
Financiële positie van Flevoland zonder en met schaalsprong

*Analyse van de (structurele) lasten en eigen inkomsten
in relatie tot de herziening van het provinciefonds*

540009 - 020

Rapport

Cebeon, 1 oktober 2009

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Opdracht	5
1.2	Situatie zonder schaalsprong.....	5
1.3	Onderzoek met schaalsprong	6
1.4	Opzet rapportage.....	7
2	Toelichting onderzoeksanpak zonder schaalsprong ('nulgroei')	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Belangrijkste vertrekpunten	9
2.3	Toelichting onderzoeksactiviteiten	13
3	Huidige en gewijzigde provinciefonds	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Vergelijking ijkpuntscores huidige verdeling en nieuwe verdeelvoorstellen Rfv.....	19
4	Netto lasten en stille lasten in 2009 en vergelijking met nieuw voorgestelde ijkpunten provinciefonds	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Netto lasten en inkomsten 2009 per cluster van het provinciefonds	21
4.3	Uitkomsten inventarisatie stille lasten van bestaande voorzieningen in 2009	22
4.4	Vergelijking netto lasten 2009 inclusief stille lasten met nieuwe financiële ijkpunten provinciefonds	24
5	Verdieping clusters Ruimte en Voorzieningen	27
5.1	Inleiding	27
5.2	Verdieping cluster Ruimte	29
5.3	Verdieping cluster Voorzieningen	33
6	Bevindingen financiële positie Flevoland zonder schaalsprong op (zeer) lange termijn.....	37
6.1	Inleiding	37
6.2	Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten en ijkpuntscores	38
6.3	Belangrijkste bevindingen financiële positie zeer lange termijn bij situatie zonder schaalsprong	39
7	Bevindingen financiële positie Flevoland zonder schaalsprong op middellange termijn.....	41
7.1	Inleiding	41
7.2	Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten en ijkpuntscores	42
7.3	Belangrijkste bevindingen financiële positie middellange termijn bij situatie zonder schaalsprong	46
8	Toelichting onderzoeksanpak met schaalsprong Almere en doorgroei overig Flevoland.....	49
8.1	Inleiding	49
8.2	Belangrijkste algemene vertrekpunten situatie met schaalsprong	50
8.3	Werkwijze ontwikkelingen aan ijkpuntenkant bij schaalsprong	50
9	Bevindingen financiële positie Flevoland met schaalsprong op (zeer) lange termijn	53
9.1	Inleiding	53
9.2	Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten	54

9.3	Belangrijkste bevindingen financiële positie zeer lange termijn bij situatie met schaalsprong	56
10	Bevindingen financiële positie Flevoland met schaalsprong op middellange termijn	59
10.1	Inleiding	59
10.2	Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten	60
10.3	Belangrijkste bevindingen financiële positie middellange termijn bij situatie verdere schaalsprong	63
11	Samenvattend totaalbeeld financiële positie Flevoland.....	67
Bijlagen		69
A	Bijlagenboek tabellen in absolute bedragen.....	71

1 Inleiding

1.1 Opdracht

Cebeon heeft onderzoek verricht naar de structurele financiële knelpunten die zich voor de provincie Flevoland voordoen in relatie tot de herziening van het provinciefonds. Dit onderzoek heeft enerzijds betrekking op de situatie zonder verdere schaa sprong en anderzijds op de situatie waarin zich wel een verdere schaa sprong voordoet. Op de achtergronden van beide onderzoeksvarianten wordt in het onderstaande nader ingegaan.

1.2 Situatie zonder schaa sprong

algemeen

In opdracht van de provincie Flevoland heeft Cebeon een onderzoek verricht naar de structurele financiële knelpunten die zich voordoen in relatie tot de herziening van het provinciefonds. Dit onderzoek heeft betrekking op de situatie zonder verdere schaa sprong.

aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de behoefte aan inzicht in de structurele financiële positie van de provincie Flevoland op langere termijn, omdat de uitkering uit het provinciefonds voor de provincie Flevoland een knelpunt vormt in de financiering van structurele uitgaven. Daarbij speelt een rol dat er extra middelen nodig zijn voor de vervanging van structurele voorzieningen die in het verleden in één keer zijn gefinancierd (zgn. stille lasten). Deze problematiek bemoeilijkt het waarborgen van een gezonde financiële positie op korte en lange termijn.

De provincie Flevoland acht een gezonde financiële huishouding een belangrijke randvoorwaarde voor de verdere (substantiële) groei van de provincie. Daarom dient eerst de huidige financiële uitgangssituatie van Flevoland te worden onderzocht, zodat er maatregelen kunnen worden genomen om een gezonde financiële positie van de provincie Flevoland te waarborgen (een structureel materieel sluitende meerjarenbegroting en voldoende weerstandsvermogen).

doel onderzoek in relatie tot ontwikkeling provinciefonds en eigen inkomsten

Door de structurele lasten (inclusief stille lasten) en baten van Flevoland te vergelijken met de werking van het provinciefonds en de ontwikkeling van de algemene eigen inkomsten dient duidelijk te worden op welke taakgebieden de structurele netto lasten de structurele baten uit het provinciefonds overstijgen (met inachtneming van andere inkomstenbronnen van de provincie), en in welke mate.

Daarbij kunnen twee situaties worden onderscheiden:

- de huidige werking van het provinciefonds en eigen inkomsten(normen);
- de situatie dat het provinciefonds in het verlengde van de voorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) ingrijpend wordt herzien, afgestemd op de verschillen in potenties van provincies om eigen inkomsten te genereren (herverdeling).

Op grond hiervan ontstaan zowel nadere inzichten in de noodzaak, urgentie en vorm van de herziening van het provinciefonds, afgestemd op de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren, als in de noodzaak van eigen inspanningen van de provincie Flevoland om tot heroverwegingen van lasten over te gaan.

Door de baten en lasten in de uitgangssituatie te onderzoeken en als basis te nemen voor een situatie zonder verdere schaa sprong, kunnen tevens de afzonderlijke financiële effecten van de schaa sprong (die onderdeel uitmaken van een ander onderzoek) scherper worden gedefinieerd.

1.3 Onderzoek met schaa sprong

algemeen

In opdracht van de provincie Flevoland heeft Cebeon eveneens onderzoek verricht naar de financiële effecten voor de provincie Flevoland in de situatie van een verdere schaa sprong¹.

Aandachtspunt daarbij zijn de structurele financiële knelpunten die zich mogelijk voordoen in relatie tot de werking van het provinciefonds en het niveau van de overige eigen inkomsten van de provincie Flevoland. Daarbij is relevant dat de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) onlangs voorstellen voor aanpassing van het provinciefonds heeft gepresenteerd met inachtneming van de Overige Eigen Inkomsten (OEM) en de inkomsten uit Motorrijtuigenbelasting (MRB). Invoering van deze voorstellen zou het perspectief op de uit het provinciefonds te ontvangen algemene middelen sterk verbeteren,

Het onderzoek is begeleid door vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, het ministerie van BZK en de provincie Flevoland.

aanleiding

Aanleiding voor het onderzoek is de sterke groei die de provincie Flevoland de komende jaren naar verwachting dient door te maken. De sterke groei heeft vooral te maken met de beoogde schaa sprong van de gemeente Almere, waarvoor op dit moment afspraken tussen het rijk en de gemeente Almere in voorbereiding zijn (op basis van het UPR-contract). Daarnaast zullen ook de andere gemeenten binnen de provincie een bepaalde groei kennen.

Voor de gemeente Almere heeft het Rijk erkend dat de schaa sprong specifieke financiële oplossingen vraagt.

De sterke groei heeft ook gevolgen voor de financiële positie van de provincie Flevoland. Net zoals bij de gemeente Almere is het van belang om deze in een vroegtijdig stadium in kaart te brengen. Hierbij gaat het enerzijds om het niveau van de groeigebonden (extra) uitgaven, zowel structureel als incidenteel (frictie). Anderzijds gaat het om de ontwikkeling van de algemene en specifieke inkomsten, waarbij het de vraag is in hoeverre deze bij de veranderde uitgaven zullen aansluiten. Hierboven is al aangegeven dat de mogelijke wijzigingen in de werking van het provinciefonds en in de eigen inkomsten (OEM en MRB) hierop van grote invloed kunnen zijn. Daarnaast is ook de ontwikkeling van een aantal brede doeluitkeringen (Bdu verkeer en vervoer en ILG) bepalend voor het financieel perspectief bij de snelle groei.

1. Het gaat daarbij om een schaa sprong van de gemeente Almere met circa 60.000 woningen, alsmede een verdere doorgroei van overige gemeenten in Flevoland.

1.4 Opzet rapportage

Deze rapportage bestaat uit een tweetal delen:

- eerst wordt het onderzoek naar de situatie zonder schaalsprong toegelicht (hoofdstukken 2 t/m 7);
- daarna volgt de toelichting op het onderzoek naar de situatie met schaalsprong (hoofdstukken 8 t/m 10).

Achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op volgende onderwerpen:

- een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak zonder schaalsprong (hoofdstuk 2);
- de betekenis van het huidige en gewijzigde provinciefonds, inclusief de normen voor motorrijtuigenbelasting (MRB) en overige eigen middelen (OEM) (hoofdstuk 3);
- de (netto) lasten en eigen inkomsten in 2009 en het effect van stille lasten op het structurele netto lastenniveau, vergeleken met de nieuw voorgestelde ijkpunten van het provinciefonds (hoofdstuk 4);
- een verdieping van de analyse van de netto uitgavenpatronen van Flevoland in 2009 op de clusters Ruimte en Voorzieningen (hoofdstuk 5);
- de belangrijkste bevindingen van de structurele financiële positie van Flevoland op (zeer) lange termijn zonder verdere schaalsprong (hoofdstuk 6);
- de belangrijkste bevindingen van de financiële positie van Flevoland op middellange termijn (ca. 20 jaar) zonder verdere schaalsprong (hoofdstuk 7);
- een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak met schaalsprong (hoofdstuk 8);
- de belangrijkste bevindingen van de structurele financiële positie van Flevoland op (zeer) lange termijn met een verdere schaalsprong (hoofdstuk 9);
- de belangrijkste bevindingen van de financiële positie van Flevoland op middellange termijn (ca. 20 jaar) met een verdere schaalsprong (hoofdstuk 10);
- samenvattend totaalbeeld financiële positie Flevoland (hoofdstuk 11).

In Bijlage A zijn de belangrijkste tabellen in absolute zin weergegeven.

2 Toelichting onderzoeksanpak zonder schaa sprong ('nulgroei')

2.1 Inleiding

Ten behoeve van het onderzoekstraject is een aantal vertrekpunten geformuleerd. Deze worden beschreven in paragraaf 2.2. In aansluiting daarop wordt in paragraaf 2.3 een nadere toelichting gegeven op de belangrijkste onderzoeksactiviteiten.

2.2 Belangrijkste vertrekpunten

in kaart brengen structurele uitgaven en inkomsten

Het onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de structurele financiële positie van Flevoland indien er geen verdere groei plaatsvindt. Voor de onderzoeksanpak betekent dit dat:

- eerst de huidige financiële positie in kaart is gebracht. Daarbij is gebruik gemaakt van gegevens op basis van de begroting 2009;
- vervolgens is rekening gehouden met het verder uitkristalliseren van de uitgaven/inkomsten na een periode van snelle groei tot een situatie van 'going concern'. Daarbij zijn onder meer zogenaamde 'stille lasten' relevant die zich op langere termijn ('situatie 2030') zullen gaan voordoen, maar die nu nog niet (volledig) tot uiting komen.

Het aldus verkregen beeld van uitgaven en eigen inkomsten van Flevoland is vergeleken met de werking van de ijkpunten die schuil gaan achter de (huidige en nieuw voorgestelde) verdeling van het provinciefonds.

nulgroei

In het onderzoek zonder schaa sprong wordt ervan uitgegaan dat er sprake van zogenaamde nulgroei, dit wil zeggen dat er wijzigingen optreden in het inwonertal van Flevoland ten opzichte van 2009.

De enige ontwikkelingen die zich nog voordoen betreffen het uitkristalliseren van het voorzieningenniveau op enkele onderdelen (zie hoofdstuk 6).

onderscheid in twee periodes

Bij de analyses van de netto uitgaven vergeleken met de ijkpunten van het (herziene) provinciefonds is onderscheid aangebracht in een tweetal periodes:

- enerzijds de zeer lange termijn (na 2030), wanneer de ontwikkelingen van de achterliggende periode van snelle groei geheel zijn uitgekristalliseerd en de provincie Flevoland zich (ook in een variant zonder verdere groei) heeft kunnen ontwikkelen tot een provincie met een afgerond en volgroeid voorzieningenniveau net als de overige provincies. Hierbij staat de vraag centraal in hoeverre de wijzigingsvoorstellen voor de verdeling van het provinciefonds aansluiten bij de uitgavenbehoefte van Flevoland op lange termijn;
- anderzijds de periode van de komende 20 jaar waarin de uitgavenpatronen zich nog verder dienen uit te kristalliseren. Hierbij staat de vraag centraal in hoeverre de wijzigingsvoorstellen voor de verdeling van

het provinciefonds aansluiten bij de uitgavenbehoefte van Flevoland op middellange termijn, rekening houdend met de middelenbehoefte in relatie tot de afronding van de ontwikkelingen van de achterliggende periode van snelle groei tot nu toe.

betekenis clusterijkpunten provinciefonds

Het onderzoek richt zich met name op de vergelijking van de netto lasten van de provincie Flevoland met de baten uit het provinciefonds.

Binnen het provinciefonds worden de middelen verdeeld op grond van financiële ijkpunten voor een aantal afzonderlijke, breed samengestelde beleidsterreinen (clusters). Zij kunnen worden beschouwd als geobjectiverde normen voor het uitgavenniveau per beleidsonderdeel, gebaseerd op relevante structuurkenmerken. Omdat de feitelijke verdeling van de middelen uit het provinciefonds wordt gebaseerd op deze ijkpunten, bepalen de scores op de ijkpunten voor elke provincie de hoeveelheid middelen die per taakgebied wordt ontvangen.

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre de clusterijkpunten uit het provinciefonds aansluiten bij het lastenniveau van Flevoland voor de desbetreffende taakgebieden, rekening houdend met de betekenis van eigen inkomsten van de provincie Flevoland. Voor zover er sprake is van verschillen, zijn de achtergronden daarvan geanalyseerd. Bij de mogelijke achtergronden wordt onderscheid gemaakt tussen exogene (dat wil zeggen grotendeels niet door Flevoland zelf te beïnvloeden) factoren en endogene factoren.

Daarbij gaat het om de volgende uitgavenclusters:

- **Bestuur:** dit omvat de lasten en baten in verband met Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, kabinetszaken, de bestuurlijke organisatie, financieel toezicht, de uitvoering van wettelijke regelingen, overige zaken betreffende algemeen bestuur (bijvoorbeeld interprovinciaal overleg) en openbare orde en veiligheid (incl. overige beschermende maatregelen);
- **Infrastructuur:** dit omvat de lasten en baten in verband met verkeer en vervoer, de aanleg en onderhoud van landwegen, boot en veerdiensten en exploitatie openbaar vervoer;
- **Water en Milieu:** dit omvat de lasten en baten in verband met de aanleg en onderhoud van waterwegen, de algemene waterhuishouding, waterschapsaangelegenheden, waterkeringen, het beheer en onderhoud van oppervlaktewater, het beheer en onderhoud van grondwater, landaanwinning, algemeen milieubeheer, het kwalitatief beheer van het oppervlaktewater, het kwalitatieve beheer van grondwater en bodem, de bestrijding van luchtverontreiniging, de bestrijding van geluidhinder en vergunningverlening en handhaving;
- **Ruimte:** dit omvat de lasten en baten in verband met ontgrondingen, recreatie en natuur (inclusief het investeringsbudget landelijk gebied), algemene economische aangelegenheden, bevordering van economische activiteiten, agrarische aangelegenheden, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing;
- **Voorzieningen:** dit omvat de lasten en baten in verband met het algemene welzijn, educatie, lichamelijke vorming en sport, kunst en oudheidkunde (inclusief de regionale omroep), sociaal-cultureel werk en ontwikkeling (inclusief bibliotheken), maatschappelijke voorzieningen, volksgezondheid, ouderenzorg en jeugdhulpverlening.

betekenis overige (eigen) inkomstenstromen

In het onderzoek staan de netto lasten in 2009 van de provincie Flevoland in relatie tot de inkomsten uit het provinciefonds centraal. Om deze vergelijking te kunnen maken wordt uitgegaan van de netto lasten van de provincie Flevoland, dat wil zeggen de bruto lasten verminderd met de inkomsten uit specifieke uitkeringen en taakgerelateerde inkomsten.

Daarnaast wordt rekening gehouden met de omvang van de eigen algemene middelen van de provincie Flevoland die ook voor de bekostiging van de lasten relevant is. Daarbij gaat het om inkomsten uit de opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB) en uit de Overige Eigen Middelen (OEM, waaronder inkomsten uit rente, dividenden, e.d.). Met deze twee soorten eigen inkomsten wordt in het provinciefonds normatief rekening gehouden via kortingen op de algemene uitkering.

In het onderzoek worden de feitelijke algemene eigen inkomsten van Flevoland vergeleken met deze inkomstennormen van het provinciefonds. Voor zover er sprake is van verschillen, wordt nader op de achtergronden ingegaan met aandacht voor het onderscheid tussen exogene en endogene factoren.

aandacht voor twee situaties: wel en geen ingrijpende herziening provinciefonds (afgestemd op de OEM)

Bij de beoordeling van de structurele lasten van Flevoland in relatie tot het niveau van de algemene baten worden twee situaties onderscheiden:

- de huidige werking van het provinciefonds en het huidige niveau van eigen inkomsten(normen);
- de situatie dat het provinciefonds in het verlengde van de voorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) ingrijpend wordt herzien, afgestemd op de verschillen in potenties van provincies om eigen inkomsten te genereren.

De voorstellen van de Rfv voor de herziening van het provinciefonds zijn - vooral voor wat betreft de te hanteren algemene verdeelmaatstaven - nog in algemene, niet concreet geoperationaliseerde termen geformuleerd. In dit onderzoek is daar nader op ingegaan, om de gevolgen voor Flevoland zo scherp mogelijk te kunnen indiceren.

In aanvulling op de voorstellen van de Rfv² is aangesloten bij de door het rijk voorgestelde korting op het provinciefonds van 300 mln. euro.

in kaart brengen structurele lasten

Bij het in kaart brengen van de lasten van de provincie Flevoland en de vergelijking met de inkomsten uit het provinciefonds richt de aandacht zich vooral op het structurele niveau van de lasten en eigen baten.

Om dit structurele niveau goed in kaart te brengen is er aandacht voor de volgende factoren:

- een goede toerekening van alle relevante kosten aan de onderscheiden clusters³, met specifieke aandacht voor de toedeling van kosten voor algemene ondersteuning en overhead;
- aandacht voor stille lasten: dat wil zeggen kosten die nu nog niet blijken, maar in de komende jaren het structurele niveau van lasten mede gaan bepalen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij voorzieningen die in het verleden 'om niet' zijn verkregen of met externe middelen zijn bekostigd, waarbij er niet of beperkt sprake is van feitelijke (kapitaal-)lasten. Op het moment dat groot onderhoud en vervanging aan de orde zijn, krijgt de provincie wel met deze kosten te maken;
- het binnen de clusters rekening houden met het toevoegen aan en onttrekken van reserves en voorzieningen;
- aandacht voor de onderhoudstoestand of het kwaliteitsniveau van de voorzieningen die achter het gevonden kostenniveau schuil gaan (zoals lage kosten met een laag kwaliteitsniveau of hoge kosten met een hoog kwaliteitsniveau). Het gaat hierbij om een globale beoordeling en niet om een diepgaande, zoals in het geval van een benchmarking het geval zou zijn geweest.

2. Op basis van de rapportage 'Naar een herijking voor de financiële verhouding tussen Rijk en provincies', maart 2009, Rfv (gegevens ijkpunten op basis van bijlagen versie 24 april 2009).

3. Waarbij een aandachtspunt is dat in de nieuwe voorstellen er een iets gewijzigde indeling van de clusters Infrastructuur en Water en Milieu relevant is.

In het onderzoek is speciale aandacht besteed aan structurele lasten voor die taakgebieden die op dit moment (in aansluiting op een achterliggende periode van sterke groei) nog sterk in beweging zijn of waar vanuit de (beperkte) beschikbaarheid van financiële middelen in het verleden sprake kan zijn van verdringingseffecten. Door de structurele lasten en eigen inkomsten in een meer uitgekristalliseerde situatie in beeld te brengen is een nadere beoordeling mogelijk van de herziening van het provinciefonds en de wijze waarop normatief met de overige eigen inkomstenbronnen wordt omgegaan.

het onderscheid in exogene en endogene verklaringsgronden

Waar het niveau of de ontwikkeling van de lasten afwijkt van dat van de inkomsten op grond van de normen van het provinciefonds, zijn de achtergronden van deze verschillen nader geduid. Centraal bij deze analyse is het onderscheiden van endogene en exogene verklarende factoren:

- bij exogene factoren gaat het om kostenbepalende omstandigheden buiten de directe invloedssfeer van de provincie, nauw gerelateerd aan de situatie van een snelgroeiende provincie in de afgelopen periode. Gedacht kan worden aan:
 - afwijkende kosten- en inkomstenpatronen in relatie tot groei;
 - kenmerken van fysieke (inrichting openbare ruimte) en sociale structuur (voorzieningenniveau), verbonden met de situatie van een snelle groei in een beperkte periode, waarbij keuzes ten aanzien van de ruimtelijke structuur cq. de bevolkingssamenstelling van de provincie niet alleen door de provincie zelf zijn gemaakt;
 - (proces-)kosten in het kader van voorbereiden/realiseren van ontwikkelingen ten behoeve van rijksbeleid;
 - schaalearbeiden bij het realiseren van voorzieningen of het inrichten van de organisatie (tegen de achtergrond van een snelle groei in de afgelopen periode);
 - de wijze waarop de financiële gevolgen van snelle groei in relevante inkomstenstromen zijn verwerkt;
 - de afbakening van het te onderhouden areaal (wegen, groen, bedrijfsterreinen, voorzieningen) ten opzichte van dat van de (eveneens jonge) inliggende gemeenten en/of het Rijk;
- bij endogene factoren gaat het om kostenbepalende omstandigheden die vooral het gevolg zijn van het eigen beleid van de provincie. Gedacht kan worden aan eigen keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau en de efficiëntie van de organisatie van de provincie.

In het onderzoek is met name gezocht naar relevante exogene factoren en de gevolgen daarvan voor de kosten, waarna de 'resterende' netto lastenverschillen kunnen worden toegeschreven aan het eigen beleid van de provincie.

Bij de afbakening van exogene ten opzichte van endogene factoren in relatie tot het beleid van de provincie gaat het vooral om het deel van de (financiële) lasten c.q. inspanningen dat bovenmatig is ten opzichte van de situatie in andere provincies, rekening houdend met structuurverschillen.

2.3 Toelichting onderzoeksactiviteiten

2.3.1 Inleiding

In aansluiting op de in paragraaf 2.2 geschetste vertrekpunten wordt in deze paragraaf een nadere toelichting gegeven op de belangrijkste onderzoeksactiviteiten die nodig waren om het beeld van lasten en baten te verkrijgen.

De belangrijkste ingrediënten hiervoor zijn geweest:

- uitkomsten financiële ijkpunten per cluster volgens de huidige verdeling van het provinciefonds en volgens de wijzigingsvoorstellen van de Rfv (zie ook paragraaf 2.3.2);
- het in kaart brengen van de lasten en baten per cluster op basis van de begroting 2009 (zie ook paragraaf 2.3.3);
- het in beeld brengen van het effect van de stille lasten op de financiële positie op de langere termijn (paragraaf 2.3.4);
- het nader aanduiden van overige verschillen tussen netto lasten en nieuwe ijkpunten (paragraaf 2.3.5).

2.3.2 Berekening financiële ijkpunten per cluster volgens huidige verdeling provinciefonds en volgens nieuwe verdeelvoorstellen Rfv

Voor het berekenen van de uitkomsten van de financiële ijkpunten per taakgebied (cluster) in 2009 zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- voor de huidige verdeling van het provinciefonds zijn de ijkpuntsscores per cluster berekend op grond van de stand van de eenheden en gewichten per maatstaf volgens de septembercirculaire 2008 met betrekking tot het uitkeringsjaar 2009. Behalve de scores op de verdeelmaatstaven per cluster wordt daarbij telkens rekening gehouden met:
 - eventueel relevante integratie-uitkeringen volgens de septembercirculaire 2008 voor het uitkeringsjaar 2009;
 - de relevante opslag voor overige eigen middelen (OEM). Door deze opslag worden enerzijds de financiële ijkpunten van de uitgavenclusters op het niveau gebracht waarop ze met de feitelijke netto uitgaven van de provincie Flevoland in 2009 kunnen worden vergeleken. Tevens wordt anderzijds het inkomstencluster OEM berekend, dat kan worden vergeleken met de feitelijke omvang van de netto inkomsten van Flevoland op dit cluster in 2009;
- voor de nieuwe verdeling van het provinciefonds zijn de ijkpuntsscores per cluster berekend in aansluiting op de voorstellen van de Rfv. Daarbij zijn de volgende werkzaamheden verricht:
 - aangesloten is bij de gewichten per maatstaf /indicator zoals deze zijn gepresenteerd in de technische bijlage van het Rfv rapport (bijlage gedateerd 24 april 2009), aangevuld met latere correcties⁴;
 - de aantallen eenheden per maatstaf/indicator zijn geactualiseerd naar 2009 (cq. de meest recente bekende stand);
 - voor het inkomstencluster opcenten MRB zijn de nieuwe eenheden voor 2009 gebruikt met het nieuwe gewicht volgens de voorstellen van de Rfv;
 - voor het inkomstencluster vermogensrendement (VR) zijn dezelfde bedragen gehanteerd als in de voorstellen van de Rfv voor het jaar 2007;

4. O.a. voor het aantal eenheden verblijfsrecreatie.

- voor de omvang van de voeding van het provinciefonds voor het uitkeringsjaar 2009 is uitgegaan van het bedrag volgens de septembercirculaire 2008 minus een uitname van 300 miljoen euro via de uitkeringsfactor⁵ (hierbij is aangesloten bij de Voorjaarsnota waarin bekend is geworden dat het kabinet voornemens is om vanaf 2011 een bedrag van 300 miljoen euro structureel op het provinciefonds te bezuinigen);
- naast de verdeelmaatstaven zijn dezelfde integratie-uitkeringen gehanteerd als in het huidige stelsel voor 2009⁶;
- er is rekening gehouden met de iets gewijzigde indeling van de clusters in aansluiting op de voorstellen van de Rfv (met name waterinfrastructuur is nu ingedeeld bij Water en Milieu, terwijl dit tot dusverre bij het cluster Infrastructuur was ingedeeld);
- een nieuwe OEM opslag in de clusterformules, waarbij is opgeschoond voor het aandeel dat oorspronkelijk in de OEM (huidige stelsel) was opgenomen⁷ voor de inkomsten uit dividenden nutsbedrijven en waarbij rekening is gehouden met een verlaging op grond van de 300 miljoen euro uitname uit de voeding van het provinciefonds.

2.3.3 In kaart brengen lasten en baten 2009

Teneinde een juist beeld te kunnen krijgen van de lasten en baten voor 2009 is van de provincie Flevoland de benodigde basisinformatie ontvangen en zijn vragen gesteld c.q. zijn relevante correcties aangebracht.

De bewerkingen ten behoeve van het in kaart brengen van de lasten en baten (situatie 2009) hebben vooral betrekking op de volgende elementen:

- het verwerken van nagekomen begrotingswijzingen 2009⁸;
- het doorvoeren van hercoderingen tussen begrotingsfuncties om de lasten en baten bij het juiste cluster in te delen;
- het corrigeren voor een aantal technische aspecten (toevoegingen/onttrekkingen reserves, e.d.);
- het nader toerekenen van de lasten/baten van algemene aard (stelposten);
- het omzetten van de algemene uitkering van het provinciefonds in een berekening van de uitkomsten van de afzonderlijke financiële ijkpunten per taakgebied uit het provinciefonds;
- het per cluster vergelijken van de netto lasten met de uitkomsten van de ijkpuntformules.

2.3.4 In beeld brengen effect stille lasten op structurele lastenbeeld op langere termijn

In de begroting 2009 zijn nog niet alle lasten zichtbaar die wel horen bij een normale, uitgekristalliseerde situatie waarin er sprake is van 'going concern'. Dit hangt samen met de snelle groei die Flevoland heeft doorgemaakt, waardoor er op dit moment nog sprake is van zogenaamde 'stille lasten', die pas op termijn volledig tot uiting zullen komen. Het betreft hierbij met name lasten van voorzieningen die in het verleden tot stand zijn gekomen met behulp van initiële investeringen die zijn gefinancierd door derden of uit andere financieringsbronnen dan de eigen algemene middelen van Flevoland. De (kapitaal-)lasten hiervan zijn nu nog niet goed zichtbaar, maar wanneer de betreffende voorzieningen op termijn aan groot onder-

5. Deze korting op de voeding vervangt de eerdere omvang van de voeding in de voorstellen van de Rfv waarbij er sprake was van een 'korting' van 597 mln euro ten opzichte van een macro geschetst ontwikkelingsbeeld.

6. Het bedrag voor de integratie-uitkering omroepbijdragen is ondergebracht in het cluster Voorzieningen.

7. Zie o.a. p.50 Rfv rapport.

8. In aanvulling op de primitieve begroting aangereikt door de provincie Flevoland.

houd/vervanging toe zijn zullen deze lasten zich wel openbaren en ook ten laste van de algemene middelen komen.

Met behulp van achtergrondinformatie van betreffende afdelingen/diensten van de provincie Flevoland is in kaart gebracht om welke toekomstige lasten voor het tot en met 2009 gerealiseerde voorzieningenpakket het gaat.

Door nu reeds in kaart te brengen om welke bedragen per taakgebied het gaat kan de extra druk op de algemene middelen voor het huidige voorzieningenpakket inzichtelijk worden gemaakt voor de toekomstige situatie.

2.3.5 Nader duiden overige afwijkingen tussen structurele netto lasten en ijkpuntscores

Behalve dat er sprake is van bepaalde ‘stille lasten’ van de bestaande voorzieningen kunnen ook andere verklaringen een rol spelen bij afwijkende lastenniveaus van Flevoland.

In het kader van dit onderzoek is in dit verband ook gezocht naar de volgende typen exogene verklarende factoren:

- effecten van nog niet uitgekristalliseerde situaties op structurele netto lasten.
In dit verband kan worden gewezen op de omstandigheid dat het bij Flevoland gaat om een jonge, snel-gegroeide en nog in ontwikkeling zijnde provincie. Dit brengt met zich mee dat er in tegenstelling tot de andere provincies die een veel langere wordingsgeschiedenis hebben sprake is van een sterke ontwikkelingsfase, waarin allerlei taken/voorzieningen nog niet hun uiteindelijke vorm/gedaante hebben gekregen en er langdurig sprake kan zijn van extra kosten die te maken hebben met dit groeiproces en de daaropvolgende transformatiefase richting een situatie van ‘going concern’. In dit verband is aandacht besteed aan het inventariseren van de extra kosten ten opzichte van andere provincies, zoals proceskosten, stimuleringskosten, transitiekosten bij omschakeling naar meer structurele situatie en effecten van time-lags bij specifieke uitkeringen (zie verder ook de hoofdstukken 6 en 7);
- het niet of onvoldoende honoreren van bepaalde typen lasten in de voorstellen van de Rfv. In dit verband kan het gaan om de werking van nieuw voorgestelde maatstaven/indicatoren, mede in afstemming op situaties van snelle groei.

Bij het in kaart brengen van afwijkende netto lastenniveaus op onderdelen is binnen enkele clusters gebruik gemaakt van indicatieve subijpunten (zie ook hoofdstuk 5), waarmee de netto lastenniveaus van Flevoland kunnen worden vergeleken met die van de rest van de provincies.

Met behulp van het nader typeren van afwijkingen naar een structureel karakter dan wel een langdurig tijdelijk karakter kan een nader inzicht worden verkregen in de effecten voor de twee onderscheiden periodes:

- de zeer lange termijn (na 2030) (zie hoofdstuk 6);
- de middellange termijn (tot ca. 2030) (zie hoofdstuk 7).

3 Huidige en gewijzigde provinciefonds

3.1 Inleiding

Van groot belang voor de financiële positie van de provincie Flevoland is de werking van het provinciefonds. In dit verband is relevant dat de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) dit voorjaar voorstellen tot een herijking van het provinciefonds heeft gedaan. Eén van de aanleidingen om tot een herijking van het provinciefonds over te gaan is dat de werking van de huidige verdeling onvoldoende recht doet aan de financiële behoeften van een snelgroeiende provincie als Flevoland.

Om inzicht te verkrijgen in de structurele financiële positie van de provincie Flevoland is het van belang om de uitkomsten van deze herijkingsvoorstellen in beeld te brengen. Op grond hiervan kunnen de volgende inzichten worden gebruikt voor de verdere analyses:

- ten eerste wordt duidelijk welke totale omvang de uitkering uit het provinciefonds bij een herziening oplevert voor de provincie Flevoland;
- ten tweede kan de uitkomst van de nieuwe verdeelvoorstellen worden gebruikt als vergelijkingsbasis voor de structurele netto lasten per afzonderlijk taakgebied (financiële ijkpunten) van de provincie Flevoland;
- ten derde kan op grond van de vergelijking tussen netto lasten en de financiële ijkpunten een nadere beoordeling van de (toereikendheid van de) wijzigingsvoorstellen van de Rfv worden gemaakt.

vergelijking huidige uitkering provinciefonds en wijzigingsvoorstellen Rfv per taakgebied

In paragraaf 3.2 wordt een vergelijking gemaakt tussen de huidige uitkomst van de verdeling per taakgebied en de voorstellen voor een nieuwe herijkte verdeling van de Rfv. Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht gaat het daarbij om de financiële ijkpunten per taakgebied, inclusief de relevante opslag voor overige eigen middelen (OEM) bij een korting van 300 miljoen euro op de voeding van het provinciefonds. Het verschil tussen deze 300 miljoen euro en de oorspronkelijke verlaging van de totale omvang van het provinciefonds in de voorstellen van de Rfv⁹ is via de uitkeringsfactor verwerkt, omdat er bij de korting van 300 miljoen euro geen duidelijke aanwijzingen zijn ten aanzien van de clusters waarop het verschil in omvang betrekking heeft. Tegen deze achtergrond blijven ook de relatieve herijkingsvoorstellen van de Rfv van toepassing, alleen bij een hoger niveau van de totale voeding.

Teneinde een vergelijkingsbasis voor de meest recente uitgavenpatronen te verkrijgen, zijn de uitkomsten van het provinciefonds vertaald naar het uitkeringsjaar 2009¹⁰.

vijf uitgavenclusters

Het gaat bij de voorstellen van de Rfv om de volgende uitgavenclusters:

- Bestuur: dit omvat de lasten en baten in verband met Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, kabinetszaken, de bestuurlijke organisatie, financieel toezicht, de uitvoering van wettelijke regelingen, overige zaken betreffende algemeen bestuur (bijvoorbeeld interprovinciaal overleg) en openbare orde en veiligheid (incl. overige beschermende maatregelen);
- Infrastructuur: dit omvat de lasten en baten in verband met verkeer en vervoer, de aanleg en onderhoud van landwegen, boot en veerdiensten en exploitatie openbaar vervoer;

9. In de voorstellen van de Rfv ging het om een aanpassing van de omvang van 597 miljoen euro.

10. Zowel in termen van aantallen eenheden als de omvang van de voeding.

- **Water en Milieu:** dit omvat de lasten en baten in verband met de aanleg en onderhoud van waterwegen, de algemene waterhuishouding, waterschapsaangelegenheden, waterkeringen, het beheer en onderhoud van oppervlaktewater, het beheer en onderhoud van grondwater, landaanwinning, algemeen milieubeheer, het kwalitatief beheer van het oppervlaktewater, het kwalitatieve beheer van grondwater en bodem, de bestrijding van luchtverontreiniging, de bestrijding van geluidhinder en vergunningverlening en handhaving;
- **Ruimte:** dit omvat de lasten en baten in verband met ontgrondingen, recreatie en natuur (inclusief het investeringsbudget landelijk gebied), algemene economische aangelegenheden, bevordering van economische activiteiten, agrarische aangelegenheden, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing;
- **Voorzieningen:** dit omvat de lasten en baten in verband met het algemene welzijn, educatie, lichamelijke vorming en sport, kunst en oudheidkunde (inclusief de regionale omroep), sociaal-cultureel werk en ontwikkeling (inclusief bibliotheken), maatschappelijke voorzieningen, volksgezondheid, ouderenzorg en jeugdhulpverlening.

drie inkomstenclusters

Naast de vijf uitgavenclusters hanteert de Rfv drie inkomstenclusters:

- **vermogensrendement (VR):** dit is een nieuwe inkomstencomponent die zorgt voor een normatieve aftrek in verband met de verschillen in inkomstenpotenties tussen provincies uit vermogensrendement. Hierbij betreft het een normatieve inkomstenpotentie die provincies kennen op grond van een inventarisatie van de Rfv van de genoten dividendinkomsten van nutsbedrijven¹¹ in de afgelopen periode. De uitkomsten van de potentiële inkomsten op grond hiervan worden voor 90% meegenomen als negatieve verdeelmaatstaf in de voorstellen van de Rfv;
- **motorrijtuigenbelasting (MRB):** daarnaast wordt er rekening gehouden met de normatieve inkomsten uit opcenten Motorrijtuigenbelasting, maar dan tegen een hoger rekestarief dan waarmee in het huidige verdeelstelsel rekening wordt gehouden;
- **Overige Eigen Middelen (OEM):** tot slot wordt er door de Rfv impliciet¹² nog steeds rekening gehouden met een korting op grond van Overige Eigen Inkomsten. Deze laatste component komt niet direct tot uiting in de cijfermatige opstelling en beschouwingen van de Rfv-rapportage, maar is wel van belang voor de uitkomsten van de verdeling van het provinciefonds tussen de provincies.

financiële ijkpunten inclusief OEM-opslag

In de presentatie van de verdeelvoorstellen van de Rfv wordt geabstraheerd van de omvang/betekenis van het cluster OEM, omdat alleen de netto resultaten van het herziene provinciefonds worden gepresenteerd, waarin reeds rekening wordt gehouden met saldering van de scores op alle uitgavenmaatstaven voor de relevante OEM opslag (zowel in de huidige als in de nieuwe verdeling wordt deze buiten beeld gelaten).

Wanneer men echter – zoals in deze analyses voor de provincie Flevoland – feitelijke netto lasten en baten wil vergelijken met de nieuwe verdeelvoorstellen, is het van belang om wel rekening te houden met de relevante OEM. Aan de uitgavenkant dienen dan de ijkpuntsscores te worden verhoogd voordat ze kunnen worden vergeleken met de feitelijke netto lasten per cluster. Aan de inkomstenkant dient de totaalscore op OEM zichtbaar te worden gemaakt om te kunnen worden vergeleken met de netto baten uit overige eigen inkomsten (naast dividenden nutsbedrijven).

11. Het gaat daarbij met name om energiebedrijven, de Bank Nederlandse gemeenten en de Waterschapsbank.

12. Zie Rfv rapportage pagina 26.

3.2 Vergelijking ijkpuntscores huidige verdeling en nieuwe verdeelvoorstellen Rfv

In onderstaande tabel is de uitkomst van de ijkpuntscores (inclusief relevante OEM-opslag) opgenomen¹³, die kan worden vergeleken met de feitelijke netto lasten/baten van Flevoland. In de tabel betreft het de volgende informatie:

- in kolom 1 de score van Flevoland per ijkpunt op grond van het huidige verdeelmodel van het provinciefonds 2009 (zonder korting van 300 miljoen euro);
- in kolom 2 de score volgens de verdeelvoorstellen van de Rfv inclusief een korting van 300 mln. euro op de voeding van het provinciefonds 2009;
- in kolom 3 het herverdeeleffect van de nieuwe verdeelvoorstellen (kolom 2 minus kolom 1).

Tabel 3.1. Ijkpunten provinciefonds voor Flevoland (begroting 2009) in euro per inwoner conform de huidige verdeling (2009) en de nieuw voorgestelde verdeling provinciefonds (incl. korting 300 mln. euro).

<i>cluster</i>	<i>huidige verdeling</i>	<i>nieuwe verdeling</i>	<i>herverdeel effect</i>
Bestuur	31	34	+4
Infrastructuur (huidig incl. waterinfra, nieuw excl. waterinfra)*	97	128	+31
Water en Milieu (huidig excl. waterinfra, nieuw incl. waterinfra)*	23	52	+29
Ruimte	44	40	-4
Voorzieningen	58	49	-9
Subtotaal uitgavencusters	253	304	+52
OEM	-25	-19	+6
Vermogensrendement (VR)	nvt.	-7	-7
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-92	-118	-26
Bestuurlijke correctie	-3	0	+3
Subtotaal inkomstencusters	-120	-144	-24
Algemene uitkering	-132	-160	+28
als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen			

* Waterinfra: waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen.

toelichting tabel

De belangrijkste bevindingen uit deze tabel zijn:

- de ijkpuntscore voor het cluster Bestuur is in de nieuwe verdeling iets hoger dan in de huidige verdeling;
- de ijkpuntscore voor het cluster Infrastructuur is in de nieuwe verdeling substantieel hoger dan in de huidige, terwijl het takenpakket dat er uit moet worden betaald kleiner is (door de overheveling van een aantal aan water gerelateerde taken naar het cluster Water en Milieu¹⁴). Dit heeft vooral te maken met de herziening van de verdeling en het actualiseren van de arealen wegen die daaraan ten grondslag liggen. Dit heeft logischerwijs een relatief groot effect bij een snel gegroeide provincie als Flevoland. Impliciet betekent dit dynamiseren van het areaal aan wegen in de nieuwe verdeelvoorstellen ook dat de provincie Flevoland de afgelopen jaren geld op dit cluster is misgelopen doordat de areaaluitbreidingen niet zijn gehonoreerd. Zolang de herziening niet van kracht wordt blijft dit ook nog het geval in de huidige verdeling;

13. Begroting 2009 op basis van de septembercirculaire 2008.

14. Waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen.

- de ijkpuntsscore voor het cluster Water en Milieu neemt sterk toe in de nieuwe verdeling. Dit heeft onder meer te maken met de overheveling van enkele aan water gerelateerde taken vanuit het cluster Infrastructuur. Daarnaast wordt de ijkpuntsscore beïnvloed door de nieuwe verdeelvoorstellen;
- de ijkpuntsscore voor het cluster Ruimte neemt iets af in de nieuwe verdeling. Dit heeft vooral te maken met de herziening van de verdeling, waarbij onder meer de lage score op de indicator ILG (Investeringsprogramma Landelijke Gebieden) voor Flevoland opvalt en de introductie van nieuwe indicatoren voor bedrijfsterreinen en verblijfsrecreatie waarvan het de vraag is of ze zijn afgestemd op de structurele situatie (in aansluiting op groei) van Flevoland;
- de ijkpuntsscore voor het cluster Voorzieningen neemt duidelijk af in de nieuwe verdeling. Dit heeft onder meer te maken met het niet langer honoreren van een deel van de taken/voorzieningen door de Rfv in dit cluster. Daarnaast wordt de ijkpuntsscore beïnvloed door de nieuwe verdeelvoorstellen;
- de ijkpuntsscore voor het inkomstencluster OEM neemt af door de daling van het percentage overige OEM (voor het deel dat betrekking heeft op inkomsten uit nutsbedrijven zie hierna bij het cluster VR). Mede doordat de grondslag van de uitgavenmaatstaven hoger wordt resulteert er voor Flevoland per saldo slechts een afname tot circa 19 euro per inwoner (gemiddeld Nederland circa 11 euro per inwoner);
- vanuit de nieuw geïntroduceerde korting voor VR kent Flevoland een korting van 7 euro per inwoner (gemiddeld in Nederland is dit ca. 33 euro per inwoner). Dit hangt samen met het relatief beperkte eigen vermogen cq. aandelenbezit van Flevoland (sommige andere provincies scoren tot ruim boven de 50 euro per inwoner). Dit hangt samen met de jonge leeftijd van de provincie, waardoor het niet in de gelegenheid is geweest, zoals andere provincies, om vanuit de historie van het publieke karakter van nutsbedrijven een dergelijk aandelenbezit te verkrijgen;
- de ijkpuntsscore voor het inkomstencluster MRB neemt duidelijk toe in de nieuwe verdeling. Dat de normatieve inhouding voor eigen inkomsten MRB sterk toeneemt, hangt geheel samen met een hoger rekentarief op grond van de voorstellen van de Rfv (overigens is er door de actualisering van het aantal eenheden voor Flevoland ook sprake van een forse toename tussen 2007 en 2009). De verdelingsgrondslag tussen provincies wordt vooralsnog niet gewijzigd;
- tot slot is de bestuurlijke correctie in het huidige provinciefonds opgenomen. Deze korting vervalt in de nieuwe verdeelvoorstellen.

Per saldo blijkt uit deze vergelijking dat de totale omvang van de uitkering uit het provinciefonds voor de provincie Flevoland per saldo toeneemt met circa 28 euro per inwoner (circa 10,7 miljoen euro). In de voorstellen van de Rfv wordt derhalve duidelijk dat er een hogere uitkering uit het provinciefonds voor de provincie Flevoland voor de hand ligt, waarbij de nadruk ligt op de fysieke clusters infrastructuur (o.a. dynamiseren van areaal wegen) en water en milieu. Deze toename van de absolute uitkering voor Flevoland is relevant, bij de genoemde uitname uit de voeding van het provinciefonds van 300 miljoen via de uitkeringsfactor ten opzichte van de Rfv voorstellen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er theoretisch ook andere mogelijkheden dan de uitkeringsfactor zijn om de korting op het provinciefonds te verwerken. Dan zou de uitkomst voor Flevoland duidelijk anders kunnen uitpakken.

betekenis voor vervolg

In het vervolg van deze rapportage wordt telkens uitgegaan van de uitkomsten van de nieuwe ijkpunten uit tabel 3.1, omdat de huidige verdeling van het provinciefonds onvoldoende aansluit op de situatie van een snelgroeiende (cq. snelgegroeide) provincie als Flevoland.

In het vervolg van deze rapportage zal ook nader worden ingegaan op de toereikendheid van deze uitkomst voor de structurele lastendruk van de provincie Flevoland.

4 Netto lasten en stille lasten in 2009 en vergelijking met nieuw voorgestelde ijkpunten provinciefonds

4.1 Inleiding

Om een beeld te krijgen van de feitelijke (netto) lasten en baten van de provincie Flevoland heeft een analyse plaatsgevonden van de begrotingsgegevens 2009 (inclusief begrotingswijzigingen).

Deze gegevens zijn ingedeeld naar de clusterindeling van de nieuwe verdeelvoorstellen van de Rfv, zodat de netto lasten per cluster kunnen worden vergeleken met de uitkomsten van de financiële ijkpunten op grond van de nieuwe verdeelvoorstellen voor het provinciefonds. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op:

- de feitelijke lasten en baten in de begroting van 2009 (paragraaf 4.2);
- de met snelle groei verbonden “stille lasten” van reeds gerealiseerde voorzieningen, die op langere termijn tot uiting komen, in aanvulling op de huidige lasten (paragraaf 4.3);
- de vergelijking van de netto lasten 2009 inclusief stille lasten met de nieuwe financiële ijkpunten van het provinciefonds (paragraaf 4.4).

4.2 Netto lasten en inkomsten 2009 per cluster van het provinciefonds

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de codering van de netto lasten per cluster van het provinciefonds opgenomen. Achtereenvolgens gaat het in deze tabel om de volgende informatie per cluster:

- in kolom 1: de bruto lasten in de begroting 2009 in euro's per inwoner;
- in kolom 2: de baten in de begroting 2009 in euro's per inwoner;
- in kolom 3: de dotatie aan de reserves in de begroting 2009 in euro's per inwoner;
- in kolom 4: de onttrekking aan de reserves in de begroting 2009 in euro's per inwoner;
- in kolom 5: de netto lasten in de begroting 2009 in euro's per inwoner.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de omvang van de algemene uitkering in deze tabel betrekking heeft op de huidige verdeling van het provinciefonds: het bedrag van 132 euro per inwoner is derhalve het bedrag dat Flevoland feitelijk in de begroting 2009 aan algemene middelen beschikbaar heeft.

Tabel 4.1. Vergelijking feitelijke netto lasten/baten met de ijkpuntscores volgens de voorgestelde nieuwe verdeling provinciefonds (in euro's per inwoner)

<i>cluster</i>	<i>(1) bruto lasten</i>	<i>(2) baten</i>	<i>(3) dotatie reserves</i>	<i>(4) onttr. reserves</i>	<i>(5) netto lasten</i>
Bestuur	29	0	0	0	29
Infrastructuur (excl. waterinfra)*	175	106	10	8	70
Water en Milieu (incl. waterinfra)*	88	40	2	1	49
Ruimte	144	68	30	39	67
Voorzieningen	163	98	0	9	56
Subtotaal uitgavencusters	599	313	42	58	271
OEM	11	25	0	0	-15
Vermogensrendement	0	1	0	0	-1
Motorrijtuigenbelasting	0	124	0	0	-124
Bestuurlijke correctie	0	0	0	0	0
Subtotaal inkomstencusters	11	150	0	0	-139
Algemene uitkering	0	132	0	0	-132
als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen					

* Waterinfra: waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen

4.3 Uitkomsten inventarisatie stille lasten van bestaande voorzieningen in 2009

In de begroting 2009 zijn nog niet alle lasten van de in 2009 bestaande voorzieningen zichtbaar die wel horen bij een normale, uitgekristalliseerde situatie waarin er sprake is van 'going concern'. Dit hangt samen met de snelle groei die Flevoland heeft doorgemaakt, waardoor er op dit moment nog sprake is van zogenaamde 'stille lasten', die pas op langere termijn volledig tot uiting zullen komen. Het betreft hierbij met name lasten aan voorzieningen die in het verleden tot stand zijn gekomen met behulp van initiële investeringen die door derden of uit andere bronnen dan de eigen algemene middelen van Flevoland zijn gefinancierd. De (kapitaal-) lasten hiervan zijn nu nog niet goed zichtbaar, maar wanneer de betreffende voorzieningen op termijn aan groot onderhoud/vervanging toe zijn, zullen deze lasten zich wel openbaren en ook ten laste van de algemene middelen komen.

Door nu reeds in kaart te brengen om welke bedragen per taakgebied het gaat kan de extra druk op de algemene middelen inzichtelijk worden gemaakt voor de toekomstige situatie.

De stille lasten kunnen samenhangen met de volgende omstandigheden:

- in het verleden 'om niet' verkregen voorzieningen, waardoor er nu nog geen kapitaallasten relevant zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om (infrastructurele) voorzieningen die vroeger zijn overgedragen door de voormalige Rijksdienst van de IJsselmeerpolders (RIJP);
- in het verleden gerealiseerde voorzieningen (investeringen) ten laste van andere geldstromen dan de algemene middelen, waardoor er nu nog geen kapitaallasten relevant zijn;
- in het verleden gerealiseerde voorzieningen die versneld zijn afgeschreven;
- het nog niet volledig tot uiting komen van de structurele onderhoudslasten vanwege de relatief jonge historie van voorzieningen.

Het gaat in dit verband vooral om stille lasten van bestaande basisvoorzieningen in de sfeer van infrastructuur (wegen en water) en huisvesting (provinciehuis).

Via achtergrondinformatie van de diverse afdelingen/diensten van de provincie Flevoland is inzicht verkregen in de omvang van de stille lasten van de bestaande voorzieningen. De geïnventariseerde bedragen zijn nodig om deze voorzieningen op langere termijn ook uit de eigen algemene middelen te kunnen blijven bekostigen (vervangen/instandhouden). In onderstaande tabel is deze informatie geordend naar de relevante clusters van het provinciefonds.

Tabel 4.2. Geïnventariseerde omvang van stille lasten per uitgavencluster (begroting 2009) in euro's per inwoner

<i>cluster</i>	<i>omvang stille lasten</i>
Bestuur	3
Infrastructuur (nieuw excl. waterinfra)*	52
Water en Milieu (nieuw incl. waterinfra)*	10
Ruimte	0
Voorzieningen	0
Totaal uitgavenclusters	65

* Waterinfra: waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen.

toelichting tabel

In de tabel zijn de volgende bedragen relevant:

- bij Bestuur zijn stille lasten relevant vanuit de huisvestingskosten van het provinciehuis. Dit heeft te maken met versnelde afschrijving/vervangingsinvesteringen in relatie tot het provinciehuis¹⁵;
- bij infrastructuur gaat het vooral om stille lasten als gevolg van het feit dat het hele – nog relatief jonge – wegennet 'om niet' is overgedragen gekregen. Indien dit overgedragen wegennet zou moeten worden vervangen ten laste van de eigen algemene middelen, zou dit leiden tot extra kapitaallasten van circa 50 euro per inwoner¹⁶ op basis van een afschrijvingstermijn van circa 40 jaar. Daarnaast is er een bedrag van circa 2 euro per inwoner opgenomen vanwege het feit dat het nagestreefde onderhoudsniveau in Flevoland momenteel relatief niet erg hoog is¹⁷;
- bij Water en Milieu gaat het vooral om stille lasten als gevolg van infrastructurele voorzieningen in de sfeer van water (m.n. sluizen¹⁸).

Bij de berekening van de stille lasten is rekening gehouden met afschrijvingstermijnen, die een reële basis vormen voor het in kaart brengen van de minimaal te verwachten extra lasten in de toekomst¹⁹.

15. Afschrijvingstermijn van 40 jaar, rente 5%.

16. Inclusief bruggen/viaducten (afschrijvingstermijn 70 jaar).

17. Dit niveau is momenteel 'matig' in plaats van 'goed' bij veel andere provincies.

18. Gerekend is met een afschrijvingstermijn van 100 jaar.

19. De hier gehanteerde termijnen zijn in een aantal gevallen langer dan in de praktijk bij andere provincies het geval is.

4.4 Vergelijking netto lasten 2009 inclusief stille lasten met nieuwe financiële ijkpunten provinciefonds

Door de feitelijke netto lasten en baten per cluster uit de begroting 2009 te combineren met de in kaart gebrachte stille lasten voor de bestaande voorzieningen (provinciehuis en infrastructuur wegen/water) kan in beeld worden gebracht om welke netto lasten het voor Flevoland op de langere termijn zal gaan. Dit beeld geldt voor een situatie waarin er geen verdere schaa sprong relevant is (geen uitbreidingen van infrastructuur en provinciehuis) en de uitgavenpatronen verder gelijk blijven aan de situatie in 2009.

Door deze netto lasten inclusief stille lasten per cluster te vergelijken met de financiële ijkpunten van het provinciefonds volgens de voorstellen van de Rfv kan een eerste beeld worden geschetst van de toereikendheid van de nieuwe provinciefondsuitkering voor de bestaande situatie in de provincie Flevoland (in de volgende hoofdstukken wordt dit beeld nog verder uitgewerkt).

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen per cluster van het (nieuw voorgestelde) provinciefonds:

- in kolom 1: de netto lasten in de begroting 2009 in euro's per inwoner (zie paragraaf 4.2);
- in kolom 2: de omvang van de stille lasten van bestaande voorzieningen in euro's per inwoner;
- in kolom 3: de totale netto lasten 2009 inclusief stille lasten in euro's per inwoner;
- in kolom 4: het niveau van het ijkpunt 2009 conform de nieuwe verdeling van het provinciefonds in euro's per inwoner (bij een korting van 300 miljoen euro via de uitkeringsfactor) (zie hoofdstuk 3);
- in kolom 5: het verschil tussen de netto lasten inclusief stille lasten en de nieuwe ijkpunten²⁰ in euro's per inwoner 2009.

Tabel 4.3. Vergelijking netto lasten begroting 2009 (incl. stille lasten) met uitkomst financiële ijkpunten van nieuw voorgestelde verdeling provinciefonds door de Rfv (in euro's per inwoner)

<i>cluster</i>	(1) <i>netto lasten</i>	(2) <i>stille lasten</i>	(3) <i>netto lasten incl. stille lasten</i>	(4) <i>ijkpunten nieuwe PF</i>	(5) <i>verschil t.o.v. ijkpunt</i>
Bestuur	29	3	32	34	-2
Infrastructuur (excl. waterinfra)*	70	52	122	128	-6
Water en Milieu (incl. waterinfra)*	49	10	59	52	7
Ruimte	67	0	67	40	26
Voorzieningen	56	0	56	49	7
Subtotaal uitgavenclusters	271	65	336	303	32
OEM	-15	0	-15	-19	5
Vermogensrendement	-1	0	-1	-7	6
Motorrijtuigenbelasting	-124	0	-124	-118	-6
Bestuurlijke correctie	0	0	0	0	0
Subtotaal inkomstenclusters	-139	0	-139	-144	5
Algemene uitkering	-132	0	-132	-160	-28
TOTAAL	0	65	65	0	37
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>					

* Waterinfra: waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen

20. Inclusief OEM-opslag, en rekening houdend met een korting op het provinciefonds van 300 miljoen euro.

toelichting uitkomsten tabel

De belangrijkste bevindingen naar aanleiding van deze tabel zijn:

- de netto lasten van het cluster Bestuur liggen inclusief stille lasten iets onder het niveau van het nieuwe ijkpunt. Het financiële ijkpunt lijkt daarmee redelijk aan te sluiten op de lastendruk van Flevoland;
- de netto lasten van het cluster Infrastructuur liggen inclusief stille lasten nog enigszins onder het niveau van de voorstellen voor een gewijzigde verdeling. Daarbij kan enerzijds worden opgemerkt dat de omvang van de berekende stille lasten niet is overdreven (relatief lange afschrijvingstermijnen)²¹. Anderzijds wijzen we erop dat het voorzieningenniveau in 2009 nog niet geheel is afgerond (zie verder hoofdstuk 6/7). Indicatief kan op basis van bovenstaande tabel worden gesteld dat het financiële ijkpunt voldoende ruimte lijkt te bieden om de stille lasten van de bestaande voorzieningen in de toekomst op te vangen;
- de netto lasten van het cluster Water en Milieu liggen inclusief stille lasten boven het niveau van het nieuwe ijkpunt. Deze uitkomst wordt vanuit de stille lasten vooral door de sluizen bepaald. Aangezien het om een relatief erg lange afschrijvingstermijn gaat zullen de stille lasten pas op relatief lange termijn actueel worden. Tezamen met het ijkpunt infrastructuur leidt dit vooralsnog tot het beeld dat de nieuwe verdeelvoorstellen van de Rfv voor Flevoland een bedrag opleveren dat redelijk aansluit bij de financiële behoeften van Flevoland in de sfeer van deze beide clusters in de situatie zonder verdere schaa sprong;
- voor het cluster Ruimte zijn er geen stille lasten relevant voor reeds bestaande voorzieningen. Desondanks zijn de netto lasten van dit cluster substantieel hoger dan het niveau van het nieuwe ijkpunt. De achtergrond van dit verschil wordt nader uitgediept in hoofdstuk 5;
- ook voor het cluster Voorzieningen zijn er geen stille lasten bekend, maar ligt het niveau van de netto lasten eveneens duidelijk hoger dan de uitkomst van het nieuwe ijkpunt. De achtergrond van dit verschil wordt eveneens nader uitgediept in hoofdstuk 5;
- in het cluster OEM is er sprake van lagere netto inkomsten ten opzichte van de normatieve ijkpuntscore in de nieuwe verdeling. Dit betekent dat de provincie Flevoland in de praktijk minder overige eigen inkomsten genereert dan in de nieuwe verdeling wordt verondersteld. Dit duidt op een blijvend financieel nadeel, ook in de nieuwe verdeelvoorstellen. Dit hangt deels samen met het feit dat de OEM-opslag op alle verdeelmaatstaven betrekking heeft. Aangezien Flevoland (net als een aantal andere provincies met relatief weinig inwoners, een hoog vast bedrag per inwoner en veel oppervlakte ten opzichte van het aantal inwoners) relatief hoog scoort op een aantal uitgavenmaatstaven voor infrastructuur en voor bestuur betekent dit dat naar rato hiervan veel overige eigen inkomsten worden verondersteld. Dit kan er op duiden dat de verdeling van deze OEM wellicht ook op een andere wijze vorm dient te worden gegeven in het nieuwe verdeelstelsel. Indien bijvoorbeeld via een gelijk bedrag per inwoner rekening zou worden gehouden met deze OEM dan zou een inkomstennorm van 11 euro per inwoner resulteren in plaats van 19 euro per inwoner die nu relevant is;
- in het cluster Vermogensrendement (VR) is er eveneens sprake van lagere netto inkomsten dan volgens de normatieve ijkpuntscore. Ook op dit punt betekent dit voor Flevoland een nadeel. Dit kan deels te maken hebben met het feit dat in de normatieve verdeling slechts rekening wordt gehouden met 90% van de verschillen in inkomstenpotentie uit vermogensrendement. Indien dit 100% zou zijn, zou er per saldo in de verdeling van het provinciefonds een hoger bedrag voor Flevoland van toepassing zijn. Door een ophoging van de VR naar 100% zou de inkomstenmaatstaf voor Flevoland slechts marginaal toenemen (circa 1 euro per inwoner), maar zou er vanuit de grotere korting voor alle provincies tezamen per saldo meer geld voor de uitgavenclusters beschikbaar komen, waardoor er voor Flevoland een extra uitkering resulteert van circa 6 euro per inwoner;
- de netto-inkomsten in het cluster MRB zijn voor Flevoland iets hoger dan de opgehoogde rekentarieven in de nieuwe verdeling. Dit vormt deels een compensatie voor een gebrek aan eigen inkomsten bij de clusters OEM en VR;

21. De stille lasten zouden in de praktijk wellicht nog wat hoger uitvallen indien er iets kortere afschrijvingstermijnen zouden worden gehanteerd.

- de omvang van de algemene uitkering volgens de nieuwe verdeelvoorstellen ligt duidelijk boven het niveau van de huidige algemene uitkering in de begroting 2009, namelijk circa 28 euro per inwoner (circa 10,7 miljoen euro);
- dit laatste is echter onvoldoende om de totale netto lasten in 2009 inclusief stille lasten te kunnen dekken. Om de huidige lasten- en batenpatronen van Flevoland voor de bestaande voorzieningen ook op termijn inclusief de stille lasten te kunnen afdekken, zou er naast de 28 euro per inwoner extra algemene uitkering in de verdeelvoorstellen van de Rfv sprake moeten zijn van een extra dekking van circa 37 euro per inwoner (circa 14 miljoen euro extra). Tezamen zou er dan immers extra dekking voor de 65 euro per inwoner aan stille lasten zijn.

betekenis voor vervolg

Per saldo is er bij de uitgavenclusters met name sprake van extra netto lasten in de clusters Ruimte en Voorzieningen van in totaal circa 33 euro per inwoner waarvoor de herverdelingsvoorstellen van het provinciefonds van de Rfv geen compensatie bieden. Dit vraagt voor deze clusters om een nadere verdieping van de achtergronden van de feitelijke netto lasten afgezet tegen de honorering die er in de nieuwe verdeelvoorstellen van de Rfv plaatsvindt. Dit is het onderwerp van hoofdstuk 5.

Daarna wordt in de hoofdstukken 6 en 7 nader beoordeeld in hoeverre het netto lastenniveau uit 2009 ook voor de (zeer) lange en middellange termijn relevant is.

5 Verdieping clusters Ruimte en Voorzieningen

5.1 Inleiding

verdieping analyses lastenpatroon 2009 voor clusters Ruimte en Voorzieningen

In het vorige hoofdstuk is gebleken dat er in 2009 (inclusief stille lasten) met name bij de uitgavenclusters Ruimte en Voorzieningen sprake is van hogere feitelijke netto lasten bij de provincie Flevoland ten opzichte van de nieuwe verdeelvoorstellen van de Rfv.

In dit hoofdstuk wordt een nadere analyse verricht van de achtergronden van dit verschil. Door middel van een verdieping van de uitgavenpatronen naar verschillende onderdelen en typen lasten wordt in kaart gebracht in hoeverre dit verschil kan worden verklaard op grond van externe factoren/omstandigheden. Voorzover dergelijke verklaringen niet kunnen worden gevonden kan er ook sprake zijn van eigen beleidskeuzes van de provincie Flevoland.

externe factoren samenhangend met specifieke groeikarakter Flevoland

Bij het zoeken naar externe factoren is de aandacht in het bijzonder gericht op de specifieke omstandigheid dat Flevoland een jonge, snelgroeiende (cq. snelgegroeide) provincie is. Hierdoor wijkt de taakinhoud van Flevoland op een aantal punten duidelijk af ten opzichte van de overige provincies. Door de analyse van de achtergronden kan ook een nader oordeel worden gevormd over de vraag of in de nieuwe verdeelvoorstellen van de Rfv voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke extra netto lasten van Flevoland die gepaard gaan met deze snelle groeiproblematiek. Bij het zoeken naar extra lasten wordt onder meer gelet op de volgende typen (extra) lasten die samenhangen met het snelle groeiproces van Flevoland:

- mogelijke extra proceskosten;
- mogelijke extra stimuleringskosten;
- ‘time-lag’ problematiek bij specifieke uitkeringen.

extra proceskosten snelle groei/grootschalige ontwikkelingen

Onder proceskosten worden de kosten verstaan van het voorbereiden/begeleiden van nieuwe – vaak ook grootschalige – ontwikkelingen. In dit verband gaat het om:

- voorbereidingskosten voor de snelle groei/grootschalige ontwikkelingen: er worden allerlei plannen voorbereid, varianten verkend, overleg gevoerd met andere partijen, ontwikkelingsstrategieën opgesteld etc. Hiervoor worden extra kosten gemaakt (bijvoorbeeld in de sfeer van meer apparaatskosten en aanverwante uitgaven zoals inhuur expertise, materialen, voorlichting etc.);
- begeleidingskosten van snelle groei/grootschalige ontwikkelingen. Ook in de sfeer van het uitvoeren van nieuwe plannen en het realiseren van nieuwe voorzieningen zijn bepaalde extra inspanningen noodzakelijk, zoals toezicht/begeleiding van de uitvoering van processen, overleg met betrokken partijen, afstemming op bestaande voorzieningen regelen e.d.

extra stimuleringskosten snelle groei

Naast extra lasten in verband met de voorbereiding/begeleiding/afronding van het groeiproces zelf zijn er voor snelgroeiende provincies ook extra lasten relevant in verband met stimuleringsbijdragen in brede zin om ervoor te zorgen dat de provincie (en de inliggende gemeenten) zich op allerlei terreinen kan ontwikkelen tot een volwaardig gebied met een ten opzichte van andere provincies gelijkwaardig voorzieningenpakket. De

lasten in deze sfeer kunnen ook ondersteunende lasten betreffen aan voorzieningen die op zichzelf buiten het reguliere takenpakket van de provincie vallen, maar anders niet, onvoldoende of te langzaam tot stand zouden komen. Veelal worden hiermee ook de voorwaarden voor het welslagen van een verdere schaalsprong gecreëerd (zoals ten behoeve van een voldoende aantrekkelijke omgeving voor het realiseren van nieuwe woningen).

Bij stimuleringsbijdragen kan het gaan om extra uitgaven in brede zin om ervoor te zorgen dat Flevoland en de inliggende gemeenten zich vanuit het 'niets' op allerlei terreinen hebben kunnen ontwikkelen tot een volwaardige omgeving voor inwoners en bedrijven. Hierbij betreft het niet alleen initiële lasten/investeringen van overheidsvoorzieningen, maar meer nog allerlei bijdragen aan maatschappelijke instellingen en ontwikkelingen die niet direct tot het eigen provinciale takenpakket behoren. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn het stimuleren van de totstandkoming van arbeidsplaatsen door het creëren van bedrijventerreinen en het aantrekken van nieuwe bedrijven (economische stimuleringsmaatregelen), het bijdragen aan het realiseren van grootschalige nieuwe accommodaties, stimulering van recreatie/toerisme/sport/cultuur, stimulering van de aanwezigheid van (hoger/wetenschappelijk) onderwijs en ICT, bijdragen aan werkgelegenheidsprojecten, e.d. Dergelijke uitgaven horen bij het aantrekkelijk maken van een nieuwe provincie en steden voor zowel wonen, werken en recreëren.

time-lag problematiek specifieke uitkeringen bij snelle groei

De toereikendheid cq. de ontoereikendheid van specifieke uitkeringen kan er toe leiden dat er een aanvullend beslag op de algemene middelen van de provincie moet worden gedaan.

Dit kan zowel samenhangen met de algemeen verdelende werking als met een meer specifiek probleem dat met situaties van snelle groei samenhangt. Dit laatste betreft de zogenaamde time-lag problematiek, die wordt veroorzaakt door het najlen van de peildata van relevante verdeelindicatoren in de verdeelstelsels van deze doeluitkeringen. Bij snelle groei ligt de uitkering voor het relevante jaar dan lager, omdat met een te laag aantal eenheden rekening wordt gehouden.

lasten op onderdelen binnen clusters confronteren met werking voorgestelde verdeelmaatstaven Rfv

In de verdieping van de analyses voor de clusters Ruimte en Voorzieningen wordt ook gebruik gemaakt van de betekenis van voorgestelde verdeelmaatstaven door de Rfv voor onderdelen binnen clusters. Dit is op hoofdlijnen mogelijk, vanwege het specifieke karakter van een aantal verdeelmaatstaven binnen deze clusters en de gepresenteerde lastenpatronen in de inventariserende rapportage²² van de netto uitgaven in 2007 van alle provincies op onderdelen binnen de clusters.

Door deze analyses kan eveneens gerichter worden beoordeeld op welke onderdelen de verdeelvoorstellen van de Rfv nog onvoldoende op de snelle groei-problematiek van Flevoland zijn toegesneden.

indeling hoofdstuk

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- verdieping analyse netto lasten cluster Ruimte (paragraaf 5.2);
- verdieping analyse netto lasten cluster Voorzieningen (paragraaf 5.3).

22. Cebeon, Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds, maart 2009

5.2 Verdieping cluster Ruimte

5.2.1 Inleiding

onderscheid in drie subclusters

Ten behoeve van de verdiepende analyse van het cluster Ruimte kunnen de lasten en baten binnen dit cluster nader worden toegedeeld aan de drie volgende onderdelen:

- het subcluster Recreatie en Natuur: dit omvat de lasten en baten in verband met recreatie en natuur, ontgrondingen, en agrarische aangelegenheden;
- het subcluster Economische Zaken (EZ): dit omvat de lasten en baten in verband met algemene economische aangelegenheden en bevordering economische activiteiten;
- het subcluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV): dit omvat de lasten en baten in verband met Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke Vernieuwing.

indicatie uitkomsten subijpunten verdeelvoorstellen Rfv

Ten behoeve van de verdieping kan er ook een nadere indicatie worden gegeven van de uitkomsten van de relevante verdeelmaatstaven uit de verdeelvoorstellen van de Rfv voor 2007. Dit is met name mogelijk vanwege de evidente relatie van een aantal voorgestelde indicatoren met de netto lasten van de provincies aan de onderscheiden subclusters, namelijk:

- Recreatie en Natuur: hiervoor is de werking van de door de Rfv voorgestelde indicatoren 'ILG' en 'verblijfsrecreatie' (overnachtingen en slaappleatsen) relevant, aangevuld met een deel van de maatstaven oppervlakte land en woonruimten;
- EZ: hiervoor is de indicator oppervlakte bedrijfsterreinen relevant, aangevuld met een deel van de maatstaven oppervlakte land en woonruimten;
- VHROSV: hiervoor is het restant van de verdeelmaatstaven oppervlakte land en woonruimte relevant.

Hoewel het om een indicatieve indeling gaat, worden de uitkomsten per subcluster slechts in beperkte mate beïnvloed door de toedeling van de maatstaven land en woonruimten aan de subclusters. Een andere toedeling van deze verdeelmaatstaven over de subclusters zou derhalve slechts in beperkte mate andere uitkomsten per subcluster opleveren.²³

nadruk op relevante extra proceskosten en stimuleringskosten

In het cluster Ruimte ligt de nadruk op de analyse van de achtergronden van de netto lasten in relatie tot extra proceskosten en stimuleringsbijdragen.

Van een time-lag problematiek is er in dit cluster geen sprake omdat de specifieke middelen meer tot stand komen via afspraken over projecten (ILG en Europese subsidies). Overigens vormt ook de wijze waarop de omvang van deze specifieke geldstromen tot stand komt een aandachtspunt voor de toekomst. Naarmate de specifieke uitkeringen minder goed aansluiten op de middelenbehoefte zal er een extra beroep op de algemene middelen moeten worden gedaan.

23. Hierbij moet worden gedacht aan +/- 1 euro per inwoner per subcluster voor Flevoland.

5.2.2 Vergelijking netto lasten per onderdeel met voorgestelde verdeling Rfv en relevante achtergronden

overzichtstabel nadere verdieping Ruimte naar drie subclusters

Op grond van de nadere toedeling van de netto lasten en subijpunten aan de drie onderdelen binnen het cluster Ruimte komt het beeld voor 2009 naar voren zoals dat in onderstaande tabel is opgenomen.

Tabel 5.1. Indicatieve scores subijpunten en netto lasten voor drie onderdelen binnen het cluster Ruimte voor de provincie Flevoland in euro's per inwoner (2009)

<i>cluster Ruimte</i>	<i>netto lasten</i>	<i>(sub-) ijkpunt</i>	<i>saldo</i>	<i>proces/ stimuleringskosten snelle groei</i>
Recreatie en Natuur	23	15	7	8
Economische Zaken	33	15	18	18
VHROSV	11	10	1	1
TOTAAL	67	40	26	28
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

Uit de tabel blijkt in hoofdlijnen dat er in 2009 bij elk van de drie onderdelen sprake is van hogere netto lasten ten opzichte van de verdeelvoorstellen van de Rfv. Het verschil is het grootst bij het onderdeel EZ. Daarbij zijn er bij elk van de drie onderdelen relevante achterliggende factoren gevonden, die samenhangen met extra lasten als gevolg van snelle groei. In het onderstaande worden deze achtergronden per subcluster besproken.

recreatie en Natuur

Bij Recreatie en Natuur hangen de extra netto lasten voornamelijk samen met de grootschalige projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer. De netto lasten in verband met deze projecten (van circa 8 euro aan proceskosten/stimuleringsbijdragen) hebben betrekking op de voorbereidingen van nationale projecten in verband met de ecologische hoofdstructuur en de ontwikkeling van het Markermeer/IJmeer. In feite doet Flevoland de voorbereidingen van landelijk projecten ten behoeve van de wensen van het Rijk om een dergelijk nieuwe hoofdstructuur te realiseren²⁴.

Deze voorbereidingen lopen nog een aantal jaren door²⁵. Ook wanneer daarna de projecten daadwerkelijk dienen te worden gerealiseerd, leidt dit tot extra lasten voor Flevoland in verband met begeleiding, afstemming op bestaande structuren/voorzieningen, stimuleringsbijdragen e.d..

Met deze extra netto lasten aan de projecten kan het verschil tussen de netto lasten van Flevoland in 2009 en de uitkomst van het subijpunt volgens de voorstellen van de Rfv worden verklaard.

Daarnaast blijkt dat er in Flevoland nog sprake is van een aantal 'verborgen toekomstige lasten', omdat er in feite sprake is van een aantal voorlopige voorzieningen die nog moeten worden omgezet in voorzieningen die passen bij een volgroeid, uitgekristalliseerd landschap. Gedacht kan worden aan: de vervanging van snel opgroeiende beplanting langs wegen door meer structurele beplanting, ontsluitingen en kwaliteitsslag bosgebieden, aanpassen boerenerven. Dit leidt op middellange termijn tot duidelijk hogere lasten dan in 2009 om deze afronding van de voorlopige inrichting van het landschap te kunnen komen (zie verder hoofdstuk 6/7).

24. Deze hoofdstructuur bij het project Oostvaarderswold ligt in het verlengde van het Reichswald en de Hoge Veluwe.

25. Voor 2010 wordt bijvoorbeeld een verdere stijging van de proceskosten voor het project Oostvaarderswold verwacht.

EZ

Bij de totale netto lasten aan het onderdeel EZ gaat het in 2009 om circa 16 euro per inwoner aan proceskosten (vnl. apparaatslasten) en om circa 17 euro per inwoner aan stimuleringsuitgaven. Het betreft zowel de lasten van de afdeling economische zaken als de uitvoeringskosten en eigen bijdragen van Flevoland aan projecten die deels met Europese subsidies worden bekostigd. Ook een stimuleringsprogramma van voorzieningen in/om Almere maakt hiervan onderdeel uit²⁶.

De kosten houden verband met tal van activiteiten in de sfeer van het stimuleren van economische ontwikkelingen, werkgelegenheid en het creëren van een volwaardig pakket aan maatschappelijke voorzieningen voor de bevolking. Deze activiteiten hebben te maken met (gevolgen van) de snelle groei van Flevoland, waarbij het doel is om een situatie van wonen, werken, onderwijs, zorg, ontspanning, cultuur e.d. te bereiken zoals deze ook in de overige provincies in Nederland gebruikelijk is. Ten aanzien van deze ontwikkelingen kent Flevoland na de periode van snelle groei momenteel nog steeds een achterstand.

De omvang van deze inspanningen ligt reeds gedurende een langere periode op een vergelijkbaar niveau als in 2009, zowel wat betreft proceskosten als stimuleringsuitgaven.

Sinds begin jaren '90 zijn er flinke extra inspanningen nodig geweest om de werkgelegenheid en het bruto regionaal product (BRP) vanuit een duidelijke achterstandssituatie ten opzichte van de rest van Nederland te stimuleren. Deze extra inspanningen, inclusief substantiële extra middelen vanuit Europese geldstromen, hebben wel bepaalde resultaten opgeleverd, maar momenteel is er nog steeds sprake van een achterstand. Het BRP per inwoner is in Flevoland toegenomen van circa 72% van het landelijk gemiddelde naar ruim 76% in 2006. Tegelijkertijd is de werkgelegenheidsgraad in Flevoland toegenomen van circa 60% in 1996 naar circa 74% in 2008²⁷.

Er zijn derhalve op dit moment nog steeds achterstanden door de snelle groei van het inwonertal in het verleden die een verdere inzet van extra middelen ten opzichte van andere provincies vereisen. Deze stimulerings-/proceskosten zijn zowel noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de werkgelegenheid/bedrijvigheid als ten aanzien van andere sectoren (zoals educatie, maatschappelijke zorg/gezondheidszorg, sport, recreatie e.d.).

Behalve dat de extra netto lasten voorlopig (op middellange termijn) nog nodig zullen zijn voor het wegwerken van de bestaande achterstanden (zie hoofdstukken 6/7) zullen er bij een eventuele verdere doorgroei (autonoom/schaalsprong) ook nog nieuwe, aanvullende inspanningen zijn vereist (zie hoofdstukken 9/10). In beide gevallen is een aandachtspunt dat de omvang van de Europese subsidies sterk terugloopt in de komende jaren.

Daarbij is er in Flevoland in tegenstelling tot andere provincies sprake van een ontwikkelingsbedrijf van een zeer beperkte omvang. Flevoland heeft niet de mogelijkheid (gehad) om vanuit de eigen inkomsten (dividenden nutsbedrijven) zelf, zoals andere provincies, middelen uit eigen vermogen/dividendinkomsten als werkkapitaal mee te geven. Ook ontvangt het ontwikkelingsbedrijf in Flevoland weinig middelen van Rijkszijde, zodat dit weinig alternatieve mogelijkheden biedt om de economische ontwikkelingen te stimuleren.

Met de extra inspanningen in de sfeer van EZ kan het verschil tussen de netto lasten in 2009 en de uitkomst van het subijpunt volgens de voorstellen van de Rfv worden verklaard.

VHROSV

Bij VHROSV hangen de extra netto lasten per saldo samen met de voorbereidingen voor het project schaal-sprong Almere. De netto lasten in verband met dit project (van circa 1 euro aan proceskosten) hebben betrekking op de voorbereidingen van een project met een nationale betekenis. In feite doet Flevoland de

26. Investeringsimpuls Flevoland Almere (IFA).

27. Dit is nog altijd lager dan alle andere provincies.

voorbereidingen van een landelijk project ten behoeve van de wensen van het Rijk om een dergelijke gewenste ontwikkeling te realiseren.

Deze voorbereidingen lopen nog een aantal jaren door. Ook wanneer daarna deze projecten daadwerkelijk dienen te worden gerealiseerd zullen er nog extra uitgaven van Flevoland aan verbonden zijn (begeleiding, afstemming op bestaande structuren/voorzieningen, e.d.).

Met deze extra netto lasten aan het project schaa sprong (ruim 1 euro per inwoner)²⁸ kan het verschil van circa 1 euro per inwoner tussen de netto lasten van Flevoland in 2009 en de uitkomst van het subijpunt volgens de voorstellen van de Rfv worden verklaard.

5.2.3 Relatie snelle groei problematiek cluster Ruimte met verdeelvoorstellen Rfv

Op grond van de nadere analyse van de achterliggende factoren voor de hogere netto lasten van Flevoland ten opzichte van de subijpunten op grond van de verdeelvoorstellen van de Rfv kan voor het cluster Ruimte worden geconcludeerd dat in de nieuwe verdeelvoorstellen onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke kostenstructuur gerelateerd aan snelle groei.

Alle extra netto lasten van Flevoland in het cluster Ruimte kunnen namelijk worden gerelateerd aan de problematiek van snelle groei/grootschalige ontwikkelingen. Daarbij blijkt dat de door de Rfv voor het cluster Ruimte voorgestelde verdeelmaatstaven/indicatoren onvoldoende rekening houden met de situatie van snelle groei in Flevoland en de daarmee samenhangende extra kosten:

- ILG: in de verdeling wordt rekening gehouden met een door het IPO voor een ander doel geïnventariseerde omvang van de inzet van eigen middelen van provincies in het kader van ILG-projecten. Dit is ongeschikt als structurele verdeelmaatstaf en houdt onvoldoende rekening met de benodigde inspanningen in Flevoland in de sfeer van de ontwikkeling van het landelijke gebied (naast de lopende lasten en nog verborgen transitiekosten ook verdere lasten bij doorgroei van Flevoland).
Belangrijke bezwaren tegen deze indicator als verdeelmaatstaf zijn:
 - de omvang ervan wordt in belangrijke mate bepaald door een zogenaamd ‘kip-ei’ gehalte. Provincies met veel eigen middelen hebben tot nu toe veel gemakkelijker middelen vrij kunnen maken om in te zetten in de sfeer van ILG. Zoals aangegeven is Flevoland door het gebrek aan eigen inkomsten hier toe niet in staat geweest en scoort nu relatief laag op deze indicator;
 - daarnaast is een belangrijk probleem dat de indicator ILG geen automatische dynamiek kent. Het blijft onduidelijk hoe deze indicator zich in dynamisch opzicht gedraagt (wordt deze periodiek bijgesteld en hoe dan?). De verdere aanpassingen in de sfeer van natuur/landschap en de toenemende behoefte aan recreatie om de grotere steden (Lelystad en met name Almere) zullen hogere lasten met zich brengen dan nu het geval is;
- aantal overnachtingen/slaapplaatsen: waar andere provincies al een lange historie kennen is men in Flevoland in feite nog bezig om de recreatieve/toeristische sector te ontwikkelen. Dat betekent dat er niet zozeer sprake is van het in stand houden en subsidiëren van bestaande voorzieningen in de sfeer van natuur en recreatie, maar dat er in feite eerst nog extra kosten/investeringen worden gemaakt om ze te realiseren (o.a. bij EZ). Deze lasten worden niet gehonoreerd, omdat deze nieuwe faciliteiten nog niet bestaan, terwijl er wel allerlei inspanningen (moeten) worden gedaan in de sfeer van natuur en recreatie om ze te realiseren;
- oppervlakte bedrijfsterreinen: hiervoor geldt een vergelijkbare situatie. Waar andere provincies vanuit een lange historie bezig zijn met herstructureringen van oudere bedrijfsterreinen, moet Flevoland eerst nog extra inspanningen (met bijbehorende financiële lasten) verrichten om nieuwe bedrijfsterreinen te realiseren. Deze lasten worden nu niet gehonoreerd, omdat deze nieuwe terreinen (ten behoeve van het

28. Op dit moment.

wegwerken van de achterstand in het aantal arbeidsplaatsen in Flevoland) nog niet bestaan en ze derhalve niet meewegen in de geselecteerde indicatoren.

totaalbeeld cluster Ruimte

In totaliteit is er sprake van een beeld waarbij de extra netto lasten van Flevoland op grond van snelle groei onvoldoende tot uiting komen in de werking van de voorgestelde verdeelmaatstaven.

Enerzijds heeft Flevoland extra lasten voor grootschalige projecten die vanuit landelijke beleidsdoelen noodzakelijk zijn (Oostvaarderswold, Markermeer/IJmeer, schaalsprong Almere), die echter niet worden gehonoreerd.

Anderzijds heeft Flevoland te maken met extra ontwikkelings-/stimuleringskosten om de achterstanden als gevolg van de snelle groei in de afgelopen periode op een breed spectrum van voorzieningen in te lopen: arbeidsmarkt (werkgelegenheid), educatie (HBO, universiteit), welzijn/cultuur, natuur/recreatie. Daarbij gaat het om langdurige processen (en extra lasten) om te komen tot een meer uitgekristalliseerde situatie, zoals die ook in andere provincies voorkomt. Ook deze lasten worden niet weerspiegeld in de ijkpuntscore.

In de hoofdstukken 6 en 7 wordt verder uitgewerkt hoe deze in 2009 aangetroffen problematiek er op de middellange en lange termijn uitziet (bij een situatie zonder verdere schaalsprong) en wat dit betekent voor de afwijkingen ten opzichte van de ijkpuntscores van het nieuw voorgestelde verdeelstelsel van het provinciefonds.

5.3 Verdieping cluster Voorzieningen

5.3.1 Inleiding

onderscheid in drie subclusters

Ten behoeve van de verdiepende analyse van het cluster Voorzieningen zijn de lasten en baten van Flevoland in 2009 binnen dit cluster nader toegedeeld aan de drie volgende onderdelen:

- het subcluster Jeugdzorg: dit omvat de lasten en baten in verband met jeugdhulpverlening;
- het subcluster Regionale Omroepen: dit omvat de lasten en baten in verband met de regionale omroep (onderdeel functie 8.3);
- het subcluster Overig Voorzieningen: dit omvat de lasten en baten in verband met educatie, lichamelijke vorming en sport, kunst en oudheidkunde (m.u.v. regionale omroep), sociaal-cultureel werk en ontwikkeling, maatschappelijke voorzieningen, volksgezondheid en ouderenzorg.

indicatie uitkomsten subijpunten verdeelvoorstellen Rfv

Ten behoeve van de verdieping wordt er ook een nadere indicatie gegeven van de uitkomsten van de relevante verdeelmaatstaven uit de verdeelvoorstellen van de Rfv voor 2007. Dit is mogelijk vanwege de evidente relatie van een aantal voorgestelde indicatoren met de netto lasten van de provincies aan de onderscheiden subclusters, namelijk:

- Jeugdzorg: hiervoor is alleen een deel van de maatstaf inwoners relevant;
- Regionale Omroepen: hiervoor zijn de maatstaven vast bedrag en inwoners relevant²⁹;

29. In 2007 was er ook nog sprake van een integratie-uitkering; in 2009 is deze afgelopen. In het subijpunt 2009 is hiermee rekening gehouden.

- Overig Voorzieningen: het resterende deel van de verdeelmaatstaven uit Voorzieningen³⁰.

naast extra proceskosten/stimuleringskosten ook aandacht voor werking SU en niet-kerntaken

In het cluster Voorzieningen wordt op een aantal uiteenlopende factoren gelet:

- er wordt nagegaan in hoeverre er op dit cluster nog sprake is van eventuele aanvullende extra proceskosten/stimuleringskosten in verband met snelle groei;
- tevens wordt aandacht besteed aan de werking van de specifieke uitkeringen in de sfeer van provinciale jeugdzorg, onder meer in relatie tot de zogenaamde time-lag problematiek;
- tot slot is er aandacht voor de expliciete keuze van de Rfv om een aantal niet-kerntaken van provincies niet te honoreren in de nieuwe verdeelvoorstellen (en in de omvang van het provinciefonds).

5.3.2 Vergelijking netto lasten per onderdeel met voorgestelde verdeling Rfv

overzichtstabel nadere verdieping Voorzieningen naar drie subclusters

Op grond van de nadere toedeling van de netto lasten en subijpunten in 2009 aan de drie onderdelen binnen het cluster Voorzieningen komt het beeld naar voren zoals dat in onderstaande tabel is opgenomen.

Tabel 5.2. Indicatieve uitkomsten subijpunten en netto lasten voor drie onderdelen binnen het cluster Voorzieningen voor de provincie Flevoland in euro's per inwoner (2009)

<i>cluster Ruimte</i>	<i>netto lasten</i>	<i>(sub-) ijkpunt</i>	<i>saldo</i>	<i>proceskosten</i>	<i>time-lag SU</i>	<i>ontbreken maatstaf jongeren</i>
Jeugdzorg	11	5	6	0	2	1
Regionale omroep	19	19	1	0	0	0
Overig welzijn/voorzieningen	26	26	0	1	0	0
TOTAAL	56	49	7	1	2	1
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>						

toelichting tabel

Uit de tabel kunnen de volgende indicaties worden afgeleid:

- voor het onderdeel Jeugdzorg is er sprake van een duidelijk hoger netto lastenniveau in 2009. Daarbij is er een (gedeeltelijke) relatie met de werking van de specifieke uitkering Jeugdzorg;
- bij het onderdeel Regionale Omroepen is er nauwelijks sprake van hogere netto lasten ten opzichte van de verdeelvoorstellen van de Rfv (minder dan 1 euro per inwoner);
- bij het onderdeel Overig Welzijn/Voorzieningen is er geen sprake van hogere netto lasten ten opzichte van de nieuwe verdeelvoorstellen van de Rfv, ondanks het feit dat een deel van de lasten betrekking heeft op proceskosten verbonden aan snelle groei.

In het onderstaande worden de belangrijkste achtergronden per subcluster besproken.

jeugdzorg

Het onderdeel Jeugdzorg betreft een duidelijke (kern)taak van de provincies. De feitelijke netto lasten in Flevoland in 2009 zijn duidelijk hoger dan het bedrag dat met het financiële ijkpunt wordt gehonoreerd.

30. Alsmede enkele integratie-uitkeringen in 2009.

De netto lasten zijn met name het gevolg van het feit dat Flevoland hogere netto lasten aan deze taak kent dan met de specifieke uitkering worden vergoed. Er loopt momenteel een herziening van de verdeelsystematiek van deze specifieke uitkering. In 2009 wordt de omvang van deze uitkering nog in hoofdzaak op grond van historische uitgaven cq. verdeelmaatstaven met een peildatum van enige tijd geleden verdeeld. Indicatief betekent dit dat als gevolg van de intussen opgetreden verdere groei van het aantal jongeren in Flevoland er circa 2 euro per inwoner aan middelen te weinig wordt ontvangen. Dit kan worden bestempeld als een zogenoemd time-lag effect. Door het najken van de peildatum van de basis (cq. de aantallen basiseenheden) waarop de verdeling wordt gebaseerd loopt een snelgroeiende provincie hierdoor middelen mis tijdens de groei.

Dit verschil hangt derhalve direct met de snelle groei samen. Ofwel dient hiervoor een oplossing te worden gevonden in de specifieke uitkering zelf (dit is vrij eenvoudig te realiseren door een groeifactor op te nemen). Ofwel dient er in de verdeling van het provinciefonds rekening te worden gehouden met dit effect.

Naast het time-lag effect bestaat ook de mogelijkheid dat de werking van de specifieke uitkering zelf aanpassing behoeft. Voorzover Flevoland een hoger bedrag uit de specifieke uitkering zou moeten ontvangen, betekent dit dat er minder ten laste van de algemene middelen hoeft te worden besteed.

Daarnaast valt er bij het onderdeel Jeugdzorg op dat er geen indicator jongeren in de verdeelsystematiek van het provinciefonds is opgenomen (en ook niet door de Rfv wordt voorgesteld), terwijl het toch om voorzieningen voor jeugd gaat. Flevoland ondervindt hiervan nadeel, omdat door de situatie van snelle groei het aantal jongeren in verhouding tot het aantal inwoners veel hoger ligt dan in de rest van Nederland. Binnen het bedrag dat alle provincies aan jeugd besteden zou dit pleiten voor de introductie van een maatstaf jongeren. Dit zou indicatief voor Flevoland circa 1 euro per inwoner extra opleveren.

Tot slot kan een deel van de totale extra netto lasten van Flevoland in 2009 boven de score van het voorgestelde subijpunt (hooguit enkele euro's per inwoner) mogelijk samenhangen met eigen beleidskeuzes.

regionale Omroepen

Bij het onderdeel Regionale Omroepen betreft het eveneens een duidelijke (kern)taak van de provincies. De feitelijke netto lasten in Flevoland in 2009 zijn ongeveer even hoog als het bedrag dat met het financiële ijkpunt wordt gehonoreerd. Dit betekent dat er voor dit onderdeel geen duidelijke aanleiding lijkt te zijn om de nieuwe voorgestelde ijkpuntscore te wijzigen.

overig Welzijn/Voorzieningen

Bij het onderdeel Overig Welzijn/Voorzieningen zijn de feitelijke netto lasten in Flevoland in 2009 ongeveer even hoog als het bedrag dat met het financiële subijpunt wordt geïndiceerd.

Daarbij kan worden opgemerkt dat:

- er in de netto lasten een bedrag is opgenomen van extra proceskosten ter grootte van circa 1 euro per inwoner. Dit heeft te maken met een extra inzet van een aantal fte's die zich bezighouden met het aantrekken/realiseren van tot dusverre nog ontbrekende voorzieningen in Flevoland in de sfeer van Voorzieningen. Het betreft bijvoorbeeld het voeren van overleg, voorbereiden van plannen en begeleiden van de realisatie van nieuwe voorzieningen voor educatie (HBO-instellingen, universiteit), cultuur, recreatie/topsport e.d. die in andere provincies reeds bestaan³¹;
- in de voorstellen van de Rfv is opgenomen dat een deel van de taken van provincies in dit subcluster expliciet niet wordt gehonoreerd. Het betreft de zogenaamde 'niet-kerntaken'. Rekening houdend met de wijziging in de totale omvang van de voeding (korting van 300 mln. euro) betreft het een bedrag van circa 5 euro per inwoner voor Flevoland dat niet langer wordt gehonoreerd.

31. De stimuleringsbijdragen in deze sfeer maken onderdeel uit van het cluster EZ. Hier betreft het de extra inzet in de sfeer van proceskosten vanuit het betreffende beleidsterrein Voorzieningen.

Per saldo betekent dit dat Flevoland in 2009 op dit subcluster kennelijk al een redelijk sober netto lastenniveau kent.

Daarmee zijn er – afgezien van de extra proceslasten verbonden aan snelle groei – geen aanwijzingen voor de noodzaak om het voorgestelde (sub-)ijkpunt aan te passen.

totaalbeeld cluster Voorzieningen

In totaliteit is er sprake van een beeld waarin er sprake is van een beperkt bedrag van circa 4 euro per inwoner aan extra lasten van Flevoland op grond van snelle groei, dat onvoldoende tot uiting komt in de werking van de voorgestelde verdeelmaatstaven cq. in de werking van specifieke uitkeringen. Het betreft daarbij:

- circa 1 euro bij Jeugdzorg in verband met het ontbreken van een indicator jongeren;
- circa 2 euro time-lag bij de specifieke uitkering Jeugdzorg;
- circa 1 euro proceskosten bij overige voorzieningen ten behoeve van de stimulering van de ontwikkeling van allerlei voorzieningen die als gevolg van de snelle groei tot nu tot nog onvoldoende tot stand zijn gekomen in Flevoland (dit heeft een relatie met de stimuleringsuitgaven op dit front bij het subcluster EZ).

Het overige verschil tussen de totale netto lasten en het nieuw voorgestelde ijkpunt (per saldo circa 3 euro per inwoner) kan niet direct aan externe factoren worden gerelateerd. Voorzover dit niet ligt aan de structurele werking van de verdeling van de specifieke uitkering Jeugdzorg (die momenteel wordt herijkt), zal dit verschil derhalve door Flevoland in de sfeer van eigen beleid moeten worden gevonden binnen het cluster Voorzieningen.

In de hoofdstukken 6 en 7 wordt verder uitgewerkt hoe deze in 2009 aangetroffen problematiek er op de middellange en lange termijn uitziet en wat dit betekent voor de afwijkingen ten opzichte van de ijkpuntscores van het nieuw voorgestelde verdeelstelsel van het provinciefonds.

6 Bevindingen financiële positie Flevoland zonder schaalsprong op (zeer) lange termijn

6.1 Inleiding

financiële positie op zeer lange termijn

Tegen de achtergrond van de bevindingen uit hoofdstuk 4 en 5 kan voor de situatie zonder verdere schaalsprong een beeld worden geschetst van de financiële positie van Flevoland op de zeer lange termijn indien de verdeelvoorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) zouden worden ingevoerd (bij een korting van 300 miljoen euro via de UF). Hiermee kan tevens worden gezien in hoeverre op zeer lange termijn de verdeelvoorstellen van de Rfv zouden aansluiten bij de situatie van een volgroeide provincie Flevoland.

belangrijke vertrekpunten

Belangrijke vertrekpunten voor het in beeld brengen van de financiële positie op zeer lange termijn (na 2030) zijn:

- er wordt aangesloten bij de voorstellen voor herziening van het provinciefonds volgens de voorstellen van de Rfv (bij een korting van 300 mln. via UF). Dit betekent dat er structureel circa 10,7 miljoen euro beschikbaar zou zijn voor Flevoland;
- er wordt uitgegaan van een situatie zonder verdere schaalsprong. Dit houdt in dat in het geheel geen rekening wordt gehouden met enige groei (zogenaamde ‘nulgroei’, waarbij er in Flevoland geen sprake is van extra inwoners en/of woningen);
- er wordt uitgegaan van een situatie van ongewijzigd beleid ten aanzien van de bestedingsrichting van algemene middelen aan structurele voorzieningen tussen de clusters;
- alle tijdelijke processen om de ontwikkeling van Flevoland na de afgelopen periode van snelle groei te voltooien tot een volgroeide provincie zijn op lange termijn afgerond in de sfeer van:
 - economische ontwikkeling/werkgelegenheid: de achterstanden in de economische ontwikkeling/werkgelegenheidsgraad zijn ingehaald;
 - landschap/natuur: dit is overal in ‘definitieve’ staat gebracht;
 - de grootschalige projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer.Dit betekent dat er derhalve op de zeer lange termijn geen rekening meer gehouden wordt met extra proces-/begeleidingskosten voor deze trajecten;
- belangrijkste thema dat dan nog resteert is de benodigde afronding van het wegennet, aangezien er op dit moment reeds een aantal knelpunten zijn waarvoor al aanpassingen in het wegennet zijn gepland, ook bij een situatie van ‘nulgroei’, maar waarvoor tot dusverre nog geen middelen konden worden vrijgemaakt.

opzet hoofdstuk

Tegen deze achtergrond zijn voor de zeer lange termijn zowel de effecten op de te verwachten ijkpuntscores als op de netto lasten per cluster berekend.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen besproken:

- eerst wordt kort ingegaan op de gevolgde werkwijze bij het berekenen van toekomstige netto lasten en ijkpuntscores (paragraaf 6.2);

- vervolgens worden de belangrijkste uitkomsten/bevindingen op grond daarvan gepresenteerd (paragraaf 6.3).

6.2 Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten en ijkpuntscores

Ten behoeve van de vertaling van de netto lasten en inkomsten in 2009 naar de situatie op de (zeer) lange termijn zijn zowel de ijkpunten als de netto lasten vertaald naar de structurele situatie zonder dat er een verdere schaalsprong in Flevoland optreedt.

berekening ijkpuntscores voor zeer lange termijn zonder verdere schaalsprong

Bij de ijkpuntscores is er ten opzichte van de situatie in 2009 rekening gehouden met de effecten van de afronding van de ontwikkelingen in Flevoland ten aanzien van:

- de afronding van het wegennet: de extra lengte van de wegen die reeds gepland zijn om de knelpunten bij nulgroei op te vangen zijn in de ijkpunt-score infrastructuur meegenomen (circa 41 km extra lengte wegen);
- de ontwikkeling van de economie/werkgelegenheidsgraad tot een gemiddeld niveau: bij het subijpunt EZ wordt naar rato van het extra aantal banen³² rekening gehouden met een grotere oppervlakte bedrijventerreinen en bij milieu met het aantal provinciale inrichtingen³³;
- de verdere afronding van de inrichting van landschap/natuur: tegen deze achtergrond wordt ook de maatstaf verblijfsrecreatie aangepast (naar rato van de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid);
- voorgaande effecten werken automatisch door in de ijkpuntformule voor Overige Eigen Middelen (OEM), omdat dit een percentage vormt van alle uitgavenclusters.

raming extra structurele netto lasten

Per cluster wordt rekening gehouden met de volgende ontwikkelingen in de netto lasten ten opzichte van de situatie in 2009:

- bij het cluster infrastructuur zijn de extra structurele lasten van de nog nieuw aan te leggen wegen per project doorgerekend op grond van de normgegevens voor onderhoud en vervanging van de provincie Flevoland³⁴. Hiervoor is gebruik gemaakt van een overzicht van de relevante projecten zoals dat door de provincie Flevoland is aangeleverd (inclusief investeringsbedragen en areaalgegevens);
- voor de uitgavenclusters vervallen alle extra uitgaven in 2009 die samenhangen met proces-/stimuleringskosten gerelateerd aan snelle groei/grootschalige projecten. Het betreft de drie subclusters binnen Ruimte en het subcluster Overig welzijn/Voorzieningen;
- voor enkele (sub-)clusters zijn de overige netto lasten iets aangepast waar ook de ijkpunt-score op de zeer lange termijn iets is toegenomen (zie hierboven), omdat de structurele case-load ook iets toeneemt door de afronding van het voorzieningenniveau zonder verdere schaalsprong (bij milieu, EZ en natuur/recreatie);
- bij het subcluster Jeugdzorg zijn de te verwachten structurele netto lasten iets verlaagd in verband met de te verwachten vergrijzing ten opzichte van de huidige situatie (waarin er relatief erg veel jongeren zijn). Door deze daling in het aantal jongeren verdwijnt op de zeer lange termijn impliciet ook het negatieve time-lag effect in de specifieke uitkering (die is gebaseerd op een verouderde peildatum);

32. Ruim 28.000 extra banen.

33. De Rfv spreekt van 'BRZO' bedrijven.

34. Dezelfde afschrijvingstermijnen (wegen 40 jaar), kwaliteitsniveaus en apparaatslasten e.d..

- bij de inkomstenclusters zijn er geen wijzigingen aangebracht in de omvang van de feitelijke netto eigen inkomsten op zeer lange termijn. Immers zonder verdere groei zijn er ook geen veranderingen te verwachten in de sfeer van de ontwikkeling van eigen inkomsten uit vermogen (VR) en/of OEM;
- op grond van het uitgangspunt van ongewijzigd beleid veronderstellen we een inkomstenbedrag uit MRB dat net als in 2009 iets boven het niveau van het ijkpunt ligt.

6.3 Belangrijkste bevindingen financiële positie zeer lange termijn bij situatie zonder schaalsprong

In onderstaande tabel worden de netto lasten en ijkpuntscores voor de zeer lange termijn gepresenteerd voor de situatie zonder verdere schaalsprong.

Tabel 6.1. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie zonder schaalsprong bij ongewijzigd beleid op zeer lange termijn

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	32	34	-2	
Infrastructuur	135	138	-3	
Water & Milieu	59	53	7	
Ruimte	44	44	0	
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	18	18	0	
<i>wv. Economische Zaken</i>	16	16	0	
<i>wv. VHROSV</i>	10	10	0	
Voorzieningen	53	49	4	
<i>wv. Jeugdzorg</i>	8	5	3	
<i>wv. Regionale omroep</i>	19	19	1	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	26	25	0	
Subtotaal uitgavencusters	323	317	6	
OEM	-15	-21	6	6
Vermogensrendement (VR)	-1	-7	6	6
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-124	-118	-6	
Subtotaal inkomstenclusters	-139	-145	6	12
TOTAAL	184	172*	12	12
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

toelichting tabel

Op grond van bovenstaande tabel zijn de volgende bevindingen relevant:

- bij de uitgavenclusters is er per saldo sprake van een beperkt verschil tussen de netto lasten en ijkpuntscores (in totaal circa 6 euro per inwoner). Dit verschil hangt voornamelijk samen met enkele euro's extra lasten in de sfeer van jeugdzorg. Voorzover dit verschil niet wordt ondervangen door een herijking van de specifieke uitkering Jeugdzorg zal dit door de provincie in de sfeer van eigen beleidskeuzes moeten worden opgevangen. Daarnaast is er sprake van een verschil bij het cluster Water en Milieu. Dit hangt vooral samen met stille lasten op de zeer lange termijn voor enkele grote voorzieningen (met name enkele grote sluizen)³⁵;
- bij de eigen inkomstenclusters OEM en VR is er wel sprake van een structureel verschil. Dit verschil is reeds in 2009 zichtbaar en beschreven (zie hoofdstuk 4), maar wordt nog wat verder versterkt doordat de ijkpuntscore voor OEM toeneemt doordat het een procentuele opslag vormt op (de ontwikkelingen bij) de uitgavenclusters. Per saldo bedraagt het verschil bij de clusters OEM en VR in totaal circa 4,6 miljoen euro per jaar. Het hogere inkomstenbedrag bij MRB is gelijk gehouden aan de situatie in 2009 vanwege het gehanteerde vertrekpunt van ongewijzigd beleid;
- in de totaalregel is zichtbaar dat het structurele verschil circa 12 euro per inwoner bedraagt. Dit is een mengeling van de voorgaande effecten (zowel endogene als exogene elementen).

relatie met voorstellen herziening provinciefonds

Vanuit de relatie met de voorgestelde nieuwe verdeling voor het provinciefonds zijn voor de zeer lange termijn de volgende conclusies te trekken:

- bij de uitgavenclusters is er per saldo weinig aanleiding om grote knelpunten te verwachten op de zeer lange termijn bij een situatie zonder verdere schaalsprong;
- bij de inkomstenclusters OEM en VR is te verwachten dat deze structureel voor financiële knelpunten zullen blijven zorgen (circa 4,6 miljoen euro per jaar). Dit vindt zijn oorsprong reeds in de situatie 2009 (circa 4,1 miljoen euro), maar wordt nog wat verder versterkt door de oplopende score van het ijkpunt OEM op zeer lange termijn. Voor beide inkomstenclusters is reeds in hoofdstuk 4 aangegeven dat een gewijzigde verdeling in het provinciefonds meer recht zou doen aan de situatie in Flevoland (100% VR en OEM niet (uitsluitend) als opslag op alle uitgavenclusters). Wanneer deze verdeling binnen deze inkomstenclusters niet wordt aangepast zal Flevoland, bij een gelijk voorzieningenniveau op de uitgavenclusters aan andere provincies, gedwongen zijn om structureel een hogere MRB (boven het landelijke rekkentarium van het provinciefonds) te gaan heffen om de begroting sluitend te kunnen krijgen.

Per saldo blijkt derhalve dat de voorstellen van de Rfv grotendeels (bij de uitgavenclusters) recht doen aan de situatie van Flevoland op de zeer lange termijn (wanneer na een periode van snelle groei de situatie voldoende is uitgekristalliseerd) en dat het positieve herverdeeldeffect van circa 10,7 miljoen euro op grond van deze voorstellen ook nodig is om in een situatie zonder verdere schaalsprong de structurele uitgaven op deze clusters te kunnen bekostigen.

Alleen de normen bij de eigen inkomstenclusters OEM/VR blijven nog knellen. Uitgaande van de huidige netto inkomsten op deze clusters komt Flevoland dan nog structureel op de zeer lange termijn circa 4,6 miljoen euro per jaar aan eigen inkomsten tekort ten opzichte van de ijkpuntscores OEM/VR bij een situatie zonder verdere schaalsprong.

Met behulp van de verbetervoorstellen hiervoor (uitgaan van 100% verevening VR en een plattere verdeling van de OEM (bijvoorbeeld deels een opslag op uitgavenijkpunten en deels een bedrag per inwoner) zou een belangrijk deel van dit verschil ook weggenomen kunnen worden in de verdeling van het provinciefonds.

35. Waarbij wordt uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 100 jaar.

7 Bevindingen financiële positie Flevoland zonder schaalsprong op middellange termijn

7.1 Inleiding

langdurig extra lasten op middellange termijn

Naast de bevindingen voor de zeer lange termijn, wanneer alle ontwikkelingen na de afgelopen periode van snelle groei geheel zijn uitgekristalliseerd (zie hoofdstuk 6), dient op kortere/middellange termijn (globaal genomen de komende 20 jaar) rekening te worden gehouden met langdurige extra lasten in verband met het wegwerken van de bestaande achterstanden in 2009.

Tegen de achtergrond van de bevindingen uit hoofdstukken 4, 5 en 6 kan ook voor de situatie zonder verdere schaalsprong een beeld worden geschetst van de financiële positie van Flevoland op de middellange termijn indien de verdeelvoorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) zouden worden ingevoerd (bij een korting van 300 miljoen euro via de UF). Hiermee kan tevens worden gezien in hoeverre op middellange termijn de verdeelvoorstellen van de Rfv zouden aansluiten bij de situatie van een volgroeiende provincie Flevoland zonder verdere schaalsprong.

belangrijke vertrekpunten

Belangrijke vertrekpunten voor het in beeld brengen van de financiële positie op middellange termijn (tot circa 2030) zijn:

- er wordt aangesloten bij de voorstellen voor herziening van het provinciefonds volgens de voorstellen van de Rfv (bij een korting van 300 miljoen euro via UF). Dit betekent dat er structureel vanaf 2009 circa 10,7 miljoen euro per jaar beschikbaar zou zijn voor Flevoland;
- er wordt uitgegaan van een situatie zonder verdere schaalsprong. Dit houdt in dat in het geheel geen rekening wordt gehouden met enige groei (zogenaamde ‘nulgroei’, waarbij er in Flevoland geen sprake is van extra inwoners en/of woningen);
- er wordt uitgegaan van een situatie van ongewijzigd beleid ten aanzien van de bestedingsrichting van algemene middelen aan structurele voorzieningen tussen de clusters;
- er wordt voor de middellange termijn uitgegaan van een termijn van 20 jaar. Langdurige extra financiële effecten in deze periode worden uitgedrukt in een gemiddeld bedrag per jaar;
- er dienen op een aantal terreinen extra inspanningen te worden geleverd om de achterstanden weg te werken die er na de afgelopen periode van snelle groei in Flevoland in 2009 nog zijn in de sfeer van:
 - economische ontwikkeling/werkgelegenheid: er worden net als in de afgelopen periode extra activiteiten/investeringen verricht om de economie/werkgelegenheid verder te ontwikkelen. Aanname is daarbij dat er naar rato net zoveel overheidsmiddelen worden besteed per extra baan als in de afgelopen periode het geval is geweest (inclusief Europese middelen) totdat de werkgelegenheidsgraad op het gemiddelde niveau van Nederland uitkomt (nu is dat nog beduidend lager);
 - landschap/natuur: de achterstanden in deze sfeer worden geheel weggewerkt totdat overal de ‘definitieve’ staat van inrichting is bereikt;

- daarnaast zijn er langdurig extra lasten verbonden aan de grootschalige projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer. Deze projecten die samenhangen met nationaal beleid vereisen langdurig extra proceskosten (voorbereidings-/begeleidingskosten³⁶);
- de benodigde initiële investeringen worden gedaan ter afronding van het huidige wegennet, gericht op het opheffen van reeds bestaande knelpunten waarvoor al aanpassingen in het wegennet zijn gepland, ook bij een situatie van ‘nulgroei’ (waarvoor tot dusverre nog geen middelen konden worden vrijgemaakt). Hiervoor is gebruik gemaakt van een overzicht van de relevante projecten zoals dat door de provincie Flevoland is aangeleverd (inclusief investeringsbedragen³⁷ en areaalgegevens).

opzet hoofdstuk

Tegen deze achtergrond zijn voor de middellange termijn zowel de effecten op de te verwachten ijkpuntscores als op de netto lasten per cluster berekend.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen besproken:

- eerst wordt kort ingegaan op de gevolgde werkwijze bij het berekenen van toekomstige netto lasten en ijkpuntscores (paragraaf 7.2);
- vervolgens worden de belangrijkste uitkomsten/bevindingen op grond daarvan gepresenteerd (paragraaf 7.3).

7.2 Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten en ijkpuntscores

7.2.1 Inleiding

Ten behoeve van de vertaling van de netto lasten en baten in 2009 naar de situatie op de middellange termijn zijn zowel de ijkpunten als de netto lasten vertaald naar de situatie op middellange termijn zonder dat er een verdere schaalsprong in Flevoland optreedt.

In dit verband wordt eerst toegelicht hoe de ontwikkeling van de ijkpuntsscore verloopt (paragraaf 7.2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de berekeningen van het verloop van de extra structurele lasten in de komende 20 jaar (paragraaf 7.2.3) en de extra langdurige ‘ontwikkelkosten’ in de komende 20 jaar (paragraaf 7.2.4).

7.2.2 Berekening ijkpuntscores voor middellange termijn zonder verdere schaalsprong

Bij de ijkpuntscores is er ten opzichte van de situatie in 2009 rekening gehouden met de effecten van de afronding van de ontwikkelingen in Flevoland ten aanzien van:

- de afronding van het huidige wegennet: de extra lengte van de wegen die reeds gepland zijn om de knelpunten bij nulgroei op te vangen zijn in de ijkpuntsscore infrastructuur meegenomen;
- de ontwikkeling van de werkgelegenheid tot een gemiddeld niveau: bij het ijkpunt ruimte (bij het onderdeel EZ) wordt naar rato van het extra aantal banen rekening gehouden met een grotere oppervlakte bedrijventerreinen en bij water en milieu met het aantal ‘milieuhinderlijke’ bedrijven³⁸;

36. Er is nog afgezien van eigen bijdragen van Flevoland in de realisatie van deze grootschalige projecten. Het gaat derhalve niet om grootschalige investeringen, maar vooral om (apparaats-)lasten van voorbereiding/begeleiding.

37. Inclusief een opgave van de bedragen die ten laste van de algemene middelen komen en ten laste van andere geldstromen.

38. De Rfv spreekt van ‘BRZO’ bedrijven.

- de verdere afronding van de inrichting van landschap/natuur: tegen deze achtergrond wordt ook de maatstaf verblijfsrecreatie aangepast (naar rato van de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid);
- voorgaande effecten werken automatisch door in de inhoudingsformule voor Overige Eigen Middelen (OEM), omdat dit een percentage vormt van alle uitgavenclusters.

In tegenstelling tot de tabel met betrekking tot de zeer lange termijn worden op de middellange termijn de gemiddelde ijkpuntscores voor de komende 20 jaar getoond, uitgaande van een geleidelijke wijziging vanaf 2009 totdat de structurele eindsituatie over 20 jaar is bereikt. Dit betekent dat op een aantal clusters de gemiddelde ijkpuntscores wat lager uitvallen dan in het vorige hoofdstuk.

7.2.3 Raming extra structurele netto lasten

Per cluster wordt rekening gehouden met de volgende structurele ontwikkelingen in de komende 20 jaar (middellange termijn) in de netto lasten ten opzichte van de situatie in 2009:

- bij het cluster infrastructuur zijn de extra structurele lasten van de nog nieuw aan te leggen wegen per project doorgerekend op grond van dezelfde normgegevens voor onderhoud en vervanging als voor de situatie 2009³⁹;
- voor enkele (sub-)clusters zijn de overige netto lasten iets aangepast waar ook de ijkpuntscore op de middellange lange termijn iets is toegenomen (zie hiervoor paragraaf 7.2.2), omdat de structurele caseload ook iets toeneemt door de afronding van het voorzieningenniveau zonder verdere schaa sprong (bij water en milieu, EZ en natuur/recreatie);
- bij het subcluster jeugdzorg zijn de te verwachten structurele netto lasten iets verlaagd in verband met de te verwachten vergrijzing ten opzichte van de huidige situatie (waarin er relatief erg veel jongeren zijn). Door deze daling in het aantal jongeren verdwijnt impliciet ook (een deel) van het negatieve time-lag effect in de specifieke uitkering (die is gebaseerd op een verouderde peildatum);
- bij de inkomstenclusters OEM/VR zijn er geen wijzigingen aangebracht in de omvang van de netto eigen inkomsten op zeer lange termijn. Immers zonder verdere groei zijn er ook geen veranderingen te verwachten in de sfeer van de ontwikkeling van eigen inkomsten uit vermogen (VR) en/of OEM;
- voor het cluster MRB ontwikkelen de inkomsten zich geleidelijk tussen 2009 en 2030. Op grond van het uitgangspunt van ongewijzigd beleid ligt daarbij het tarief telkens iets boven het landelijke rekentarief van het nieuw voorgestelde ijkpunt.

Net als bij de ijkpuntscores op middellange termijn zijn deze structurele extra netto lasten in de tabel over de situatie op de middellange termijn gemiddeld over de komende 20 jaar genomen, uitgaande van een geleidelijke wijziging vanaf 2009 tot de structurele eindsituatie over 20 jaar is bereikt.

7.2.4 Raming extra langdurig tijdelijke kosten in verband met de afronding groeiproces uit verleden

algemeen

Naast de structurele ontwikkeling in de netto lasten in de komende 20 jaar wordt op middellange termijn voor de diverse uitgavenclusters ook rekening gehouden met aanvullende extra kosten die verbonden zijn met de afronding van de ontwikkelingen in Flevoland na het snelle groeiproces uit het verleden.

Daarvoor is per cluster nagegaan om welke extra lasten het naar verwachting gemiddeld in de komende 20 jaar zal gaan. Per cluster lichten we dit kort toe.

39. Dezelfde afschrijvingstermijnen (wegen 40 jaar), kwaliteitsniveaus en apparaatslasten.

extra financieringslasten op middellange termijn voor cluster infrastructuur

Bij het cluster infrastructuur is aanvullend berekend⁴⁰:

- wat de extra financieringslasten zijn van de initiële investeringen in de projecten om het bestaande wegennet af te ronden voorzover deze ten laste van de algemene middelen komen. Deze initiële investeringen zijn veelal hoger dan de structurele vervangingsinvesteringen op lange termijn. Bij de berekening van deze financieringslasten is uitgegaan van een aflossingstermijn van 20 jaar⁴¹, die bij provincies heel gebruikelijk is⁴²;
- welk deel van de extra investeringen ten laste kan worden gebracht van reeds bestaande reserveringen in de sfeer van infrastructuur. Dit deel is in mindering gebracht op de totale extra financieringslast. Per saldo resteert er dan een extra gemiddelde jaarlast voor de komende 20 jaar van ruim 10 miljoen euro;
- welke financiële ruimte er gemiddeld is op grond van de in 2009 nog bestaande omvang van de stille lasten in de sfeer van infrastructuur. Ervan uitgaande dat over de komende 20 jaar alle bestaande wegen aan vervanging toe zouden zijn (gemiddeld liggen ze er al enkele tientallen jaren), zou er in de komende 20 jaar gemiddeld ook circa 10 miljoen euro aan financiële ruimte beschikbaar zijn.

Tezamen betekent dit dat de gemiddelde extra jaarlasten van de nieuwe investeringen derhalve globaal zouden kunnen worden gedekt door de gemiddelde omvang van de stille lasten vanuit de bestaande infrastructuur in de komende 20 jaar. Hierbij is overigens nog afgezien van een bepaalde time-lag problematiek (omdat de nieuwe wegen onmiddellijk in de verdeling van het provinciefonds meetellen)⁴³. Per saldo betekent dit dat er geen duidelijk extra financieel knelpunt bij infrastructuur lijkt op te treden op middellange termijn bij een situatie zonder verdere schaalsprong.

extra lasten afronden inrichting landschap/natuur en proceskosten Oostvaarderswold/Markermeer/IJmeer

Bij het subcluster Natuur en Recreatie dient rekening te worden gehouden met een tweetal langdurige extra lastenposten op middellange termijn (20 jaar). Het betreft:

- de proces-/begeleidingskosten van de grootschalige landelijke projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer: circa 1,5 miljoen euro per jaar;
- de extra transitiekosten in verband met het afronden van de inrichting van landschap/natuur. Het betreft het vervangen van voorlopige voorzieningen, zoals de vervanging van de in eerste instantie snel opgroeiende beplanting langs wegen door meer structurele beplanting, aanbrengen van ontsluitingen en kwaliteitsslag bosgebieden (ook om de structurele situatie van de bosgebieden te bereiken), aanpassen boerenerven, e.d. Het betreft steeds het vervangen van voorlopig aangebrachte voorzieningen door structurele voorzieningen die passen bij een volgroeid, uitgekristalliseerd landschap. Hiermee is een gemiddeld bedrag per jaar van ongeveer 2 miljoen euro per jaar gemoeid over de komende 20 jaar.

wegwerken bestaande achterstanden economische ontwikkeling

In het subcluster EZ dient de bestaande achterstand in de economische ontwikkeling te worden weggewerkt, die is ontstaan door de snelle groei van de bevolking in de afgelopen periode.

In 2009 is er sprake van extra netto lasten op het onderdeel Economie binnen het cluster Ruimte van circa 18 euro per inwoner boven de ijkpuntsscore (zie tabel 5.1). Een dergelijk relatief hoog niveau is in de afgelopen periode ook relevant geweest teneinde de economische ontwikkelingen in de snelgroeiende provincie Flevoland te stimuleren (arbeidsmarkt, bedrijvigheid, aantrekken maatschappelijke voorzieningen e.d.).

40. Op basis van informatie van de provincie Flevoland per afzonderlijk project.

41. Bij een rente van 5%.

42. Dit blijkt ook uit de inventarisatie bij alle provincies die vooraf is gegaan aan de herijkingsvoorstellen van de Rfv.

43. Voorts is nog afgezien van de vraag wanneer de herziening van de verdeling in het provinciefonds zijn beslag gaat krijgen.

Wanneer de groei nu helemaal zou stoppen is er op dit moment nog steeds sprake van achterstanden. Dit blijkt erg duidelijk in de sfeer van de werkgelegenheidsgraad, die het laagste is in Nederland. Gedurende het proces van snelle groei is de werkgelegenheid in Flevoland achtergebleven bij het gemiddelde in Nederland⁴⁴. Er kan op grond van de gegevens uit de afgelopen periode worden berekend hoeveel investeringen er in de sfeer van de economie gemoeid zijn geweest. Dit kan worden afgezet tegen de totale ontwikkeling van de werkgelegenheid.

In onderstaande tabel is aangegeven voor de periode 1994 t/m 2006 (13 jaar) welke stimuleringsbijdragen er hebben plaatsgevonden vanuit de provincie Flevoland en vanuit Europa. Dit is afgezet tegen de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid (dus zowel direct als gevolg van de stimuleringsprogramma's alsook alle overige ontwikkelingen in de markt). Hieruit resulteert een inzicht in de stimuleringsbijdrage per extra baan.

Tabel 7.1. Omvang stimuleringsbijdragen uit algemene middelen en uit EU-subsidies in miljoenen euro's en per ontstane (structurele) arbeidsplaats in de periode 1994-2006

<i>stimuleringsbijdragen economie Flevoland</i>	<i>algemene middelen provincie</i>	<i>EU-subsidies</i>	<i>Totaal</i>
<i>stimuleringsbijdrage (in mln. euro's)</i>	107,3 (33%)	218,6 (67%)	325,8 (100%)
<i>ontwikkeling totale arbeidsmarkt</i>			64.500
<i>gemiddelde bijdrage per arbeidsplaats in euro's</i>	1664	3.388	5.052

Uit deze tabel is af te lezen dat:

- in de afgelopen periode de inzet van middelen om de economische ontwikkelingen te stimuleren voor circa 1/3 deel uit de algemene middelen van de provincie Flevoland is gefinancierd en voor circa 2/3 deel met behulp van de middelen uit Europese subsidieprogramma's (EFRO, ESF, EOGFL, FIOV);
- er in deze periode in totaliteit 64.500 banen in Flevoland zijn bijgekomen (deels direct als gevolg van deze programma's en deels op andere wijze);
- de gemiddelde totale stimuleringskosten per baan ruim 5.000 euro zijn geweest. Hierbij merken we op dat ondanks de stimuleringsbijdragen de werkgelegenheidsgraad van Flevoland nog steeds de laagste is in Nederland en duidelijk is achtergebleven bij het gemiddelde.

Met behulp van dit inzicht (ruim 5.000 euro per baan) kan tevens worden berekend welke extra bedragen nodig zouden zijn om de in 2009 nog bestaande relatieve achterstand in de werkgelegenheid ten opzichte van het gemiddelde in Nederland op te heffen. Naar analogie van de investeringen die in de afgelopen periode zijn verricht per extra gecreëerde baan in Flevoland zou dit neerkomen op een totaalbedrag van ruim 142 miljoen euro, uitgaande van een bestaande achterstand van ruim 28.000 banen die nog moet worden weggewerkt. Hiermee zou Flevoland uitkomen op een gemiddelde werkgelegenheidsgraad in Nederland.

Dit bedrag komt boven op de structurele case-load (zie ook hoofdstuk 6) voor Flevoland die ongeveer gelijk is aan de score van het structurele ijkpunt (van circa 15 euro per inwoner).

Per saldo betekent dit dat er gedurende lange tijd nog een extra ontwikkelingsinspanning van de provincie Flevoland nodig is om de economische ontwikkelingen af te ronden die horen bij de achterliggende periode van snelle groei, waarvoor in het ijkpunt geen honorering aanwezig is. Rekening houdend met de reeds beschikbare middelen op dit moment (gereserveerde bedragen bij provincie Flevoland en EU-middelen uit het programma OP-West tot 2014) betreft het een totaalbedrag van circa 5,6 miljoen euro per jaar.

44. De werkgelegenheidsgraad in Flevoland ligt circa 15 procentpunten lager dan in Nederland gemiddeld is: 74% tegenover 89%.

subcluster Jeugdzorg

Op middellange termijn zijn de geschetste problemen uit 2009 in de variant zonder schaalsprong relatief geringer dan in 2009. Uitgaande van een langzaam wegebben van het gegeven dat Flevoland relatief veel jongeren heeft en snel is gegroeid in de afgelopen periode, zal de problematiek van het ontbreken van een verdeelmaatstaf jongeren voor dit subcluster in de nieuwe verdeelvoorstellen en de time-lag problematiek in de specifieke uitkering jeugdzorg naar verwachting gemiddeld beperkter zijn dan in 2009 (een globale raming voor de middellange termijn bedraagt circa 0,6 miljoen euro per jaar).

subcluster Overig Welzijn/Voorzieningen

Voor het subcluster Overig Welzijn/Voorzieningen is er in 2009 sprake van de inzet van enkele fte's die zich bezighouden met het aantrekken/realiseren van tot dusverre nog ontbrekende voorzieningen in Flevoland in de sfeer van Voorzieningen. De verwachting is dat er ook op middellange termijn enige extra inzet van het wegwerken van de bestaande achterstand in het voorzieningenniveau noodzakelijk is. De financiële omvang hiervan is lastig te ramen (PM).

7.3 Belangrijkste bevindingen financiële positie middellange termijn bij situatie zonder schaalsprong

In onderstaande tabel worden de netto lasten en ijkpuntscores voor de middellange termijn gepresenteerd voor de situatie zonder verdere schaalsprong.

Tabel 7.2. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie zonder schaa sprong bij ongewijzigd beleid op middellange termijn bedragen in euro's per inwoner

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	32	34	-2	
Infrastructuur	161	133	28	
Water & Milieu	59	52	7	
Ruimte	66	42	24	24
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	26	16	9	9
<i>wv. Economische Zaken</i>	30	15	15	15
<i>wv. VHROSV</i>	10	10	0	0
Voorzieningen	54	49	5	1
<i>wv. Jeugdzorg</i>	9	5	4	1
<i>wv. Regionale omroep</i>	19	19	1	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	26	25	0	
Subtotaal uitgavenclusters	372	311	61	25
OEM	-15	-20	5	5
Vermogensrendement (VR)	-1	-7	6	6
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-124	-118	-6	
Subtotaal inkomstenclusters	-139	-145	6	12
TOTAAL	233	166*	67	36
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

toelichting tabel

Op grond van bovenstaande tabel zijn de volgende bevindingen relevant:

- bij de uitgavenclusters is er in tegenstelling tot de situatie op de zeer lange termijn op de middellange termijn per saldo sprake van een substantieel verschil tussen de gemiddelde netto lasten en ijkpuntscores (in totaal circa 61 euro per inwoner);
- voorzover dit betrekking heeft op de clusters Bestuur, Infrastructuur en Water en Milieu zal dit naar verwachting niet leiden tot de noodzaak van extra algemene financiële middelen buiten de bestaande geldstromen (nieuwe ijkpuntscores) om, omdat de hogere netto lasten inclusief stille lasten zijn berekend, terwijl deze stille lasten pas geleidelijk aan in de komende 20 jaar actief zullen worden⁴⁵. Met behulp van de financiële ruimte die deze stille lasten nog zullen bieden is de verwachting dat de extra (financierings-)lasten in met name het cluster Infrastructuur per saldo net kunnen worden opgevangen⁴⁶. De financiële ruimte van de stille lasten in de sfeer van infrastructuur is daarmee geheel opgesoupeerd;
- voor de extra lasten in de sfeer van ontwikkeltaken/grootschalige projecten in de subclusters bij Ruimte (Natuur en recreatie, Economie en VHROSV) en Voorzieningen zullen echter wel extra financiële middelen ten opzichte van de ijkpuntscores nodig zijn: in totaal circa 25 euro per inwoner ofwel circa 9,6

45. Of wellicht pas nog later (o.a. bij Water en Milieu in verband met de lange levensduur van sluizen).

46. Of dit geheel lukt zal mede afhangen van de time-lag waarmee de nieuw aan te leggen arealen in de ijkpuntformule zullen scoren.

miljoen euro per jaar. Een beperkt deel hiervan (minder dan 1 euro per inwoner) hangt samen met het ontbreken van een verdeelmaatstaf jongeren in de nieuwe voorstellen voor de verdeling van het provinciefonds in het subcluster Jeugdzorg;

- het overige verschil bij het cluster Voorzieningen hangt voornamelijk samen met enkele euro's extra uitgaven in de sfeer van Jeugdzorg. Voorzover dit verschil niet wordt ondervangen door een herijking van de specifieke uitkering Jeugdzorg zal dit door de provincie in de sfeer van eigen beleidskeuzes moeten worden opgevangen;
- bij de eigen inkomstenclusters OEM en VR is ook op middellange termijn het effect zichtbaar van het feit dat de eigen inkomstennormen hoger zijn dan de feitelijke netto inkomsten van Flevoland op deze clusters (circa 4,4 miljoen euro gemiddeld per jaar voor de komende 20 jaar). Het hogere inkomstenbedrag bij MRB is gelijk gehouden aan de situatie in 2009 vanwege het gehanteerde vertrekpunt van ongewijzigd beleid;
- in de totaalregel is zichtbaar dat er sprake is van een exogeen financieel knelpunt van circa 36 euro per inwoner (ofwel circa 14 miljoen euro) per jaar bedraagt.

relatie met voorstellen herziening provinciefonds

Vanuit de relatie met de voorgestelde nieuwe verdeling voor het provinciefonds zijn voor de middellange termijn bij de situatie zonder verdere schaalsprong de volgende conclusies te trekken:

- bij de uitgavenclusters wijkt het beeld duidelijk af van de situatie op zeer lange termijn. Op middellange termijn blijkt dat er in de nieuwe verdeling geen rekening wordt gehouden met de netto lasten van ontwikkeltaken van de provincie Flevoland die samenhangen met de afronding van het snelle groeiproces uit de afgelopen periode en enkele grootschalige projecten. Per saldo is er sprake van een extra financieringsbehoefte van circa 9,5 miljoen euro boven het niveau van de nieuw voorgestelde ijkpuntscores. Dit bedrag heeft voornamelijk betrekking op het cluster Ruimte en in beperkte mate op het cluster Voorzieningen;
- bij deze conclusie voor de middellange termijn voor de uitgavenclusters wordt opgemerkt dat er in de middelenbehoefte geen rekening is gehouden met eigen investeringen in de groenblauwe structuur rond Almere vanuit de provincie Flevoland;
- bij de inkomstenclusters OEM en VR is er wel sprake van een vergelijkbaar beeld als dat op de zeer lange termijn. Deze inkomstenclusters zullen ook op de middellange termijn voor financiële knelpunten zorgen (circa 4,4 miljoen euro per jaar). Dit vindt zijn oorsprong reeds in de situatie 2009, maar wordt nog wat verder versterkt door de oplopende score van het ijkpunt OEM op zeer lange termijn. Voor beide inkomstenclusters is reeds in hoofdstuk 4 aangegeven dat een gewijzigde verdeling in het provinciefonds meer recht zou doen aan de situatie in Flevoland (100% VR en OEM niet (uitsluitend) als opslag op alle uitgavenclusters). Wanneer deze verdeling binnen deze inkomstenclusters niet wordt aangepast zal Flevoland, bij een gelijk voorzieningenniveau op de uitgavenclusters als andere provincies, gedwongen zijn om structureel een hogere MRB (boven het landelijke rekentarief) te gaan heffen om de begroting sluitend te kunnen krijgen.

Per saldo blijkt derhalve dat op de middellange termijn niet alleen de inkomstennormen bij OEM/VR knellen voor de provincie Flevoland, maar er ook geen rekening is gehouden met de extra middelenbehoefte in verband met de ontwikkeltaken van de provincie om het groeiproces uit de afgelopen periode van snelle groei naar behoren te kunnen afronden. Hierdoor komt de provincie Flevoland naar verwachting de komende 20 jaar in totaal circa 14 miljoen euro per jaar tekort.

Behalve via een extra bedrag uit de maatstaven van het provinciefonds, bijvoorbeeld uit een groeimaatstaf gekoppeld aan het omvangrijke groeiproces in de afgelopen periode, kan bij het zoeken naar een oplossing voor dit financiële probleem ook worden gedacht aan extra middelen uit specifieke geldstromen (BDU, ILG, Jeugdzorg, economische stimuleringsmaatregelen).

8 Toelichting onderzoeksanpak met schaalsprong Almere en doorgroei overig Flevoland

8.1 Inleiding

schaalsprong

Behalve het onderzoek naar de financiële positie van Flevoland zonder verdere schaalsprong ('nulgroei') is er ook een onderzoek verricht naar de situatie wanneer zich wel een verdere schaalsprong (schaalsprong Almere en doorgroei overige gemeenten) zou voordoen.

aanleiding

Aanleiding voor het onderzoek is de sterke groei die de provincie Flevoland de komende jaren naar verwachting doormaakt. De sterke groei heeft vooral te maken met de beoogde schaalsprong van de gemeente Almere, waarvoor op dit moment afspraken tussen het rijk en de gemeente Almere in voorbereiding zijn (op basis van het UPR-contract). Daarnaast zullen ook de andere gemeenten binnen de provincie een bepaalde groei kennen.

Voor de gemeente Almere heeft het rijk erkend dat de schaalsprong specifieke financiële oplossingen vraagt.

De sterke groei heeft ook gevolgen voor de financiële positie van de provincie Flevoland. Net zoals bij de gemeente Almere is het van belang om deze in een vroegtijdig stadium in kaart te brengen.

Daarbij gaat het om het de vraag in hoeverre de extra lastenbehoefte die aan deze groei is gerelateerd - zowel structureel als meer (langdurig) tijdelijk - naar verwachting gedekt zal worden door de ontwikkeling van de baten.

relatie met voorstellen Rfv voor herziening verdeling provinciefonds

De analyses vinden (net als in het onderzoek zonder verdere schaalsprong) plaats tegen de achtergrond van de voorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) voor een gewijzigde verdeling van het provinciefonds. Belangrijke vraag hierbij is in hoeverre de ontwikkeling van de financiële ijkpunten compensatie biedt voor de extra lasten in verband met de verdere doorgroei van Flevoland.

onderscheid in zeer lange termijn en middellange termijn

Ook in de situatie met verdere schaalsprong worden daarbij weer twee situaties onderscheiden:

- de financiële positie op de zeer lange termijn (na 2030) (hoofdstuk 9);
- de financiële positie op de middellange termijn (komende 20 jaar) (hoofdstuk 10).

relatie met onderzoek zonder schaalsprong

De gebruikte gegevens voor de situatie met schaalsprong zijn volledig afgestemd met die in het onderzoek zonder verdere schaalsprong. De basis in 2009 is hetzelfde en de extra lasten/baten in de toekomst ten opzichte van de situatie zonder schaalsprong hangen geheel samen met de verdere groei.

opzet hoofdstuk

Voorafgaand aan de bevindingen ten aanzien van de financiële positie in de situatie met schaalsprong in de hoofdstukken 9 en 10 wordt in het vervolg van dit hoofdstuk een nadere toelichting gegeven op de vertrekpunten en gevolgde werkwijze:

- de belangrijkste (aanvullende) vertrekpunten voor de situatie met schaalsprong (paragraaf 8.2);
- werkwijze berekening ontwikkelingen in ijkpuntscores (paragraaf 8.3).

8.2 Belangrijkste algemene vertrekpunten situatie met schaalsprong

In aansluiting op de werkwijze zonder schaalsprong zijn in de situatie met schaalsprong de volgende vertrekpunten van belang:

- als referentiekader wordt er van uitgegaan dat de structurele verdeling van het provinciefonds wordt herzien conform de voorstellen van de Rfv, waarbij de voeding met 300 miljoen euro wordt gekort (verschil met voorstel Rfv is verwerkt via de UF).
Dit impliceert dat het positieve herverdeeldeffect uit 2009 (circa 10,7 miljoen euro), bij een verdere groei zal oplopen op grond van een dynamisering (jaarlijks opnieuw tellen) van de aantallen eenheden bij de diverse verdeelmaatstaven⁴⁷;
- in de verkenningen binnen de variant schaalsprong wordt zowel rekening gehouden met een autonome verdere doorgroei van de overige gemeenten binnen Flevoland als met een substantiële schaalsprong voor de gemeente Almere. Voor deze schaalsprong is aangesloten bij de groei van het inwonertal zoals deze ook in de rapportage voor de gemeente Almere is verondersteld⁴⁸ (zie verder paragraaf 8.3);
- er wordt uitgegaan van een situatie van ongewijzigd beleid ten aanzien van de bestedingsrichting van algemene middelen aan structurele voorzieningen tussen de clusters. Voor de inkomsten uit specifieke uitkeringen betekent dit dat ook rekening is gehouden met het meegroeien met de schaalsprong⁴⁹. In de BDU verkeer en vervoer is de relevante groei van de investeringspotentie in nieuwe projecten verdisconteert in de opgaven van de netto investeringslasten⁵⁰ ten laste van de algemene middelen van Flevoland.

8.3 Werkwijze ontwikkelingen aan ijkpuntenkant bij schaalsprong

8.3.1 Structurele eindsituatie na schaalsprong

algemeen

Bij de berekening van de toekomstige inkomsten uit het provinciefonds is per verdeelmaatstaf van het nieuw voorgestelde verdeelstelsel een raming gemaakt van het toekomstige aantal eenheden in de situatie na afronding van de schaalsprong (na 2030).

Per verdeelmaatstaf wordt in het onderstaande een nadere toelichting gegeven van de werkwijze om de aantallen eenheden in de structurele eindsituatie ('situatie 2030') te bepalen.

47. Inclusief de lengte van wegen.

48. Op basis van de businesscase van de variant Stad in het Water (Pampus Buitendijks en Nevel en Landschap).

49. Met uitzondering van ILG.

50. Alleen het deel dat na aftrek van de BDU-bijdrage resteert is ten laste van de algemene middelen van Flevoland gebracht.

inwoners (clusters Bestuur en Voorzieningen)

Het aantal inwoners is gebaseerd op een prognose van de provincie Flevoland. Voor Almere betreft het circa 135.000 extra inwoners. Voor de overige gemeenten wordt aangesloten bij een autonome ontwikkeling die per saldo 55.000 extra inwoners betreft. In totaal gaat het derhalve om een extra aantal inwoners in de gehele provincie van 190.000 inwoners.

woonruimten (clusters Infrastructuur, Water & Milieu en Ruimte)

Het aantal woonruimten is gebaseerd op de prognose van de provincie Flevoland van het aantal woningen, vermeerderd met overige woonruimten (wooneenheden, recreatiewoningen en bijzondere woongebouwen) op basis van de verhouding in 2009.

oppervlakte land (clusters Ruimte en Voorzieningen)

Voor de maatstaf oppervlakte land wordt alleen de uitbreiding van Pampus Buitendijks in de variant Stad in het Water meegenomen (circa 600 hectare). Voor de overige gemeenten worden geen wijzigingen aangenomen.

oppervlakte bedrijventerreinen (cluster Ruimte)

Voor de ontwikkeling in een schaa sprong van het aantal hectare bedrijventerreinen is geen raming beschikbaar. Daarom is deze maatstaf afgeleid van het aantal (te creëren) banen⁵¹. Hierbij wordt enerzijds gebruik gemaakt van gegevens uit de businesscases van Almere⁵², waarin circa 100.000 arbeidsplaatsen worden gecreëerd op 1400 hectare bedrijventerreinen. Anderzijds wordt voor de overige gemeenten uitgegaan van de huidige verhouding tussen het aantal arbeidsplaatsen en de huidige omvang van het aantal hectare bedrijventerreinen. Deze verhouding wordt vermenigvuldigd met het aantal te creëren aantal banen in die gemeenten. Hierdoor neemt het de omvang van deze maatstaf toe met ruim 2700 hectare tot ruim 6000.

gewogen provinciale weglengte (cluster Infrastructuur)

De maatstaf gewogen provinciale weglengte is het product van de het aantal kilometer provinciale landwegen, de totale bodemfactor en een factor voor de omgevingsadressendichtheid (OAD).

Het aantal kilometers provinciale landwegen is gebaseerd op een gespecificeerde opgave van Flevoland per nieuw project (81 km extra ten opzichte van 2009)⁵³.

De bodemfactor en de OAD-factor zijn aangepast voor de ontwikkelingen in woonruimten en de uitbreidingen in Almere en de overige gemeenten.

lengte vaarwegen (cluster Water & Milieu)

Aangenomen is dat de groei van Flevoland geen effect heeft op de lengte van de vaarwegen.

BRZO/provinciale inrichtingen (cluster Water & Milieu)

De ontwikkeling in het aantal BRZO/provinciale inrichtingen is berekend op basis van de stijging van het aantal hectare bedrijventerreinen.

ILG (cluster Ruimte)

Verondersteld is dat deze maatstaf gelijk blijft, ongeacht de groei van Flevoland.

51. In totaal betreft het ruim 150.000 extra banen in heel Flevoland.

52. Almere Pampus en Almere Oost

53. Extra wegen nultgroei plus schaa sprong.

verblijfsrecreatie (cluster Ruimte)

De wijziging in de omvang van de maatstaf verblijfsrecreatie – bestaande uit overnachtingen en slaapplekken – is berekend naar rato van de verwachte stijging in het totale aantal banen.

grondslag motorrijtuigenbelasting

Bij de wijziging in de omvang van de grondslag motorrijtuigenbelasting is aangenomen dat deze in gelijke mate meegroeit met het aantal inwoners. Hierbij is gecorrigeerd voor het aantal auto's dat op naam staat van leasebedrijven (dit is constant verondersteld) waarvan er in Flevoland in 2009 relatief veel zijn gevestigd.

8.3.2 Gemiddelde situatie middellange termijn

In hoofdstuk 9 wordt rekening gehouden met de uitkomsten in de structurele eindsituatie zoals in paragraaf 8.3.1. is geschetst.

In hoofdstuk 10 is er voor de gemiddelde situatie in de komende 20 jaar uitgegaan van een geleidelijke realisatie van de groei, zodat er in feite sprake is van het gemiddelde van de aantallen eenheden tussen 2009 en de eindsituatie in 2030.

9 Bevindingen financiële positie Flevoland met schaalsprong op (zeer) lange termijn

9.1 Inleiding

financiële positie op zeer lange termijn

Tegen de achtergrond van de bevindingen van de analyses voor de situatie zonder verdere schaalsprong (zie hoofdstuk 6) wordt in dit hoofdstuk een beeld geschetst van de financiële positie van Flevoland op de zeer lange termijn (na 2030) voor de situatie met schaalsprong.

Rekening houdend met de vertrekpunten uit hoofdstuk 8 voor de situatie met schaalsprong wordt tevens bezien in hoeverre op zeer lange termijn de verdelvoorstellen van de Rfv zouden aansluiten bij de situatie van een volgroeide provincie Flevoland na de afronding van een nieuwe schaalsprong (na 2030).

belangrijke vertrekpunten

In aanvulling op de vertrekpunten uit paragraaf 8.2 gelden voor de lange termijn de volgende vertrekpunten:

- alle tijdelijke processen om Flevoland zich te laten ontwikkelen tot een volgroeide provincie zijn op lange termijn afgerond in de sfeer van:
 - economische ontwikkeling/werkgelegenheid: er zijn geen achterstanden in de economische ontwikkeling aan het eind van de schaalsprong. Hiervoor wordt aangenomen dat de werkgelegenheidsgraad aan het eind van de schaalsprong is uitgekomen op de omvang volgens de Visie Werklocaties 2030 van de provincie Flevoland. Daarmee zou de achterstand in de werkgelegenheidsgraad ten opzichte van het gemiddelde in Nederland zijn weggewerkt;
 - landschap/natuur: dit is overal in een ‘definitieve’ staat gebracht;
 - de grootschalige projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer. Aangenomen wordt dat deze projecten zijn afgerond.

Dit betekent dat er derhalve op de zeer lange termijn geen rekening meer gehouden wordt met extra proces-/begeleidings-/ontwikkelkosten voor deze trajecten/ontwikkelingen;

- alle investeringen worden gedaan die nodig zijn om het wegennet aan te passen aan de situatie na afronding van de schaalsprong. Dit betekent dat naast de afronding van het huidige wegennet (zie hoofdstuk 6/7) ook een groot aantal ingrepen moeten worden gedaan om een substantieel groter verkeersaanbod te kunnen afwikkelen. Hierbij dient niet alleen aan een aantal nieuwe tracés te worden gedacht, maar ook aan wegverbredingen (3, 4 en zelfs een stuk 6-baanswegen) en (grote) nieuwe kunstwerken (viaducten, bruggen/tunnels).

opzet hoofdstuk

Tegen deze achtergrond zijn voor de zeer lange termijn zowel de effecten op de te verwachten ijkpuntscores als op de netto lasten per cluster berekend.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen besproken:

- eerst wordt kort ingegaan op de gevolgde werkwijze bij het berekenen van toekomstige netto lasten en ijkpuntscores (paragraaf 9.2);
- vervolgens worden de belangrijkste uitkomsten/bevindingen op grond daarvan gepresenteerd (paragraaf 9.3).

9.2 Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten

9.2.1 Inleiding

Ten behoeve van de vertaling van de netto lasten en inkomsten in 2009 naar de situatie op de (zeer) lange termijn zijn zowel de ijkpunten als de netto lasten vertaald naar de structurele situatie wanneer er een verdere schaalsprong in Flevoland optreedt.

De relevante elementen voor de berekening van de ijkpuntscores zijn reeds toegelicht in paragraaf 8.3.

Voor de toelichting van de ontwikkeling van de netto lasten maken we een onderscheid tussen:

- het cluster infrastructuur (paragraaf 9.2.3);
- de overige clusters (paragraaf 9.2.4).

9.2.2 Ontwikkeling structurele netto lasten cluster Infrastructuur

algemeen

Bij het cluster infrastructuur zijn de extra structurele lasten van de nog nieuw aan te leggen wegen per project doorgerekend op grond van de normgegevens voor onderhoud en vervanging van de provincie Flevoland⁵⁴. Hiervoor is gebruik gemaakt van een overzicht van de relevante projecten zoals dat door de provincie Flevoland is aangeleverd (inclusief investeringsbedragen en areaalgegevens).

Op de zeer lange termijn gaat het niet om de initiële investeringslasten, maar om de gemiddelde structurele jaarlasten als gevolg van vervangingsinvesteringen, lasten aan (groot) onderhoud en bijkomende apparaatslasten.

bij schaalsprong hoogwaardiger voorzieningen nodig

Een verdere schaalsprong met substantieel meer inwoners en arbeidsplaatsen betekent een relatief sterk groeiend verkeer op eenzelfde oppervlakte van de provincie Flevoland.

Ten behoeve van het welslagen van de schaalsprong, waarmee een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de woningmarkt en de ontwikkeling van de werkgelegenheid in Nederland, betekent een dergelijke verdergaande groei ook dat er veelal een ander type (hoogwaardiger) infrastructuur noodzakelijk is. Op diverse plaatsen komen provinciale wegen (verbreding van bestaande wegen en soms nieuwe stukken) met drie of vier rijbanen (soms zelfs 6 banen) en/of met ongelijkvloerse kruisingen (o.a. rond Almere). Voorts is een aantal relatief dure projecten vereist ten behoeve van een adequate verbinding van Flevoland met andere provincies. Bij dit laatste moet worden gedacht aan een aantal grote infrastructurele projecten die het 'eiland' Flevoland verbinden met andere provincies, waarbij bestaande smalle verbindingen moeten worden vervangen door complexere projecten, waarbij tevens een scheiding van weg- en waterverkeer van belang is (o.a. met behulp van tunnels).

Per saldo betekent dit dat er op een aantal punten relatief dure, intensief gebruikte voorzieningen bijkomen ten opzichte van de huidige situatie. De meest in het oog springende voorzieningen hierbij zijn:

- de VSBA projecten: hoofdwegennet rond Almere (o.a. opwaardering ringweg);
- de verbreding van een aantal andere bestaande provinciale wegen (o.a. N23, N30, Gooiseweg);

54. Dezelfde afschrijvingstermijnen (wegen 40 jaar), kwaliteitsniveaus en apparaatslasten. Daarbij is aanvullend rekening gehouden met extra kosten voor bredere wegen en ongelijkvloerse kruisingen.

- drie grote aanpassingen in ‘oeververbindingen’: bij Lelystad, Roggebot en Nijkerk. Met name voor deze drie laatste projecten is er sprake van globale ramingen, omdat mede op grond van het nog ontbrekende perspectief op de dekkingsmiddelen de plannen nog niet gedetailleerd zijn uitgewerkt.
Voor de structurele lasten wordt er wel van uitgegaan dat deze drie projecten tot stand zullen komen ten behoeve van het welslagen van de schaalsprong middels een goede doorstroming van het (weg- en water)verkeer⁵⁵.
Vanwege het omvangrijke effect op de berekende toekomstige lasten wordt in de uitkomsten steeds aangegeven welk deel van de totale lasten met deze drie projecten samenhangt.

raming extra structurele netto lasten op zeer lange termijn

In aansluiting bij de raming van de structurele extra lasten op zeer lange termijn op grond van de projectlijst van de provincie Flevoland is berekend dat de extra structurele lasten uitkomen op circa 25 miljoen euro per jaar boven het niveau van het structurele ijkpunt. Daarvan heeft circa 13 miljoen euro per jaar betrekking op de drie genoemde grootschalige projecten met betrekking tot aanpassingen in de ‘oeververbindingen’ van Flevoland met andere provincies.

9.2.3 Ontwikkeling structurele netto lasten overige clusters

Voor de overige clusters wordt rekening gehouden met de volgende ontwikkelingen in de netto lasten ten opzichte van de situatie in 2009:

- voor de uitgavenclusters Ruimte en Voorzieningen wordt geabstraheerd van de aangetroffen extra lasten in 2009 die samenhangen met proces-/stimuleringskosten gerelateerd aan snelle groei/grootschalige projecten (het gaat nu immers om de zeer lange termijn na afronding van de snelle groei);
- voor de clusters waarvoor het (overige) netto lastenniveau in 2009 globaal aansloot bij de ijkpuntscore, wordt ervan uitgegaan dat op de zeer lange termijn, ook na een schaalsprong het netto lastenniveau zich op vergelijkbare wijze ontwikkelt als de ijkpuntscore. Dit is het geval bij het cluster Bestuur, het cluster Ruimte en de subclusters Regionale Omroep en Overig Welzijn/Voorzieningen. Ook bij het cluster Water en Milieu wordt hiervan uitgegaan, waarbij alleen de stille lasten verondersteld worden gelijk te blijven aan het niveau in 2009⁵⁶;
- voor het subcluster Jeugdzorg zijn de te verwachten structurele netto lasten per inwoner in beperkte mate verlaagd in verband met de te verwachten lichte vergrijzing van de bevolking ten opzichte van de huidige situatie (ondanks de verdere groei, neemt het gemiddelde aandeel van jongeren in de totale bevolking toch licht af);
- bij de inkomstenclusters zijn er geen wijzigingen aangebracht in de omvang van de feitelijke netto eigen inkomsten op zeer lange termijn. Ook al is er sprake van groei, zijn de inkomsten uit VR en OEM toch bevroren, omdat er op diverse fronten financiële knelpunten wordenesignaleerd. Dat geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat Flevoland extra middelen zou kunnen overhouden om te beleggen of sparen waardoor er meer VR of meer OEM zou kunnen worden gegenereerd. Door het bevriezen van de absolute omvang van de inkomsten uit 2009, daalt het bedrag per inwoner na de schaalsprong, omdat er inmiddels wel meer inwoners zijn gekomen;
- op grond van het uitgangspunt van ongewijzigd beleid veronderstellen we een inkomstenbedrag uit MRB dat net als in 2009 wat boven het niveau van het ijkpunt ligt.

55. Er wordt in dit rapport van uitgegaan dat de provincie Flevoland in totaal circa de helft van de investeringen in de projecten voor eigen rekening zal moeten nemen (circa 170 miljoen euro).

56. Er worden geen nieuwe aanleg van sluizen (waarop de stille lasten voornamelijk betrekking hebben) verwacht tijdens de schaalsprong.

9.3 Belangrijkste bevindingen financiële positie zeer lange termijn bij situatie met schaalsprong

In onderstaande tabel worden de netto lasten en ijkpuntscores voor de zeer lange termijn gepresenteerd voor de situatie met verdere schaalsprong. We merken daarbij op dat de bedragen per inwoner op zeer lange termijn zijn uitgedrukt in het totale aantal inwoners dat met schaalsprong duidelijk hoger is dan zonder schaalsprong.

Bij het cluster Infrastructuur is het per saldo effect van de 3 genoemde grote projecten ('oeververbindingen') apart vermeld in de kolommen 'verschil' en 'exogeen knelpunt'.

Tabel 9.1. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie met schaalsprong bij ongewijzigd beleid op zeer lange termijn

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	24	26	-2	
Infrastructuur	146	102	44 (23)	44 (23)
Water & Milieu	48	44	4	
Ruimte	43	43	0	
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	18	18	0	
<i>wv. Economische Zaken</i>	15	15	0	
<i>wv. VHROSV</i>	10	10	0	
Voorzieningen	44	40	5	1
<i>wv. Jeugdhulpverlening</i>	9	5	4	1
<i>wv. Regionale omroep</i>	14	14	0	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	22	21	0	
Subtotaal uitgavenclusters	306	255	52	45 (23)
OEM	-10	-16	7	7
Vermogensrendement (VR)	-0	-5	4	4
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-109	-104	-6	
Subtotaal inkomstenclusters	-120	-125	5	11
TOTAAL	187	130*	57	56 (23)
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

toelichting tabel

Op grond van bovenstaande tabel zijn de volgende bevindingen relevant:

- bij het cluster Infrastructuur liggen de netto lasten op zeer lange termijn substantieel hoger dan de ijkpuntscore van het provinciefonds. Dit hangt vooral samen met het feit dat de aanpassingen in de infrastructuur relatief complexer zijn en derhalve duurder in het onderhoud/vervanging dan de bestaande infrastructuur. Het ijkpunt levert dan niet voldoende extra middelen op om de hogere onderhoud-/vervangingslasten te kunnen bekostigen. In totaal bedragen de structurele lasten bij Infrastructuur circa 25 miljoen euro per jaar meer dan de ijkpuntscore. Een deel van deze extra lasten (circa 13 miljoen euro)

hangt met de 3 grootschalige projecten voor 'oeververbindingen' samen, maar ook de overige nieuwe infrastructuur (bredere wegen/ongelijkvloerse kruisingen) zijn relatief duurder;

- bij de overige uitgavenclusters is er per saldo sprake van een beperkt verschil tussen de netto lasten en ijkpuntscores. Bij Water en Milieu hangt het verschil voornamelijk samen met enkele euro's stille lasten die op zeer lange termijn relevant worden (sluizen). Bij het subcluster Jeugdzorg hangt het verschil onder meer samen met een nog te realiseren herijking van de specifieke uitkering Jeugdzorg. Een beperkt bedrag (maximaal ca. 1 euro per inwoner) hangt ook na de schaa sprong nog samen met het feit dat Flevoland relatief meer jongeren dan andere provincies heeft, terwijl het ijkpunt voornamelijk bestaat uit het honoreren van het totale inwonertal. Een eventueel restant van de hogere netto lasten bij het onderdeel Jeugdzorg zal door de provincie in de sfeer van eigen beleidskeuzes moeten worden opgevangen;
- bij de eigen inkomstenclusters OEM en VR is er wel sprake van een structureel verschil. Dit verschil is reeds in 2009 zichtbaar en beschreven (zie hoofdstuk 4), maar wordt door de schaa sprong in absolute omvang verder vergroot, omdat de ijkpuntscore voor OEM toeneemt doordat het een procentuele opslag vormt op (de ontwikkelingen bij) de uitgavenclusters. Het structurele verschil na schaa sprong bedraagt circa 6,2 miljoen euro;
- in de totaalregel is zichtbaar dat het structurele verschil circa 57 euro per inwoner bedraagt. Dit is een mengeling van de voorgaande effecten. Het grootste deel hiervan is echter van exogene aard (bij Infrastructuur, OEM en VR en een deel van Jeugdzorg), namelijk circa 56 euro per inwoner, ofwel circa 32 miljoen euro per jaar.

relatie met voorstellen herziening provinciefonds

Vanuit de relatie met de voorgestelde nieuwe verdeling voor het provinciefonds zijn voor de zeer lange termijn de volgende conclusies te trekken:

- net als in de situatie zonder schaa sprong is bij de inkomstenclusters OEM en VR te verwachten dat deze structureel voor financiële knelpunten zullen blijven zorgen (circa 6,2 miljoen euro per jaar). Dit vindt zijn oorsprong reeds in de situatie 2009, maar wordt nog wat verder versterkt door de oplopende score van het ijkpunt OEM op zeer lange termijn. Voor beide inkomstenclusters is reeds in hoofdstuk 4 aangegeven dat een gewijzigde verdeling in het provinciefonds meer recht zou doen aan de situatie in Flevoland (100% VR en OEM niet (uitsluitend) als opslag op alle uitgavenclusters). Wanneer deze verdeling binnen deze inkomstenclusters niet wordt aangepast zal Flevoland, bij een gelijk voorzieningenniveau op de uitgavenclusters als andere provincies, gedwongen zijn om structureel een hogere MRB (boven het landelijke rekentarief) te gaan heffen om de begroting sluitend te kunnen krijgen;
- bij de uitgavenclusters is er vooral bij het cluster Infrastructuur aanleiding om grote knelpunten te verwachten op de zeer lange termijn bij een situatie met verdere schaa sprong. Om dit op te lossen kan enerzijds worden gedacht aan een overdracht van voorzieningen aan een andere beheerder. Vanuit de parallel met andere situaties rond grote steden in Nederland kan onder meer bij de rondwegen rond Almere de vraag worden gesteld waarom dit niet als Rijksweg kan worden bestempeld (vergelijk de wegen rond Utrecht, Eindhoven e.d.). Ook de wegen waar de grote projecten met nieuwe oeververbindingen zijn gepland worden dusdanig opgeschaald dat de vraag kan worden gesteld of dit niet vraagt om een andere beheerder (o.a. in de N23, die Noord Holland met Overijssel verbindt). Een alternatieve oplossingsrichting is om een hogere honorering voor deze meer complexe voorzieningen in het provinciefonds aan te brengen. Dit zou voor een aanpassing in de verdeling in het voordeel van Flevoland pleiten, omdat er anders een structureel tekort gaat ontstaan;
- tot slot kan er ook voor een langere termijn de introductie van een verdeelmaatstaf jongeren voor het subcluster Jeugdzorg worden bepleit, aangezien Flevoland nog voor vele jaren een relatief jongere bevolking dan de andere provincies zal kennen.

Per saldo blijkt derhalve dat de voorstellen van de Rfv (bij de uitgavenclusters) nog onvoldoende recht doen aan de situatie van Flevoland op de zeer lange termijn na een verdere schaalsprong (wanneer na een periode van snelle groei de situatie voldoende is uitgekristalliseerd) en dat het positieve herverdeeffect⁵⁷ op grond van deze voorstellen nog ontoereikend is om in een situatie met verdere schaalsprong de structurele lasten op de uitgavenclusters te kunnen bekostigen. Daar moet op de lange termijn nog een bedrag van circa 26 miljoen euro per jaar bij om de extra lasten voor Infrastructuur en bij Jeugdzorg te kunnen bekostigen (waarvan circa 13 miljoen voor 3 grote infrastructurele projecten).

Ook de normen bij de eigen inkomstenclusters OEM/VR blijven nog knellen. Uitgaande van de huidige netto inkomsten op deze clusters komt Flevoland dan nog structureel op de zeer lange termijn circa 6,2 miljoen euro per jaar aan eigen inkomsten tekort ten opzichte van de ijkpuntcores OEM/VR bij een situatie zonder verdere schaalsprong. Met behulp van de verbetervoorstellen hiervoor (uitgaan van 100% verevening VR en een plattere verdeling van de OEM (bijvoorbeeld deels een opslag op uitgavenijkpunten en deels een bedrag per inwoner)) zou een belangrijk deel van dit verschil ook weggenomen kunnen worden in de verdeling van het provinciefonds.

57. van circa 10,7 miljoen euro (in 2009)

10 Bevindingen financiële positie Flevoland met schaalsprong op middellange termijn

10.1 Inleiding

langdurig extra lasten op middellange termijn

Naast de bevindingen voor de zeer lange termijn, wanneer alle ontwikkelingen na de verdere schaalsprong zijn afgerond (zie hoofdstuk 9), dient op kortere/middellange termijn (globaal genomen de komende 20 jaar) rekening te worden gehouden met langdurige extra lasten in verband met aanvullende kosten van de ontwikkeling/snelle groei van Flevoland.

Tegen de achtergrond van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken kan ook voor de situatie met verdere schaalsprong een beeld worden geschetst van de financiële positie van Flevoland op de middellange termijn indien de verdeelvoorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) zouden worden ingevoerd (bij een korting van 300 miljoen euro via de UF). Hiermee kan tevens worden bezien in hoeverre op middellange termijn de verdeelvoorstellen van de Rfv zouden aansluiten bij de situatie van een volgroeide provincie Flevoland met verdere schaalsprong.

belangrijke vertrekpunten

In aanvulling op de vertrekpunten uit paragraaf 8.2 gelden voor de lange termijn de volgende vertrekpunten:

- er wordt voor de middellange termijn uitgegaan van een termijn van 20 jaar. Langdurige extra financiële effecten in deze periode worden uitgedrukt in een gemiddeld bedrag per jaar;
- er dienen op een aantal terreinen extra inspanningen te worden geleverd om de ontwikkelingen tot stand te brengen die horen bij uitgekristalliseerde situatie na afloop van de schaalsprong. Dit betekent dat de volgende inspanningen moeten worden geleverd, die ook extra proces-/ontwikkelkosten met zich brengen:
 - economische ontwikkeling/werkgelegenheid: er worden net als in de afgelopen periode extra activiteiten/investeringen verricht om de economie/werkgelegenheid verder te ontwikkelen. Aanname is daarbij dat er naar rato net zoveel overheidsmiddelen worden besteed per extra baan als in de afgelopen periode het geval is geweest (inclusief Europese middelen) totdat de werkgelegenheidsgraad niet langer achterblijft bij het gemiddelde niveau van Nederland (nu is dat nog beduidend lager). Per saldo betekent dit ruim 150.000 extra banen;
 - landschap/natuur: de achterstanden in deze sfeer worden geheel weggewerkt totdat overal de ‘definitieve’ staat van inrichting is bereikt;
 - de grootschalige projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer vereisen langdurig extra proceskosten (voorbereidings-/begeleidingskosten⁵⁸);
- de benodigde initiële investeringen worden gedaan ter afronding van het huidige wegennet alsmede de noodzakelijke nieuwe projecten ten behoeve van de schaalsprong. Hiervoor is gebruik gemaakt van een overzicht van de relevante projecten zoals dat door de provincie Flevoland is aangeleverd (inclusief investeringsbedragen⁵⁹ en areaalgegevens).

58. Er is nog afgezien van eigen bijdragen van Flevoland in de realisatie van deze grootschalige projecten. Het gaat derhalve niet om grootschalige investeringen, maar vooral om (apparaats-)lasten van voorbereiding/begeleiding.

59. Inclusief een opgave van de bedragen die ten laste van de algemene middelen komen en ten laste van andere geldstromen.

opzet hoofdstuk

Tegen deze achtergrond zijn voor de middellange termijn zowel de effecten op de te verwachten ijkpuntscores als op de netto lasten per cluster berekend.

Achtereenvolgens worden in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen besproken:

- eerst wordt kort ingegaan op de gevolgde werkwijze bij het berekenen van toekomstige netto lasten en ijkpuntscores (paragraaf 10.2);
- vervolgens worden de belangrijkste uitkomsten/bevindingen op grond daarvan gepresenteerd (paragraaf 10.3).

10.2 Toelichting werkwijze berekening toekomstige netto lasten

10.2.1 Inleiding

Ten behoeve van de vertaling van de netto lasten en baten in 2009 naar de situatie op de (zeer) lange termijn zijn zowel de ijkpunten als de netto lasten vertaald naar de structurele situatie waarin Flevoland een verdere schaa sprong heeft doorgemaakt.

De relevante elementen voor de berekening van de ijkpuntscores zijn reeds toegelicht in paragraaf 8.3.

In tegenstelling tot de tabel met betrekking tot de zeer lange termijn worden op de middellange termijn de gemiddelde ijkpuntscores voor de komende 20 jaar getoond, uitgaande van een geleidelijke wijziging vanaf 2009 tot de structurele eindsituatie over 20 jaar is bereikt. Dit betekent dat op een aantal clusters de gemiddelde ijkpuntscores wat lager uitvallen dan in het vorige hoofdstuk.

Bij de raming van de extra lasten voor de middellange termijn wordt een onderscheid gemaakt in twee delen:

- eerst wordt in paragraaf 10.2.2. toegelicht hoe de structurele lasten zich gemiddeld over de komende 20 jaar ontwikkelen;
- daarna wordt in paragraaf 10.2.3 toegelicht welke aanvullende langdurige extra lasten relevant zijn op de middellange termijn ten behoeve van (de afronding van) het groeiproces (uit het verleden en in de toekomst).

10.2.2 Raming extra structurele netto lasten

Per cluster wordt rekening gehouden met de volgende structurele ontwikkelingen in de komende 20 jaar (middellange termijn) in de netto lasten ten opzichte van de situatie in 2009:

- de netto lasten van 2009 exclusief de extra proces-/begeleidings-/ontwikkelkosten per cluster (zie hoofdstuk 4/5) ontwikkelen zich geleidelijk over de komende 20 jaar tot het niveau van de structurele netto lasten op de zeer lange termijn inclusief schaa sprong (zie hoofdstuk 9);
- bij de inkomstenclusters OEM/VR zijn er geen wijzigingen aangebracht in de omvang van de netto eigen inkomsten op zeer lange termijn. Immers zonder verdere groei zijn er ook geen veranderingen te verwachten in de sfeer van de ontwikkeling van eigen inkomsten uit vermogen (VR) en/of OEM;
- voor het cluster MRB ontwikkelen de inkomsten zich geleidelijk tussen 2009 en 2030. Op grond van het uitgangspunt van ongewijzigd beleid ligt daarbij het tarief telkens iets boven het landelijke rekentarief van het nieuw voorgestelde ijkpunt.

Net als bij de ijkpuntscores op middellange termijn zijn deze structurele extra netto lasten in de tabel in de situatie op de middellange termijn gemiddeld over de komende 20 jaar, uitgaande van een geleidelijke wijziging vanaf 2009 totdat de structurele eindsituatie over 20 jaar is bereikt.

10.2.3 Raming extra langdurig tijdelijke lasten in verband met (afronding) groeiproces inclusief een verdere schaalsprong

algemeen

Naast de structurele ontwikkeling in de netto lasten in de komende 20 jaar wordt op middellange termijn voor de diverse uitgavenclusters ook rekening gehouden met de aanvullende extra lasten die verbonden zijn met de afronding van de ontwikkelingen in Flevoland in verband met het snelle groeiproces (schaalsprong alsmede snelle groei uit het verleden) en een aantal grootschalige projecten.

Daarvoor is per cluster nagegaan om welke extra lasten het naar verwachting gemiddeld in de komende 20 jaar zal gaan. Per (sub-)cluster lichten we dit kort toe.

geen langdurige extra lasten

Er wordt naast de structurele lasten geen rekening gehouden met extra lasten voor de volgende (sub-)clusters: Bestuur, Water en Milieu en Regionale Omroep.

subcluster Natuur en Recreatie: vergelijkbare extra lasten als zonder schaalsprong

Er wordt met dezelfde langdurige extra lasten rekening gehouden als in de situatie zonder schaalsprong waar het gaat om de volgende onderdelen van het subcluster Natuur en Recreatie:

- de aanvullende proces-/begeleidingskosten voor de grootschalige projecten Oostvaarderswold en IJmeer/Markermeer: in totaal betreft het een bedrag van circa 1,5 miljoen euro per jaar op middellange termijn;
- de extra transitiekosten in verband met het afronden van de inrichting van landschap/natuur: gemiddeld circa 2 miljoen euro per jaar.

cluster Infrastructuur: extra financieringslasten op middellange termijn

Om de structurele situatie te kunnen bereiken waarin alle projecten zijn aangelegd dient er naast de ontwikkeling van de structurele lasten op middellange termijn rekening te worden gehouden met de financieringslasten van de initiële investeringen, die veelal (duidelijk) hoger zijn dan de vervangingsinvesteringen.

Tegen deze achtergrond is voor het cluster infrastructuur berekend⁶⁰:

- wat de extra financieringslasten zijn van de initiële investeringen in de benodigde projecten om de eindsituatie inclusief schaalsprong te bereiken. Het gaat daarbij alleen om het bedrag dat ten laste van de algemene middelen komt. Dit betekent dat er reeds rekening is gehouden met de dekking ten laste van andere middelen zoals de BDU en bijdragen van derden (o.a. van Rijk in VSBA-projecten⁶¹). Bij de berekening van deze financieringslasten is uitgegaan van een aflossingstermijn van 20 jaar⁶², die bij provincies heel gebruikelijk is⁶³;

60. Op basis van informatie van de provincie Flevoland per afzonderlijk project.

61. Voor Flevoland is voor de VSBA-projecten rekening gehouden met een totale bijdrage van 56,25 miljoen euro (deels BDU en deels algemene middelen).

62. Bij een rente van 5%.

63. Dit blijkt ook uit de inventarisatie bij alle provincies die vooraf is gegaan aan de herijkingsvoorstellen van de Rfv.

- welk deel van de extra investeringen ten laste kan worden gebracht van reeds bestaande reserveringen in de sfeer van infrastructuur. Dit deel is in mindering gebracht op het totaal van het extra te financieren investeringsbedrag. Per saldo leidt dit (inclusief structurele lasten) tot een totaal bedrag aan lasten per jaar dat circa 87 euro per inwoner boven het niveau van het ijkpunt uitkomt;
- vervolgens dient rekening te worden gehouden met de financiële ruimte op grond van de in 2009 nog bestaande omvang van de stille lasten in de sfeer van Infrastructuur. Ervan uitgaande dat over de komende 20 jaar alle bestaande wegen aan vervanging toe zouden zijn (gemiddeld liggen ze er al enkele tientallen jaren) betekent dit dat het exogeen te dekken financiële probleem geringer is, namelijk circa 65 euro per inwoner⁶⁴, ofwel circa 31 miljoen euro per jaar.

De gemiddelde extra jaarlasten van de nieuwe investeringen zijn derhalve substantieel hoger dan kan worden gedekt door de gemiddelde omvang van de stille lasten vanuit de bestaande infrastructuur in de komende 20 jaar (nog afgezien van een bepaalde time-lag problematiek (omdat de nieuwe wegen niet onmiddellijk in de verdeling van het provinciefonds meetellen)⁶⁵.

Per saldo betekent dit dat er een duidelijk extra financieel knelpunt bij infrastructuur zal gaan optreden op middellange termijn bij een situatie met verdere schaalsprong.

Van het totale extra bedrag wordt een substantieel deel bepaald door een drietal grote projecten in de sfeer van 'oeververbindingen' van Flevoland met andere provincies⁶⁶, waarbij weg- en waterverkeer worden gescheiden (tunnels). Het deel van de extra lasten dat met deze drie grote projecten samenhangt bedraagt circa 20 miljoen euro per jaar.

subcluster Economie: stimuleringskosten economische ontwikkeling/ontwikkeling werkgelegenheidsgraad

In totaal is er sprake van een opgave van meer dan 150.000 extra banen (waarvan 100.000 aan de nieuwe schaalsprong van de gemeente Almere zijn gekoppeld) om de economie/werkgelegenheidsgraad op niveau te krijgen na afloop van de schaalsprong.

Met behulp hiervan wordt er een substantieel aantal banen in de Nederlandse arbeidsmarkt gecreëerd en een bijdrage geleverd aan de beheersing van het pendelverkeer (voorkomen eenzijdige piekbelasting van de infrastructuur, met name ook op Rijkswegen). Voorts vormt het beschikbaar zijn van voldoende banen ook één van de basisvoorwaarden voor het welslagen van de schaalsprong.

Deze extra banen komen niet allemaal vanzelf tot stand. Ook in het verleden zijn er substantiële inspanningen geleverd om via gerichte stimuleringsprojecten economische activiteiten en extra werkgelegenheid te creëren in Flevoland. Op grond van de ervaringsgegevens uit de afgelopen periode (zie hoofdstuk 7) kan een bedrag worden berekend dat een groei van de arbeidsmarkt met meer dan 150.000 banen aan stimuleringsmiddelen zou vereisen. Groot verschil met de afgelopen periode is dat er geen zicht is op een vergelijkbare inzet van middelen vanuit Europese subsidieprogramma's. Daarvan moet worden afgetrokken het bedrag van de reeds bekende beschikbare middelen uit aanvullende geldstromen voor dit doel (inclusief eigen bestaande reserves van Flevoland en de middelen uit het Europese programma OP-West tot 2014). Dan resteert er een bedrag van 742 miljoen euro. Gemiddeld over de komende 20 jaar betekent dit een bedrag van circa 37 miljoen euro per jaar (ten behoeve van een groei van de werkgelegenheid met gemiddeld meer dan 7500 banen per jaar).

subcluster VHROSV: extra proceskosten schaalsprong

Net als bij de gemeente Almere zal er ook vanuit de provincie Flevoland langdurig een inzet van extra middelen nodig zijn om het snelle groeiproces van de schaalsprong voor te bereiden en te begeleiden (inclu-

64. Vergelijk de werkwijze bij de variant zonder schaalsprong (let op: nu is een ander inwonertal relevant).

65. Voorts is nog afgezien van de vraag wanneer de herziening van de verdeling in het provinciefonds zijn beslag gaat krijgen.

66. Het betreft de volgende projecten: de 'baai' bij Lelystad (N23), Roggebot en Nijkerk.

sief onderzoeken/plannen, overleg met andere partijen, afstemming op lopende zaken/bestaande voorzieningen). Hiervoor wordt een gemiddeld bedrag van ca. 1 miljoen euro per jaar geraamd gedurende de komende 20 jaar.

subcluster Jeugdzorg

Op middellange termijn zijn de geschetste problemen (zie hoofdstuk 5) relatief iets geringer dan in 2009. Uitgaande van relatief iets geringer aandeel van jongeren (ondanks de schaa sprong treedt er gemiddeld toch enige vergrijzing in de bevolking op) zal de problematiek van het ontbreken van een verdeelmaatstaf jongeren voor dit subcluster in de nieuwe verdeelvoorstellen en de time-lag problematiek in de specifieke uitkering provinciale jeugdzorg naar verwachting gemiddeld per inwoner iets beperkter zijn dan in 2009. Wel zijn er in absolute zin meer jongeren. Tezamen wordt voor deze effecten circa 2 euro per inwoner geraamd, ofwel (gemiddeld) ruim 1 miljoen euro per jaar. In hoeverre de time-lag problematiek een rol zal (blijven) spelen zal mede afhangen van de vormgeving van de herziene verdeling voor de specifieke uitkering provinciale Jeugdzorg⁶⁷.

subcluster Overig Welzijn/Voorzieningen

Voor het subcluster Overig Welzijn/Voorzieningen is er in 2009 sprake van de inzet van enkele fte's die zich bezighouden met het aantrekken/realiseren van tot dusverre nog ontbrekende voorzieningen in Flevoland in de sfeer van Voorzieningen. De verwachting is dat er ook op middellange termijn enige extra inzet van het wegwerken van de bestaande achterstand in het voorzieningenniveau noodzakelijk is. De financiële omvang hiervan is lastig te ramen en zal ook een relatie kennen met de extra inspanningen in de sfeer van economie en de proceskosten van de schaa sprong. Daarom worden deze kosten als PM-post geraamd.

10.3 Belangrijkste bevindingen financiële positie middellange termijn bij situatie verdere schaa sprong

In onderstaande tabel worden de netto lasten en ijkpuntscores voor de middellange termijn gepresenteerd voor de situatie met een verdere schaa sprong.

Vooraf merken we op dat er op de middellange termijn gemiddeld een ander inwonertal relevant is ten opzichte van de startsituatie in 2009 of de eindsituatie na 2030. Daarom kunnen de ijkpuntscores per inwoner ook soms duidelijk afwijken.

67. Bij snelle groei kan het effect van de time-lag snel oplopen naarmate de peildatum van de indicatoren verder naaijen ten opzichte van het uitkeringsjaar.

Tabel 10.1. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie met schaa sprong bij ongewijzigd beleid op middellange termijn

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	27	29	-2	
Infrastructuur	200	113	87 (42)	65 (42)
Water & Milieu	52	47	5	
Ruimte	130	42	88	88
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	24	17	7	7
<i>wv. Economische Zaken</i>	93	15	78	78
<i>wv. VHROSV</i>	12	10	2	2
Voorzieningen	50	44	6	2
<i>wv. Jeugdhulpverlening</i>	10	5	5	2
<i>wv. Regionale omroep</i>	16	16	0	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	24	23	1	
Subtotaal uitgavencusters	459	275	185 (42)	155 (42)
OEM	-12	-18	6	6
Vermogensrendement (VR)	-0	-5	5	5
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-115	-109	-6	
Subtotaal inkomstenclusters	-128	-133	5	11
TOTAAL	332	142*	190 (42)	165 (42)
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

toelichting tabel

Op grond van bovenstaande tabel zijn de volgende bevindingen relevant:

- naast een aantal meer structurele knelpunten die reeds in hoofdstuk 9 zijn besproken (met name bij Infrastructuur en OEM/VR) zijn er op middellange termijn zeer substantiële extra bedragen relevant in verband met het snelle groeiproces. Deze lasten worden niet in de nieuw voorgestelde ijkpunten van het provinciefonds gehonoreerd;
- bij het cluster Infrastructuur is er ondanks het feit dat het Rijk het grootste deel van de VSBA-projecten financiert toch sprake van zeer hoge extra financieringslasten op middellange termijn om de (relatief hoge) initiële investeringen te kunnen financieren (circa 31 miljoen euro boven de ijkpuntsscore wanneer rekening wordt gehouden met de eigen ruimte van Flevoland uit de stille lasten op middellange termijn). Daarvan komt een substantieel deel (circa 20 miljoen euro) voor rekening van een drietal grote infrastructuurprojecten ('oeververbindingen'), maar ook in de overige aanpassingen als gevolg van de schaa sprong is er sprake van forse extra financieringslasten vanwege het andere karakter dat de nieuwe infrastructuur krijgt (bredere wegen, ongelijkvloerse kruisingen e.d.);
- bij het subcluster Economische Zaken gaat het stimuleren van de economie/werkgelegenheid gepaard met substantiële extra lasten op middellange termijn, waarbij het extra benodigde bedrag zo hoog uitvalt doordat er enerzijds relatief erg veel banen moeten worden gecreëerd (meer dan 150.000) terwijl er an-

derzijds geen zicht meer is op de substantiële middenstroom die er in de afgelopen jaren wel vanuit Europa beschikbaar was (daaruit werd in het verleden circa 2/3 van de totale stimuleringskosten gefinancierd). In totaal bedragen de extra lasten boven de ijkpuntsscore in de komende 20 jaar gemiddeld circa 37 miljoen euro per jaar;

- bij de subclusters Natuur en Recreatie en VHROSV gaat het vooral om proces/-begeleidingskosten van grootschalige ontwikkelingen op grond van landelijk beleid (Oostvaarderswold, Markermeer/IJmeer en schaa sprong Almere) alsmede de afronding van het landschap tot een definitieve staat. Hierbij wordt opgemerkt dat er bij deze conclusie voor de middellange termijn geen rekening is gehouden met eigen investeringen in de groenblauwe structuur rond Almere vanuit de provincie Flevoland;
- bij het cluster Voorzieningen is er sprake van enkele euro's per inwoner aan extra lasten als gevolg van het ontbreken van een maatstaf jongeren en een verwachte time-lag in de specifieke uitkering provinciale Jeugdzorg. Het overige verschil bij het cluster Voorzieningen hangt voornamelijk samen met enkele euro's extra lasten in de sfeer van Jeugd. Voorzover dit verschil niet wordt ondervangen door een herijking van de specifieke uitkering Jeugdzorg zal dit door de provincie in de sfeer van eigen beleidskeuzes moeten worden opgevangen;
- bij de eigen inkomstenclusters OEM en VR is er sprake van een structureel verschil. Dit verschil is reeds voor de situaties in 2009 en 2030 beschreven. De omvang van het tekort op middellange termijn met schaa sprong bedraagt circa 5,2 miljoen euro per jaar;
- in totaal dient gemiddeld voor de middellange termijn rekening te worden gehouden met een tekort van exogene aard van circa 79 miljoen euro per jaar.

relatie met nieuwe verdeelmodel Rfv

Behalve de bevindingen voor de zeer lange termijn (knelpunten bij Infrastructuur, OEM/VR en Jeugd), blijkt dat de verdeelvoorstellen van de Rfv onvoldoende rekening houden met de problematiek van snelle groei op de middellange termijn. De omvang van deze problematiek is met een verdere schaa sprong van substantieel grotere omvang dan zonder schaa sprong (zie hoofdstuk 7), vooral vanuit de veel grotere opgave bij Infrastructuur en Economie.

De extra ontwikkelkosten en proceskosten die gepaard gaan met de snelle groei zouden (in aanvulling op de meer structurele aanpassingen (zie hoofdstuk 9)) op verschillende wijze gedekt kunnen worden:

- het koppelen aan een tijdelijke extra groeimaatstaf in provinciefonds die van toepassing is bij zeer substantiële groei (in verleden/toekomst);
- het aanpassen van specifieke uitkeringen (o.a. BDU verkeer en vervoer, ILG), inclusief het ondervangen van time-lag effecten in specifieke uitkeringen;
- rechtstreekse subsidies van het Rijk aan Flevoland (bijvoorbeeld aan grootschalige infrastructurele projecten of in de sfeer van de economie/werkgelegenheid);
- het overdragen van de verantwoordelijkheid voor bepaalde delen van de infrastructuur aan het Rijk, die dan zowel stichtingskosten als beheerslasten dient te bekostigen. Hierbij kan vooral worden gedacht aan de grootschalige projecten die ook elders in het land meer door het Rijk worden beheerd.

11 Samenvattend totaalbeeld financiële positie Flevoland

De belangrijkste conclusies van de onderzoeken zonder en met schaa sprong zijn samengevat in onderstaande overzichtstabel. In deze tabel is in absolute bedragen (in mln. euro's per jaar) aangegeven op welke onderdelen er exogene knelpunten zich zullen voordoen bij invoering van de voorstellen van de Rfv⁶⁸ per 2009.

Tabel 11.1. Effect exogene knelpunten zonder en met schaa sprong (op lange en middellange termijn) in mln. euro's bovenop het positieve herverdeeleffect van de voorstellen van de Rfv

clusters	zonder schaa sprong		met schaa sprong	
	lange termijn	middellange termijn	lange termijn	middellange termijn
Bestuur				
Infrastructuur			25,3 (13,0)	31,1 (20,1)
Water & Milieu				
Ruimte		9,2		42,0
wv. Natuur & Recreatie		3,6		3,6
wv. Economische Zaken		5,6		37,4
wv. VHROSV				0,9
Voorzieningen		0,4	0,6	1,0
wv. Jeugdzorg		0,4	0,6	1,0
wv. Regionale omroep				
wv. Overige welzijn/voorzieningen				
Subtotaal uitgavenclusters		9,6	25,9 (13,0)	74,0 (20,1)
OEM	2,2	2,0	3,8	2,8
Vermogensrendement (VR)	2,4	2,4	2,4	2,4
Bestuurlijke correctie				
Motorrijtuigenbelasting (MRB)				
Subtotaal inkomstenclusters	4,6	4,4	6,2	5,2
TOTAAL	4,6	13,9	32,0 (13,0)	79,2 (20,1)
als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen				

toelichting tabel

De belangrijkste bevindingen voor de financiële positie van de provincie Flevoland zijn:

1. de voorstellen van de Rfv voor een herziene verdeling van het provinciefonds dragen bij aan het oplossen van de financiële problematiek van de provincie Flevoland. De herziening zou voor 2009 een extra structurele uitkering van 10,7 miljoen euro per jaar betekenen (op termijn bij een verdere schaa sprong neemt dit bedrag door de groei verder toe). Uit de tabel blijkt echter dat zich op langere termijn desondanks een aantal financiële knelpunten van exogene aard zullen voordoen;
2. in deze nieuwe verdeelvoorstellen blijft structureel een knelpunt voor Flevoland bestaan bij de eigen inkomstenclusters Vermogensrendement (VR) en Overige Eigen Middelen (OEM). In 2009 komt de provincie Flevoland op deze clusters (OEM/VR) circa 4,1 miljoen euro tekort ten opzichte van de normen

68. Inclusief de uitname van de voeding van 300 mln. euro (via UF) i.p.v. 597 mln. euro.

- van de nieuw voorgestelde verdeling. Zonder schaalsprong neemt dit tekort toe tot een bedrag van circa 4,6 miljoen euro. Bij een verdere schaalsprong kan dit toenemen tot meer dan 6,2 miljoen euro per jaar;
3. zonder verdere schaalsprong ('nulgroei') lijkt de nieuw voorgestelde verdeling op zeer lange termijn, wanneer de provincie Flevoland helemaal is uitgekristalliseerd voor de uitgavenclusters per saldo wel toereikend te zijn, uitgaande van exogene verklaringen⁶⁹;
 4. echter voor de afronding van de groei uit het verleden⁷⁰ is er op middellange termijn (20 jaar) een extra bedrag van circa 9,6 miljoen euro per jaar nodig om de bestaande achterstanden als gevolg van de snelle groei in het verleden op de uitgavenclusters (met name in het cluster Ruimte) te kunnen inhalen cq. de ingezette ontwikkelingen (waaronder de projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer) te kunnen afronden;
 5. met een verdere schaalsprong van Almere en de doorgroei van de overige gemeenten in Flevoland schiet op de zeer lange termijn ook het ijkpunt Infrastructuur tekort. Dit hangt vooral samen met het feit dat er sprake is van een hoogwaardiger voorzieningenniveau dan waarmee nu gemiddeld in het ijkpunt rekening wordt gehouden. Er zijn dan relatief veel brede provinciale wegen, met ongelijkvloerse kruisingen en een aantal grootschalige nieuwe oeververbindingen met andere provincies. Deze infrastructuur vereist op lange termijn ook relatief meer onderhoud boven het niveau dat door het nieuwe ijkpunt wordt gehonoreerd, te weten circa 25 miljoen euro per jaar (waarvan 13 miljoen euro per jaar is gekoppeld aan 3 grootschalige nieuwe 'oevervoorzieningen' van Flevoland met andere provincies⁷¹);
 6. op de middellange termijn vereist een verdere schaalsprong beduidend meer extra middelen dan zonder schaalsprong, met name voor de financieringslasten van nieuwe infrastructuur en stimulering van de economie/werkgelegenheid⁷². Per saldo gaat het in totaal om een gemiddeld extra bedrag van circa 74 miljoen euro per jaar voor de komende 20 jaar⁷³. Daarbij is nog geen rekening gehouden met investeringen in de groenblauwe structuur rond Almere;
 7. tot slot dient er aandacht te worden besteed aan het opheffen/voorkomen van zogenaamde time-lag effecten in specifieke uitkeringen. In een situatie van snelle groei zorgt het na/ijlen van de peildatum van indicatoren als snel voor substantiële extra financiële knelpunten.

mogelijke oplossingsrichtingen

De genoemde financiële knelpunten kennen allemaal een externe achtergrond (exogeen karakter). Om de financiële dekking hiervoor te regelen dienen er aanvullende maatregelen te worden getroffen, waarbij er meerdere oplossingsrichtingen mogelijk zijn:

- aanpassingen in de verdeling van het provinciefonds (deze zijn technisch mogelijk en praktisch uitvoerbaar). Met name waar het structurele effecten op de zeer lange termijn in de sfeer van beheer-/onderhoud betreft heeft dit de voorkeur, maar ook voor de middellange termijn is dit goed denkbaar middels een factor die gekoppeld is aan zeer snelle/substantiële groei;
- aanpassingen in specifieke uitkeringen (deze zijn eveneens technisch mogelijk en uitvoerbaar);
- aanvullende afspraken over verantwoordelijkheden voor bepaalde delen van het areaal (bijvoorbeeld bepaalde delen in beheer geven aan het Rijk);
- ad hoc oplossingen.

69. Bij het cluster Voorzieningen is hierbij een beperkte ombuiging noodzakelijk.

70. afronding voorzieningenniveau in de sfeer van infrastructuur, inrichting landschap/natuur en ontwikkeling economie/werkgelegenheid.

71. Projecten baai van Eesteren bij Lelystad (IJN23), Roggebotsluis en Nijkerkersluis.

72. Alsmede de kosten van de afronding van de inrichting van het landschap en de proceskosten voor de projecten Oostvaarderswold en Markermeer/IJmeer en een beperkte problematiek bij het subcluster provinciale Jeugdzorg.

73. Waarvan circa 37 miljoen voor economie/werkgelegenheid en circa 31 miljoen euro voor infrastructuur (waarvan circa 20 miljoen euro samenhangt met de 3 genoemde grootschalige projecten).

Bijlagen

A Bijlagenboek tabellen in absolute bedragen

Tabel A.1. IJkpunten provinciefonds voor Flevoland (begroting 2009) in mln. euro's conform de huidige verdeling (2009) en de nieuw voorgestelde verdeling provinciefonds (incl. korting 300 mln. euro).

<i>cluster</i>	<i>huidige verdeling</i>	<i>nieuwe verdeling</i>	<i>herverdeel effect</i>
Bestuur	11,8	13,1	1,4
Infrastructuur (huidig incl. waterinfra, nieuw excl. waterinfra)*	37,3	49,2	11,9
Water en Milieu (huidig excl. waterinfra, nieuw incl. waterinfra)*	8,8	20,0	11,2
Ruimte	16,7	15,5	-1,2
Voorzieningen	22,3	18,9	-3,4
Subtotaal uitgavenclusters	96,9	116,7	19,8
OEM	-9,7	-7,4	2,2
Vermogensrendement (VR)	nvt	-2,6	-2,6
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-35,4	-45,3	-9,9
Bestuurlijke correctie	-1,2	0	1,2
Subtotaal inkomstenclusters	-46,2	-55,3	-9,1
Algemene uitkering	50,7	61,4	10,7
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

* Waterinfra: waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen

Tabel A.2. Vergelijking netto lasten begroting 2009 (incl. stille lasten) met uitkomst financiële ijkpunten van nieuw voorgestelde verdeling provinciefonds door de Rfv (in mln. euro's)

<i>cluster</i>	<i>(1) netto lasten</i>	<i>(2) stille lasten</i>	<i>(3) netto lasten incl. stille lasten</i>	<i>(4) ijkpunten nieuwe PF</i>	<i>(5) verschil t.o.v. ijkpunt</i>
Bestuur	11,2	1,0	12,2	13,1	-0,9
Infrastructuur (excl. waterinfra)*	26,9	20,0	47,0	49,2	-2,3
Water en Milieu (incl. waterinfra)*	18,6	3,9	22,5	20,0	2,5
Ruimte	25,7	0	25,7	15,5	10,2
Voorzieningen	21,6	0	21,5	18,9	2,6
Subtotaal uitgavenclusters	104,0	25,0	128,9	116,7	12,2
OEM	-5,7	0	-5,7	-7,4	1,8
Vermogensrendement	-0,2	0	-0,2	-2,6	2,4
Motorrijtuigenbelasting	-47,5	0	-47,5	-45,3	-2,2
Bestuurlijke correctie	0	0	0	0	0
Subtotaal inkomstenclusters	-53,4	0	-53,4	-55,3	1,9
Algemene uitkering	-50,6	0	-50,6	-61,4	10,7
TOTAAL	0	25,0	25,0	0	14,3
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>					

* Waterinfra: waterwegen, waterschapsaangelegenheden en waterkeringen

Tabel A.3. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie zonder schaa sprong bij ongewijzigd beleid op zeer lange termijn (in mln. euro's)

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	12,2	13,1	-0,9	
Infrastructuur	51,8	52,8	-1,0	
Water & Milieu	22,7	20,2	2,5	
Ruimte	16,7	16,7	0,0	
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	6,8	6,8	0,0	
<i>wv. Economische Zaken</i>	6,0	6,0	0,0	
<i>wv. VHROSV</i>	4,0	4,0	0,0	
Voorzieningen	20,2	18,8	1,5	
<i>wv. Jeugdzorg</i>	3,0	1,9	1,1	
<i>wv. Regionale omroep</i>	7,3	7,1	0,2	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	9,9	9,8	0,2	
Subtotaal uitgavenclusters	123,7	121,6	2,1	
OEM	-5,8	-7,9	2,2	2,2
Vermogensrendement (VR)	-0,2	-2,6	2,4	2,4
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-47,5	-45,3	-2,2	
Subtotaal inkomstenclusters	-53,4	-55,8	2,4	4,6
TOTAAL	70,3	65,8*	4,5	4,6
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

Tabel A.4. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie zonder schaa sprong bij ongewijzigd beleid op middellange termijn bedragen in mln. euro's

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	12,2	13,1	-0,9	
Infrastructuur	61,6	51,0	10,6	
Water & Milieu	22,6	20,1	2,5	
Ruimte	25,3	16,1	9,2	9,2
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	9,9	6,3	3,6	3,6
<i>wv. Economische Zaken</i>	11,5	5,9	5,6	5,6
<i>wv. VHROSV</i>	4,0	4,0	0,0	
Voorzieningen	20,8	18,8	2,1	0,4
<i>wv. Jeugzorg</i>	3,6	1,9	1,7	0,4
<i>wv. Regionale omroep</i>	7,3	7,1	0,2	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	9,9	9,8	0,2	
Subtotaal uitgavenclusters	142,6	119,1	23,5	9,6
OEM	-5,7	-7,7	2,0	2,0
Vermogensrendement (VR)	-0,2	-2,6	2,4	2,4
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-47,5	-45,3	-2,2	
Subtotaal inkomstenclusters	-53,4	-55,5	2,2	4,4
TOTAAL	89,2	63,5*	25,6	13,9
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

Tabel A.5. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie met schaa sprong bij ongewijzigd beleid op zeer lange termijn (in mln. euro's)

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	14,0	14,9	-0,9	
Infrastructuur	84,1	58,8	25,3 (13,0)	25,3 (13,0)
Water & Milieu	27,7	25,2	2,5	
Ruimte	24,6	24,6	0,0	
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	10,2	10,2	0,0	
<i>wv. Economische Zaken</i>	8,8	8,8	0,0	
<i>wv. VHROSV</i>	5,6	5,6	0,0	
Voorzieningen	25,5	22,8	2,7	0,6
<i>wv. Jeugdzorg</i>	5,1	2,8	2,2	0,6
<i>wv. Regionale omroep</i>	8,0	7,8	0,2	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	12,5	12,2	0,3	
Subtotaal uitgavenclusters	176,0	146,4	29,6	25,9 (13,0)
OEM	-5,7	-9,5	3,8	3,8
Vermogensrendement (VR)	-0,2	-2,6	2,4	2,4
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-62,8	-59,5	-3,3	
Subtotaal inkomstenclusters	-68,7	-71,6	2,9	6,2
TOTAAL	107,3	74,7*	32,5	32,0 (13,0)
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.

Tabel A.6. Netto-lasten (incl. stille lasten), ijkpuntscores en het verschil daartussen voor de situatie met schaa sprong bij ongewijzigd beleid op middellange termijn (in mln. euro's)

<i>cluster</i>	<i>netto-lasten (incl. stille lasten)</i>	<i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i>	<i>exogeen knelpunt</i>
Bestuur	13,1	14,0	-0,9	
Infrastructuur	95,6	54,1	41,6 (20,1)	31,1 (20,1)
Water & Milieu	25,1	22,6	2,5	
Ruimte	62,0	20,0	42,0	42,0
<i>wv. Natuur & Recreatie</i>	11,6	8,0	3,6	3,6
<i>wv. Economische Zaken</i>	44,7	7,2	37,4	37,4
<i>wv. VHROSV</i>	5,7	4,8	0,9	0,9
Voorzieningen	24,0	20,9	3,1	1,0
<i>wv. Jeugdzorg</i>	4,6	2,3	2,3	1,0
<i>wv. Regionale omroep</i>	7,7	7,5	0,2	
<i>wv. Overige welzijn/voorzieningen</i>	11,7	11,1	0,6	
Subtotaal uitgavenclusters	220,0	131,6	88,4 (20,1)	74,0 (20,1)
OEM	-5,7	-8,5	2,8	2,8
Vermogensrendement (VR)	-0,2	-2,6	2,4	2,4
Bestuurlijke correctie	0	0	0	
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	-55,2	-52,4	-2,8	
Subtotaal inkomstenclusters	-61,1	-63,5	2,4	5,2
TOTAAL	158,9	68,2*	90,8 (20,1)	79,2 (20,1)
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>				

* het betreft de uitkomst van de gewijzigde verdeelvoorstellen. De uitkomst hiervan ligt hoger dan de huidige algemene uitkering.