedelijk bouwen en een 'straatje erbij'. Er wordt ingezet op toekomstbestendig bouwen waarbij men rekening houdt met water, bodem, landschap en stedenbouwkundige kwaliteit. Medeoverheden worden ondersteund in hun positie door het afdwingen van bouw, en gebruik van wet Versterking regie volkshuisvesting voor toewijzing. Het toevoegen van instrumentaria zoals juridische borging van herbestemmingen, en bouwverplichtingen beschouwen wij als positief.

De verschuiving van de rol van de statushouders ten aanzien van andere aandachtsgroepen en de nieuwe rol van provincies hierin, roept vraagtekens op voor de uitvoering en implicaties.

Aanvullende afspraken voor de uitvoering worden spoedig gemaakt met alle partners tijdens een Woontop. Er komt de komende 5 jaren extra 7,5 miljard euro vrij voor woningbouw (inclusief middelen voor bereikbaarheid, en exclusief de korting van 600 miljoen per jaar). We zijn blij met de 7,5 miljard voor woningbouw, en de daarbij behorende infrastructuur. Dit is een mooi begin. Echter, deze middelen zijn wederom incidenteel van aard en niet toereikend en zicht op structurele middelen voor de lange termijn ontbreekt.

Er worden geen extra, nationale duurzaamheidsregels voor bouwen opgelegd, terwijl er wel toekomstbestendig gebouwd moet worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met water, bodem en landschap, en met de bestaande EU-afspraken die overeind blijven, zoals het Parijs Akkoord. Gestreefd wordt naar beschikbare en betaalbare bouwgrond. Klimaatadaptatie wordt geactualiseerd waarbij meer aandacht wordt besteed over zoetwaterbeschikbaarheid (in relatie tot verzilting). Veiligheid en weerbaarheid vereisen dat Nederland strategische voorraden aanhoudt van essentiële zaken zoals vitale infrastructuur, waaronder watervoorraad en energie. Al lijkt de focus vooral te liggen op klimaatadaptatie gericht op veiligheid (en minder op klimaatbestendig).

Voor waterkwaliteit worden - waar mogelijk - bedrijfsspecifieke emissiedoelen voorgesteld, terwijl de stikstof- en fosfaatsnormen in oppervlaktewater in overeenstemming worden gebracht met die van Duitsland en België. Er worden geen nieuwe nationale koppelingen op Europees beleid georganiseerd en bestaande koppelingen worden zo maximaal mogelijk geschrapt. Waar het gebruik van modellen onontkoombaar is, worden ze mede gebaseerd op meten en weten, en op basis van werkelijke waarnemingen in de praktijk.





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



Landelijk gebied

Provincies constateren tevreden dat een aantal punten uit het Hoofdlijnenakkoord aansluiten op hun propositie voor het landelijk gebied. De vier partijen leggen de nadruk op doelsturing met een afrekenbare stoffenbalans, metingen en bedrijfsdoelen. Daarnaast wordt ingezet op langdurig agrarisch natuurbeheer en het beschikbaar stellen van structurele middelen, zoals 500 miljoen voor agrarisch natuurbeheer. Er wordt gestreefd naar het vrijmaken van voldoende stikstofruimte voor PAS-melders door middel van een rekenkundige ondergrens. Financiële middelen via SPUK's worden toegevoegd aan het Provinciefonds, zij het met een generieke korting van 10%. Ook wordt een brede definitie van landbouwinnovatie voorgesteld, inclusief voer- en managementmaatregelen. Er wordt gestuurd op het behoud van belangrijke natuur en daarvan wordt afgeleid welke vermindering van stikstof nodig is, waarbij ook aandacht wordt besteed aan andere drukfactoren.

Tegelijkertijd zijn er ook enkele punten in het Hoofdlijnenakkoord waarover zorgen bestaan. Zo wordt de provinciale regierol in het landelijk gebied niet benoemd en is er onduidelijkheid over de voortzetting van de gebiedsgerichte aanpak (het NPLG en PPLG's). Daarnaast valt op dat de financiering van de gebiedsgerichte aanpak wegvalt (transitiefonds). Het is onzeker of en hoe dit kan worden opgevangen met nieuwe en resterende geldstromen (zoals structureel geld voor agrarisch natuurbeheer en een meerjarige investering van €5 miljard in de landbouw, naast bestaande afspraken over natuur). De kansrijkheid van voorgestelde oplossingen om ruimte te creëren binnen Europese regels is onzeker (zoals derogatie en natuurgebieden). Enkele voorgestelde oplossingen, zoals herindeling van natuurgebieden en behoud van derogatie, zijn al eerder verkend zonder succes. Nationale koppen zijn al eerder uit wetgeving gehaald. Er bestaat een aanzienlijk risico op inbreukprocedures en nationale rechtszaken over de derogatiebeschikking.

Er wordt in het hoofdlijnenakkoord op punten ruimte verondersteld, waarbij de vraag is hoe groot de daadwerkelijke ruimte is. Uit natuurdoelanalyses blijkt bijvoorbeeld dat voor de meeste natuurgebieden een forse vermindering van stikstof nodig is. Dus ook als je uitgaat van wat nodig is voor instandhouding natuur blijft er een forse opgave. Daarnaast wordt sterk de nadruk gelegd op meten en uitgaan van de werkelijke staat van de natuur. Dat laatste vraagt zwaardere inzet op monitoring. Hierbij is niet aangegeven hoe dit kan worden uitgevoerd en gefinancierd.

Er is veel ruimte voor interpretatie bij de uitwerking, wat kan leiden tot vertraging van de uitvoering, terugkerende discussies en verlies van energie. Het natuurbeleid lijkt in dienst te worden gesteld van de ontwikkeling van de landbouw, zonder dat er een eigenstandig natuurbeleid lijkt te zijn. Er wordt een aanzienlijke herijking van het VTH-stelsel voorgesteld, evenals een vervanging van AERIUS, wat vragen oproept over de juridische houdbaarheid. De vraag rijst hoe bij het loslaten van stikstofdoelen grip kan worden gehouden op de totale stikstofuitstoot. Het is een uitdaging om de Nationale Database Flora en Fauna kosteloos en onbeperkt open te stellen zonder zicht op financiering en goede afspraken met gegevensleverende partijen.



Cultuur en Regionale Economie

Er is weinig aandacht voor cultuur in het hoofdlijnenakkoord. Op de publieke omroep wordt 100 miljoen bezuinigd en cultuurbezoek wordt duurder omdat in 2026 het BTW-tarief voor cultuur weer wordt verhoogd van 6% naar 21%, m.u.v. bioscopen en dagrecreatie.

Voor wat betreft Regionale Economie staat in het hoofdlijnenakkoord dat Nederland moet behoren tot de top 5 van de landen met een goede concurrentiepositie. Het verbeteren van het vestigingsklimaat staat voorop en de beschikbaarheid van talent, versterking kenniseconomie, innovatie en (digitale) infrastructuur krijgen prioriteit. Dat is positief, en moet nog wel verder uitgewerkt worden. Wellicht krijgt dat verder vorm in de uitbouw van de bestaande regiodeals tot strategische investeringsagenda's met afspraken over onder andere economie, zoals ook door de gezamenlijke provincies gevraagd in het position paper verdienvermogen. Er is aandacht voor het verbeteren van het verdienvermogen, bv middels innovatie. De versteviging van InvestNL met 1 miljard voor drie jaar is ad hoc, we vragen juist om langjarige structurele financiering van innovatie. Het Nationaal Groeifonds wordt uitgefaseerd wat voor provincies nog meer zorg betekent over hoe innovatie structureel gestimuleerd en gefinancierd wordt. Onder andere de ontwikkeling van AI-toepassingen ter ondersteuning van bijvoorbeeld MKB kan daardoor onder druk komen te staan. Op het gebied van ruimte wordt het grote belang van onze Nederlandse industrie en behoud ervan voor het verdienvermogen genoemd. Bedrijven moeten zich in Nederland willen vestigen en willen blijven. Daarvoor moeten ze wel de ruimte krijgen. In het akkoord ligt de nadruk vooral op woningbouw. Meer ruimte voor huisvesting op terreinen van werkgevers, zorgen voor wegwerken van regels en het meer beschikbaar stellen van woningbouw zet ruimte voor economie onder druk. Ons herhaalde verzoek om een visie te ontwikkelen op de ruimtelijke en economische structuur van Nederland is erkend als belangrijk. Lopende afspraken bijvoorbeeld ten aanzien van Circulaire Economie komen niet expliciet terug, enkel dat voor wat betreft de grondstoffentransitie de vermindering van afhankelijkheid van andere landen centraal staat.





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



Digitalisering

Terecht besteedt het hoofdlijnenakkoord aandacht aan digitalisering in al haar facetten en de impact van digitale transformatie voor burgers en ondernemers. Positief is de goede balans in het hoofdlijnenakkoord tussen benutten van kansen (verantwoorde inzet van AI en algoritmen) en beheersen van risico's (cyberweerbaarheid). Om dit waar te maken blijft het belangrijk dat in het nieuwe kabinet een minister komt voor het thema Digitalisering met voldoende doorzettingsmacht, zoals provincies eerder hebben bepleit.

Provincies werken vanuit hun rol als gebiedsautoriteit aan de inpassing van soms met elkaar concurrerende opgaven in de fysieke leefomgeving, zoals energietransitie, woningbouw, mobiliteit, regionale economie en natuur. Het is daarom van groot belang dat provincies in nauwe samenwerking met Rijk en medeoverheden een goed ontwikkelde informatiepositie ontwikkelen. Dat het belang van een goede feitenbasis in het hoofdlijnenakkoord wordt onderkend blijkt uit de wens van de nieuwe coalitie om het stikstofmodel AERIUS te vervangen. Digitalisering biedt daarnaast kansen voor onze regionale economie. We zijn blij dat de nieuwe coalitie die wil benutten (o.a. robotisering in de landbouw).

De dreiging van statelijke actoren is de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook in de online wereld. Het is goed dat de nieuwe coalitie de samenwerking met medeoverheden en de maatschappij op het gebied van cyberweerbaarheid wil verstevigen. Provincies blijven daar hun bijdrage aan leveren.

In het Hoofdlijnenakkoord is nadrukkelijk aandacht voor het op orde brengen van de informatiehuishouding in het licht van goed bestuur. Wij hebben regelmatig gepleit voor uitvoerbaarheid van digitaliseringswetgeving, waaronder de Wet open overheid en de gemoderniseerde Archiefwet. We zijn blij met de aandacht hiervoor in het hoofdlijnenakkoord.

De digitale transformatie in de maatschappij vereist bijpassende vaardigheden van ambtenaren en bestuurders. We zijn positief over de aandacht hiervoor in het hoofdlijnenakkoord en werken hierbij graag samen met het Rijk.



Leefomgeving

Met betrekking tot het programmaonderdeel 'leefomgeving' (een gezonde, veilige, duurzame leefomgeving met een krachtig VTH-stelsel) bevat het hoofdlijnenakkoord slechts enkele haakjes. Zo wordt onder 5 (energietransitie) een verband gelegd tussen investeringen in duurzame energiebronnen/innovatie en een schonere omgeving, maar worden niet direct maatregelen benoemd in het kader van die schone en gezonde leefomgeving. In het hoofdstuk wordt tevens benoemd dat het kabinet voornemens is de maatwerkafspraken (verduurzaming industrie) door te zetten en te bezien of deze kan worden uitgebreid naar nieuwe of regionale bedrijven en technologieën. En dat vanuit het Klimaatfonds wordt geïnvesteerd in groene waterstof. Over de benodigde randvoorwaarden om die de innovaties/transities mogelijk te maken: uitvoeringscapaciteit (bij provincies, gemeenten en omgevingsdiensten), een sterk VTH-stelsel, omgevingsveiligheid, etc. worden geen uitspraken gedaan.

Het akkoord bevat ook kansen voor 'leefomgeving'. De coalitie geeft aan dat de grote opgaven in gezamenlijkheid, met decentrale overheden, worden opgepakt (7. goed bestuur) en dat uitvoeringsinstanties van meet af worden betrokken bij het bedenken van beleid en wetgeving (10. Solide overheidsfinanciën). Dat biedt haakjes voor het gesprek over uitvoerbaarheid van het leefomgevingsbeleid. Tevens wordt aangegeven dat structureel middelen (200mjn oplopend 300mjn p.j.) worden gereserveerd voor het op orde brengen van de capaciteit in de gehele strafrechtketen (8. Nationale veiligheid). Dit biedt een haakje voor het vormgeven (in het regeerprogramma) van een effectievere samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partijen binnen milieucriminaliteit.





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies



Energie en Klimaat

De coalitiepartijen willen een 'grote impuls' geven aan de energietransitie. De nadruk ligt hierbij op energie-onafhankelijkheid, eigen energieproductie, leveringszekerheid en klimaatadaptatie, en minder op klimaatverandering. De bestaande klimaatdoelen blijven het uitgangspunt, tenzij deze niet haalbaar blijken te zijn; in dat geval wordt er alternatief beleid ontwikkeld. De energietransitie is een van de onderwerpen die nader worden uitgewerkt, wat kansen biedt, mede omdat veel lopend beleid niet wordt benoemd. Positief is de aandacht voor de betaalbaarheid van energietransitie voor burgers en bedrijven met en kleine beurs. Een deel van de middelen moet hiervoor worden ingezet en mede om deze reden is er aandacht voor verduurzaming van bedrijven en woningen.

Er wordt ingezet op de bouw van 4 (in plaats van de eerder 2) kerncentrales, mogelijk in combinatie met kleine centrales (SMR's). Het budget voor kernenergie wordt daarvoor verhoogd van 9,5 naar 14 miljard. Veel provincies oriënteren zich op SMR's; vraag is dan ook hoe deze plannen zich tot elkaar verhouden. De aanpak van netcongestie heeft prioriteit. Provincies staan positief tegenover het voornemen om meer regie te pakken op wie wanneer op het stroomnet wordt aangesloten. Vraag is wel hoe dat zich verhoudt tot rol van toezichthouder ACM, die de regels voor nettoegang bepaalt.

Bestaande maatwerkafspraken worden voortgezet en verbreed. Aandachtspunt voor provincies is dat dit een groot beroep doet op de schaars beschikbare capaciteit van omgevingsdiensten. Provincies hebben zorgen over de tijdige beschikbaarheid van waterstof voor de industrie; ook al omdat hier minder middelen voor beschikbaar komen.

Partijen willen dat windmolens vooral op zee komen en dat wonen voorrang heeft op wind op land. Het is voor provincies onduidelijk hoe deze uitspraken zich verhouden tot de bestaande RES-boden.

Het Klimaatfonds blijft overeind, maar wordt met 1,2 miljard afgeroomd. Er vindt een herschikking plaats ten gunste van kernenergie en ten nadele van waterstof en batterijen en ook wordt er flink gekort op de huidige SDE++ regeling die veel energieprojecten mogelijk maakt. De impact van deze herschikkingen is nog onduidelijk. Verder is de herijking van het ROB-advies over de uitvoeringsmiddelen voor gemeenten en provincies (aanvullende middelen vanaf 2026) vooralsnog niet meegenomen.

De gestelde ambitie enerzijds en een herschikking van maatregelen en middelen anderzijds vergen nadere uitwerking. In de jaarlijkse analyse van het PBL moet duidelijk worden of het complete pakket toereikend is



Financiën en Openbaar Bestuur

Er komt een agenda voor vernieuwing van de democratie, de rechtsstaat, het bestuur en de controle daarop. Het doel is het versterken van het belang van de Grondwet en van grondrechten, van 'checks and balances' in ons democratisch bestel, van rechtsstatelijke instituties en van rechtsbeginselen. Het is nog onduidelijk of deze impact zullen hebben op provincies als decentrale bestuurslaag.

Er is sprake van erkenning van decentrale overheden als adequaat en zelfstandig als democratisch gelegitimeerde overheidsorganen. En elementen voor goede interbestuurlijke verhoudingen: gezamenlijkheid, nakomen van afspraken, stabiliteit en voorspelbaarheid.

Opvallend is dat Rijk op meerdere terreinen (bv. netcongestie, landelijk gebied, enz.) een rijksregiefunctie wil oppakken en de knopen wil doorhakken. Zonder goede interbestuurlijke afspraken kan dit de provinciale regie op deze beleidsterreinen in de weg zitten.

Er wordt geïnvesteerd in structurele samenwerking met de regio. De bestaande regiodeals worden in overleg met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en decentrale overheden uitgebreid tot strategische investeringsagenda's met afspraken over wonen, bereikbaarheid, onderwijs en economie. De betrokkenheid van decentrale overheden bij de uitbreiding van de regiodeals naar bredere strategische investeringsagenda's is positief. Echter, structurele samenwerking met de regio kan de informele en niet-democratisch gelegitimeerde vierde bestuurslaag versterken en de positie van provincies verzwakken. Er zijn géén bezuinigingen ingeboekt op het provinciefonds of het gemeentefonds. Dat betekent géén verdere bezuinigingen bovenop het 'ravijnjaar' 2026. Ook lijkt het erop dat de afspraken uit de voorjaarsnota overeind blijven, dus ook de compensatie voor inkomstenderving door MRB-gewichtscorrectie.

In het akkoord lezen we verder terug dat de SPUK's worden overgeheveld naar de het provincie- en gemeentefonds. Dat is positief en geeft ruimte voor eigen regie, past bij autonomie.

De budgetkorting van 10% is op dit moment niet uit te leggen, want de provincies krijgen de hogere administratieve lasten niet vergoed en kunnen dus ook niet besparen. Dit is per saldo een bezuiniging. Ook kunnen vraagtekens geplaatst worden bij het juridisch houdbaar zijn bij aantal al eerder vastgelegde afspraken. Mogelijk grote impact op bijvoorbeeld middelen programma natuur, uitvoeringskosten klimaatakkoord en decentralisatie spoorlijnen (langjarig lopende SPUK's).

Er komt een Europawet, met inbegrip van een regeling van informatievoorziening en procedures bij voorbereiding en totstandkoming van Europese wetgeving. Deze wetgeving ligt al in de Eerste Kamer met een verzoek vanuit decentrale overheden om dit niet alleen te richten op de informatievoorziening richting de Tweede Kamer, maar ook op de decentrale overheden. Dit is eerder niet meegenomen. De meer algemene beschrijving leidt wellicht tot een opening. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de code interbestuurlijke inzake Europese samenwerking. Dit meenemen, past in de vermelding dat wordt ingezet op structurele samenwerking met de regio



Telefoon: 070 888 1212
E-mail: communicatie@ipo.nl

Den Haag
Herengracht 23