
Kiezen of delen capaciteitsonderzoek provincie Drenthe

uitgaven en personele capaciteit geobjectiveerd vergeleken met referenties



Rien Bruins
Jaap Kuipers

18823
Eindrapport
05-03-2019

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	10
1.2 Indeling rapportage	10
2 Aanpak en werkwijze	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Geobjectiveerde vergelijking met geschikte referenties	11
2.3 Gebruikte informatie	12
2.4 Proces	14
3 Drenthe in perspectief	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Uitgaven en inkomsten in Drenthe	15
3.3 Positie Drenthe in provinciefonds	17
4 Drenthe gespiegeld aan referenties	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Overhead	20
4.3 Algemene eigen middelen	21
4.4 Taakgebied Bestuur	23
4.5 Taakgebied Verkeer en vervoer	24
4.6 Taakgebied Water en milieu	25
4.7 Taakgebied Natuur en recreatie	27
4.8 Taakgebied Economische zaken	28
4.9 Taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling	29
4.10 Taakgebied Voorzieningen	31
4.11 Totaalbeeld	32
4.12 Doorkijk meerjarig beeld	35
Bijlagen	37
A Structuurkenmerken provinciefonds	39
A.1.1 Verdeelmaatstaven ijkpunten provinciefonds	39
A.1.2 Relevantie maatstaven per taakgebied	40
B Relatie provinciale organisatie Drenthe met taakgebieden	41
C Leden stuurgroep en begeleidingsteam	42

Amsterdam, 5 maart 2019

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Cebeon B.V. Het gebruik van cijfers of teksten uit deze rapportage is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

S Samenvatting

aanleiding en onderzoekvraag

De provincie Drenthe heeft vanuit provinciale staten een taakstelling opgelegd gekregen op de personele capaciteit (loonsom). Inmiddels lijkt de ambtelijke organisatie tegen de grenzen van de realisatie van de taakstelling aan te lopen en tegelijkertijd blijven er nieuwe beleidsopgaven op de provincie afkomen.

Tegen deze achtergrond heeft de provincie Drenthe onderzoeks- en adviesbureau Cebeon gevraagd onderzoek te doen, om een *geobjectiveerd* beeld te geven van de benodigde *capaciteit* voor het aanpakken van de *taken* en (specifiek) Drentse *opgaven*.

De totale netto lasten én de uitvoeringslasten van Drenthe zijn vergeleken met de ijkpunten uit het provinciefonds en met referentieprovincies. Daarbij is rekening gehouden met kostenbepalende structuurverschillen, waardoor sprake is van een **geobjectiveerde vergelijking**.

Drenthe doet relatief veel met weinig eigen personele capaciteit

De totale netto lasten en de uitvoeringslasten zijn in Drenthe vergelijkbaar met de referentieprovincies, terwijl de referentieprovincies over iets meer eigen inkomsten beschikken. De totale netto lasten van Drenthe zijn duidelijk hoger dan de vergoeding die Drenthe via het provinciefonds voor haar taken ontvangt. **Dit betekent dat Drenthe relatief veel doet.**

Wat verder opvalt is dat de samenstelling van de uitvoeringslasten in Drenthe afwijkend is. Zo maakt Drenthe relatief **meer gebruik van externe capaciteit** (meer inhuur, maar vooral meer inzet van externe partijen bij het uitvoeren van provinciale taken). Daar staat tegenover dat **Drenthe relatief minder uitgeeft aan eigen personele capaciteit**. Over het algemeen is het relatief duur om door middel van inhuur te voorzien in de benodigde personele capaciteit.

Opgemerkt wordt dat 2018 het centrale peiljaar van het onderzoek is. Dit betekent dat de uitvoeringslasten nog (tijdelijke) budgetten bevatten voor personele capaciteit die naar 2020 wordt afgebouwd (circa 1,5 miljoen euro in verband met ‘groen voor grijs’ en circa 1,7 miljoen euro voor het restant van de taakstelling op het loonbudget van de ambtelijke GS-organisatie). Daardoor wordt de beschikbare personele capaciteit de komende jaren krappere.

verschillen met referenties verklaarbaar vanuit Drentse situatie

Tijdens de werkbijeenkomsten met de teams van de provincie Drenthe is meerdere malen aangegeven dat Drenthe relatief meer uitvoeringscapaciteit moet inzetten, omdat de provincie Drenthe zich geroepen voelt de geringe inzet van Drentse gemeenten en andere partijen te compenseren. Daarnaast wordt gewezen op de ‘Drentse stijl’, waarin partijen meer worden meegenomen en de provincie minder directief optreedt. Men denkt dat dit bevorderlijk is voor het draagvlak voor provinciaal beleid, maar de aanpak wordt wel als relatief arbeidsintensief ervaren.

Dit roept de vraag op in hoeverre alle door de provincie uitgevoerde werkzaamheden tot het provinciale **takenpakket** horen. En zelfs wanneer dat het geval is, blijft de vraag **welke rol** de provincie daarbij moet vervullen: alleen regievoering of ook zelf alles (laten) uitvoeren.

kiezen of delen: Drenthe staat voor scherpe keuzes

Op dit moment heeft de provincie Drenthe er voor gekozen om met relatief beperkte personele capaciteit op vrijwel alle taakgebieden forse ambities te realiseren. Ambities die het reguliere takenpakket van de provincie – zoals gehonoreerd in het provinciefonds – overstijgen. Dit komt tot uiting in relatief omvangrijke financiële bijdragen aan andere partijen, die een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de (gestapelde) provinciale ambities.

Niet alles kan, en niet alles hoeft door de provincie te worden gedaan. Gezien de beperkte beschikbare middelen en de strijd om schaarse ruimte, vraagt dit om **scherpe keuzes** voor de toekomst: op **welke taakgebieden** wil de provincie zich (extra) profileren, in **welke rol** en hoe kunnen **andere partijen** beter worden betrokken en de **lasten worden gedeeld**?

Deze bevindingen zijn tot stand gekomen in een intensief onderzoekstraject met de provinciale organisatie, waarvan de belangrijkste elementen in het onderstaande kort worden toegelicht.

aanpak en werkwijze: geobjectiverde vergelijking met externe referenties

Alle provincies hebben een vergelijkbaar takenpakket, alleen de omstandigheden waaronder zij hun taken moeten uitvoeren verschillen. Door op de juiste wijze rekening te houden met deze verschillen, kunnen provincies op zinvolle wijze met elkaar worden vergeleken. Daarvoor wordt houvast gezocht bij de ijkpunten die ten grondslag liggen aan de kostengeoriënteerde verdeling van het huidige provinciefonds. Deze ijkpunten geven een objectieve indicatie van de kosten die provincies moeten maken om hun taken sober en doelmatig uit te voeren, rekening houdend met kostenbepalende structuurverschillen en verschillen in inkomstencapaciteit tussen provincies.

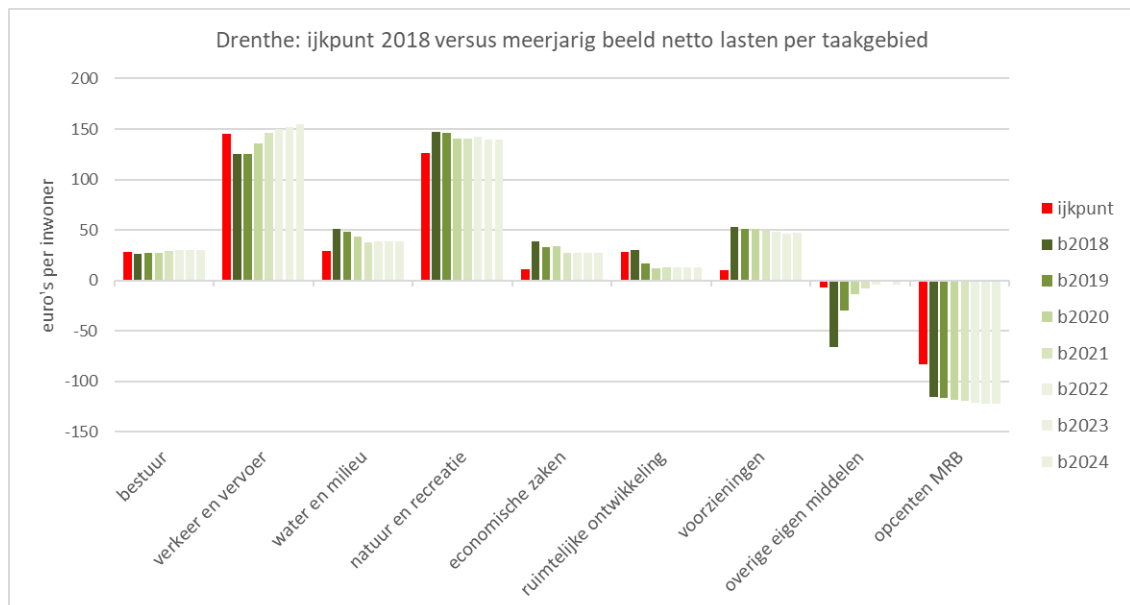
Daarmee bieden deze ijkpunten op zichzelf een objectief referentiekader voor het beoordelen van uitgaven-niveaus per taakgebied. Daarnaast zijn de ijkpunten gebruikt om de gegevens van de referentieprovincies te corrigeren voor structuurverschillen met Drenthe. Hiermee worden de referentieprovincies op 'Drents niveau' gebracht, zodat 'appels met appels' worden vergeleken.

Het voor het onderzoek gebruikte cijfermateriaal van de provincie, is ter verificatie teruggekoppeld naar de leveranciers van de brondata en de teams van de provincie Drenthe. De provinciale organisatie is uitgebreid betrokken bij het onderzoek, onder andere in werkbijeenkomsten waarin met alle teams de aanpak en bevindingen zijn besproken. Tevens zijn diverse presentaties voor de teammanagers van Drenthe gegeven over de aanpak en (tussentijdse) bevindingen.

Drenthe in perspectief: netto lasten en inkomsten gespiegeld aan ijkpunten provinciefonds

Via het provinciefonds ontvangt Drenthe een relatief omvangrijk budget voor de uitvoering van haar takenpakket. Daarmee worden enkele bijzondere kostenbepalende kenmerken (veel ruimte, weinig inwoners) en opgaven (natuur) van Drenthe gehonoreerd.

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de netto lasten van Drenthe per taakgebied voor de begrotingsjaren 2018 tot en met 2024 (groene staafjes). Als referentie wordt per taakgebied weergegeven welk budget Drenthe in 2018 via het provinciefonds ontvangt (rode staafjes).



In bovenstaande figuur is te zien dat het netto lastenniveau op de meeste taakgebieden in Drenthe hoger is dan de budgetten die via het provinciefonds voor het betreffende taakgebied beschikbaar worden gesteld. Met name op de taakgebieden Voorzieningen en Economische zaken is er sprake van een relatief hoog netto lastenniveau.

Volgens de meerjarenbegroting is bij de meeste taakgebieden de komende jaren sprake van afnemende netto lasten. Dit hangt vooral samen met afnemende subsidiestromen. Alleen bij het taakgebied Verkeer en vervoer neemt het netto lastenniveau de komende jaren toe, met name als gevolg van investeringen in de provinciale infrastructuur (toenemende kapitaallasten). Op dit moment is de provinciale organisatie bezig met de voorbereidende werkzaamheden voor deze investeringen, wat tot uiting komt in de uitvoeringscapaciteit op dit taakgebied.

De extra (ten opzichte van de ijkpuntscores van Drenthe) netto lasten worden gedekt met extra eigen inkomsten, met name relatief hoge baten uit opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB). Dit hangt samen met het hoge tarief dat Drenthe hanteert voor de opcentenheffing.¹ Daarnaast is er de eerstkomende jaren nog sprake van relatief hoge inkomsten uit OEM (met name inkomsten uit rente, deelnemingen en onttrekkingen aan reserves).

geobjectiveerde vergelijking met referentieprovincies

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de geobjectiveerde vergelijking van Drenthe met de referentieprovincies. Per taakgebied wordt een overzicht gegeven van:

- kolom 1: de uitkomst van het ijkpunt in het provinciefonds;
- kolom 2: de totale netto lasten in Drenthe in 2018;
- kolom 2a: het deel van de netto lasten in Drenthe dat betrekking heeft op de uitvoeringslasten. Dit is het totaal van de eigen capaciteit, ingehuurde capaciteit, overhead (personeel en materieel) en ingezette capaciteit voor uitvoering van provinciale taken door externe partijen²;
- kolom 3: de totale netto lasten van de referentieprovincies, gecorrigeerd voor structuurverschillen met Drenthe;
- kolom 3a: het deel van de (gecorrigeerde) netto lasten in de referentieprovincies dat betrekking heeft op de uitvoeringslasten (eigen capaciteit, inhuur, overhead en externe partijen);
- kolom 4: het verschil in totale netto lasten tussen Drenthe en de referentieprovincies (kolom 2 minus kolom 3);
- kolom 4a: het verschil in uitvoeringslasten tussen Drenthe en de referentieprovincies (kolom 2a minus kolom 3a).

In het bovenste deel van de tabel staan alle uitgaventaakgebieden. In het onderste deel staan de inkomsten-taakgebieden: overige eigen middelen (OEM) en opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB). In de onderste regel staat het saldo van uitgaven en inkomsten dat wordt gedekt met de algemene uitkering uit het provinciefonds.

¹ Alhoewel het aantal motorrijtuigen dat in Drenthe staat geregistreerd (als basis voor de opcenten MRB en de daaraan gerelateerde inhouding in het provinciefonds) relatief beperkt is, realiseert Drenthe toch relatief veel inkomsten in dit verband doordat Drenthe van alle provincies het hoogste tarief hanteert voor de opcenten MRB.

² In Drenthe betreft dit het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), het OV-bureau, de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) en Prolander.

Tabel S.1: Totaalbeeld ijkpunten, netto lasten en uitvoeringslasten per taakgebied in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

taakgebied	(1)	(2)	(2a)	(3)	(3a)	(4)	(4a)
	ijkpunt provincie fonds	totaal netto lasten Drenthe	waarvan lasten uitvoering Drenthe	totaal netto lasten referentie	waarvan lasten uitvoering referentie	verschil totaal Drenthe tov referenties (2-3)	verschil uitvoering Drenthe tov referenties (2a-3a)
Bestuur	29	26	16	26	16	1	1
Verkeer en vervoer	145	125	33	135	30	-10	3
Water en milieu	30	51	25	41	23	10	2
Natuur en recreatie	126	147	34	137	33	10	1
Economische zaken	11	38	10	57	11	-19	-2
Ruimtelijke ontwikkeling	29	30	7	26	14	4	-8
Voorzieningen	10	53	8	48	6	5	2
TOTAAL uitgaven	379	471	133	470	133	0	0
OEM	-7	-66		-88		23	
MRB	-83	-116		-104		-11	
TOTAAL inkomsten	-90	-181		-193		12	
uitgaven +/- inkomsten	289	289		278		12	

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de totale netto lasten in Drenthe (kolom 2) zijn substantieel hoger dan de middelen die voor de provinciale taken van Drenthe via het provinciefonds beschikbaar worden gesteld (kolom 1). De hogere uitgaven worden gedekt met substantieel hogere inkomsten uit OEM en MRB dan waarmee in het provinciefonds rekening wordt gehouden;
- de totale netto lasten in Drenthe zijn gelijk aan die in de referentieprovincies (kolom 4). De referentieprovincies genereren wel iets meer eigen inkomsten dan Drenthe (met name uit OEM), waardoor ze met een lagere provinciefondsuitkering toe kunnen (onderste regel tabel);
- ook de totale uitvoeringslasten in Drenthe zijn gelijk aan de referentieprovincies (kolom 4a). Wel zijn er verschillen op de taakgebieden te zien. Zo zijn de uitvoeringslasten in Drenthe hoger op het taakgebied Verkeer en vervoer. Dit hangt samen met toekomstige investeringen waarvoor nu personele capaciteit wordt ingezet ter voorbereiding. Op het taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling is juist sprake van relatief beperkte uitvoeringslasten. Dit hangt samen met de bewuste keuze van Drenthe voor een terughoudende rol op dit taakgebied. Op de andere taakgebieden is er sprake van kleinere verschillen (1 à 2 euro per inwoner).

Aangezien de uitvoeringslasten uit verschillende componenten bestaan, wordt in onderstaande tabel een overzicht gegeven van de betekenis van de verschillende componenten binnen de totale uitvoeringslasten in Drenthe en de referentieprovincies.

Tabel S.2: Samenstelling uitvoeringslasten Drenthe en referentieprovincies in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

		(1)	(2)	(3)
		kosten uitvoering Drenthe	kosten uitvoering referenties	verschil Drenthe tov referenties (1-2)
<i>onderdelen uitvoeringslasten</i>				
1	<i>directe eigen capaciteit</i>	44	53	-9
2	<i>indirecte eigen capaciteit (overhead)</i>	25	32	-7
3	<i>materiële overhead</i>	31	27	4
4	<i>externe partijen</i>	20	12	8
5	<i>ingehuurde capaciteit</i>	13	9	4
6	<i>totaal uitvoeringslasten</i>	133	133	0
7	<i>subtotaal eigen capaciteit (1+2)</i>	69	85	-16
8	<i>subtotaal inhuur/extern partijen(4+5)</i>	33	21	12
9	<i>subtotaal overhead (2+3)</i>	56	59	-3
10	<i>inhuur in % totaal uitvoeringslasten (5 ÷ 6)</i>	10%	7%	3%
11	<i>externe partijen in % totaal uitvoeringslasten (4 ÷ 6)</i>	15%	9%	6%
12	<i>indirecte eigen capaciteit in % totaal uitvoeringslasten (2 ÷ 6)</i>	19%	24%	-5%
13	<i>materiële overhead in % totaal uitvoeringslasten (3 ÷ 6)</i>	23%	20%	3%

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de totale uitvoeringslasten in Drenthe zijn in 2018 gelijk zijn aan de referentieprovincies (regel 6);
- wanneer wordt ingezoomd op verschillende onderdelen binnen de totale uitvoeringslasten, is sprake van duidelijke verschillen ten opzichte van de referenties:
 - **eigen capaciteit:** de uitvoeringslasten van eigen capaciteit (in dienst van de provincie) zijn in Drenthe duidelijk lager dan bij de referenties (regel 1 en 2). De totale uitvoeringslasten van de eigen personele capaciteit (directe en indirecte capaciteit) is circa 16 euro per inwoner lager dan in de referentieprovincies (regel 7);
 - **materiële overhead:** de kosten van de materiële overhead zijn in Drenthe hoger dan in de referentieprovincies (regel 3). Ook in relatieve zin is de materiële overhead³ in Drenthe hoog (regel 13). Wanneer de totale (personele plus materiële) overhead wordt vergeleken, is deze in Drenthe circa 3 euro per inwoner lager dan in de referentieprovincies (regel 9);
 - **externe partijen:** tegenover de relatief beperkte lasten van eigen capaciteit staan relatief hoge uitvoeringslasten van externe partijen die provinciale taken uitvoeren. De uitvoeringslasten van externe partijen zijn in Drenthe circa 8 euro per inwoner hoger dan in de referentieprovincies (regel 4);
 - **ingehuurde capaciteit:** daarnaast is de inhuur van benodigde capaciteit in Drenthe duidelijk hoger dan bij de referenties⁴. In totaal zijn de uitvoeringlasten van ingehuurde capaciteit in Drenthe circa 4 euro per inwoner hoger dan in de referentieprovincies (regel 5). Ook in relatieve zin is in Drenthe een groter deel van de totale uitvoeringslasten gerelateerd aan inhuur⁵ (regel 10). Opgemerkt wordt dat het doorgaans relatief duur is om door middel van inhuur te voorzien in de benodigde personele capaciteit.

³ De materiële overhead betreft budgetten voor huisvesting, ICT-infrastructuur en applicaties, organisatieontwikkeling, concernopleidingen, grafische diensten, catering, schoonmaak, et cetera

⁴ Aangezien voor één referentieprovincie geen informatie over inhuur van personeel beschikbaar was, is deze provincie op dit onderdeel buiten beschouwing gelaten.

⁵ Wanneer de inhuur wordt gerelateerd aan de totale personele lasten van provincies, zoals in de personeelsmonitor van het A&O-fonds, komt dit voor Drenthe uit op circa 16%.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

De provincie Drenthe heeft vanuit provinciale staten een taakstelling opgelegd gekregen op de personele capaciteit (loonsom). Inmiddels lijkt de ambtelijke organisatie tegen de grenzen van de realisatie van de taakstelling aan te lopen. Tegelijkertijd blijven er nieuwe beleidsopgaven op de provincie afkomen. Tegen deze achtergrond heeft de provincie Drenthe Cebeon gevraagd onderzoek te doen om een *geobjectiveerd* beeld te geven van de benodigde *capaciteit* voor het aanpakken van de *taken* en (specifiek) Drentse *opgaven*.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de beschikbare capaciteit (formatie en inhuur) per beleidsopgave (conform de programmabegroting), staf en ondersteuning et cetera?
2. Welke inzet pleegt de provincie (contractueel) voor derden?
3. Wat is de benodigde capaciteit per beleidsopgave/taakveld?
4. Wat zijn de plussen en de minnen t.o.v. de beschikbare capaciteit?
5. Hoe verhouden deze zich tot de benchmark?
6. Wat is de omvang van autonoom beleid?
7. Bij welk deel van de benodigde capaciteit gaat het om structureel werk en welk deel is tijdelijk?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn de uitgaven en personele capaciteit van Drenthe in beeld gebracht en vergeleken met een aantal referentieprovincies, waarbij rekening is gehouden met kostenbepalende structuurverschillen.

1.2 Indeling rapportage

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 worden de gevolgde aanpak en werkwijze van het onderzoek beschreven;
- in hoofdstuk 3 worden de uitgaven en inkomsten van Drenthe in (meerjarig) perspectief geplaatst;
- in hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de analyses per taakgebied gepresenteerd;
- het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van:

- de structuurkenmerken die ten grondslag liggen aan de algemene uitkering van het provinciefonds (bijlage A);
- de relatie tussen de provinciale organisatie van Drenthe en de taakgebieden (bijlage B);
- de leden van de stuurgroep en het begeleidingsteam (bijlage C).

2 Aanpak en werkwijze

2.1 Inleiding

Om de provinciale taken en ambities te realiseren geeft de provincie Drenthe jaarlijks circa 380 miljoen euro uit. Dit betreft voor een groot deel uitgaven voor provinciale beheertaken (wegen, openbaar vervoer, natuur), investeringen en subsidies aan derden. Een relatief beperkt deel betreft uitvoeringskosten van de mensen die de werkzaamheden uitvoeren (circa 65 miljoen euro).

Centraal peiljaar van het onderzoek is 2018. Dit betekent dat in de uitvoeringslasten nog tijdelijke budgetten zijn opgenomen voor personele capaciteit die naar 2020 wordt afgebouwd (circa 1,5 miljoen euro in verband met ‘groen voor grijs’).

Centraal in het onderzoek staat de vraag naar de beschikbare en benodigde capaciteit van de provincie Drenthe. In de praktijk is deze capaciteit in verschillende vormen aanwezig: personeel in dienst van de provincie, (tijdelijk) ingehuurd personeel (op formatie en in projecten)⁶ en in de vorm van personele capaciteit voor provinciale taken die de provincie bij externe partijen heeft ondergebracht (zoals de regionale uitvoeringsdienst, Prolander en het OV-bureau). Deze capaciteit en de daarmee gemoeide uitgaven zijn op uiteenlopende wijze in de financiële administratie van de provincie verwerkt.⁷

Om een goed beeld te krijgen van de prestaties van de provincie Drenthe en de daarmee gemoeide uitvoeringscapaciteit, worden in dit onderzoek zowel de totale netto lasten als de uitvoeringslasten per taakgebied van Drenthe gespiegeld aan een aantal referenties. Dit wordt in paragraaf 2.2 toegelicht.

In paragraaf 2.3 wordt beschreven welke informatie wij hiervoor hebben gebruikt. En in paragraaf 2.4 wordt het onderzoeksproces toegelicht.

2.2 Geobjectiveerde vergelijking met geschikte referenties

financiële ijkpunten als spiegel voor eigen bestedingspatroon en referentiekader personele capaciteit

Sinds de herziening van het provinciefonds in 2012 is er sprake van een kostengeoriënteerd verdeelstelsel, dat aansluit bij een sober en doelmatig voorzieningenniveau en rekening houdt met verschillen in beschikbare eigen inkomsten van provincies.

In dat verband zijn voor alle taakgebieden van het provinciefonds zogenoemde financiële ijkpunten ontwikkeld. Deze ijkpunten kunnen worden beschouwd als *geobjectiveerde normen voor het uitgavniveau per beleidsonderdeel*, gebaseerd op relevante kostenbepalende structuurkenmerken. Omdat de feitelijke verdeling van de middelen uit het provinciefonds wordt gebaseerd op deze ijkpunten, geven de ijkpunten voor elke provincie ook de hoeveelheid middelen aan die per taakgebied van Rijksweg beschikbaar wordt gesteld voor de provinciale taken. Bij de constructie van de financiële ijkpunten zijn verschillen die voortvloeien uit eigen beleidsmatige voorkeuren of (historisch gegroeide) afwijkende niveaus van doelmatigheid

⁶ Personeel op projecten wordt ingehuurd ten laste van het projectbudget. De provincie Drenthe hanteert hier een plafond van 5,6 miljoen euro per jaar waarvoor personeel op deze wijze mag worden ingehuurd. Daarnaast wordt personeel ingehuurd ten laste van de beschikbare loonsom voor de reguliere formatie (inhuur op formatie).

⁷ Daarnaast wordt een deel van de formatie op investeringsprojecten geactiveerd conform de voorschriften van het Besluit Begroten en Verantwoorden,

uitgezuiverd. Dit betekent dat er sprake is van een objectief (neutraal) referentiegegeven, dat niet wordt gekleurd door afwijkingen in de sfeer van eigen voorkeuren of uiteenlopende doelmatigheid.

Bovendien is er sprake van dynamische kostenoriëntatie: wanneer de basisgegevens voor de structuurkenmerken (jaarlijks) worden geactualiseerd, volgt de uitkering in het provinciefonds op globale wijze de autonome ontwikkelingen in de structurele kostenniveaus van provincies.

Bij de meest recente wijzigingen in het provinciefonds per 2017 is de verdeling niet aangepast en zijn ook nog steeds dezelfde uitgangspunten voor de verdeling van toepassing (o.a. kostenoriëntatie).⁸ Daarom kunnen de ijkpunten die ten grondslag liggen aan de huidige verdeling van middelen nog steeds goed worden gebruikt in het kader van het onderhavige onderzoek.

vergelijking Drenthe met referentieprovincies

De totale uitgaven van Drenthe – en de uitvoeringslasten daarbinnen – worden per taakgebied vergeleken met andere provincies. Daarbij wordt rekening gehouden met kostenbepalende structuurverschillen en verschillen in beschikbare eigen inkomsten.

De uitvoering van dezelfde taak brengt in de ene provincie andere (uitvoerings)kosten met zich mee dan in de andere provincie. Deze verschillen hangen voor een belangrijk deel samen met verschillen in structuurkenmerken, zoals de omvang van de provincie (oppervlakte, inwoners), het provinciale areaal (wegen, water, natuur) en andere kostenbepalende structuurkenmerken (o.a. bedrijven, banen).

Daarnaast zijn provincies in het verleden in verschillende mate in staat geweest om vermogen op te bouwen (o.a. uit verkoop van aandelen in nutsbedrijven), waardoor er momenteel sprake is van substantiële verschillen in eigen inkomsten tussen provincies. Deze inkomstenverschillen maken – los van verschillen in structuurkenmerken – verschillen in uitgaven tussen provincies mogelijk.

Door in de vergelijking van Drenthe met referentieprovincies op de juiste wijze rekening te houden met deze verschillen, worden belangrijke factoren uitgefilterd die een adequate vergelijking tussen provincies kunnen verstoren.

2.3 Gebruikte informatie

financiën, formatieve capaciteit en achtergrondinformatie

Voor zowel Drenthe als de referentieprovincies is een grote hoeveelheid informatie verzameld ten behoeve van het onderzoek. Het betreft gedetailleerde financiële informatie (rekening 2017 en meerjarenbegroting 2018 tot en met 2024), formatiegegevens en uiteenlopende achtergrondinformatie (uit documentatie en interviews/gesprekken). Centraal analysejaar in het onderzoek is 2018.

In de analyses gaat het steeds om netto lasten van provincies, dat wil zeggen de bruto lasten minus de taakgerelateerde baten⁹. Het totaal van de netto lasten van de provincie wordt gedekt met algemene middelen uit het provinciefonds en eigen algemene middelen (met name opcenten motorrijtuigenbelasting). Voor de vergelijkbaarheid worden de netto lasten steeds uitgedrukt in euro's per inwoner.

eigen inventarisatie personele capaciteit basis voor verdeling uitvoeringslasten over taakgebieden

Medio 2018 hebben alle teammanagers op verzoek van financiën een gedetailleerde opgave gedaan van de in hun team aanwezige formatie en de inzet daarvan op taakonderdelen. Deze organisatie-brede inventarisatie is als basis gebruikt voor de verdeling van de formatie over de relevante taakgebieden. Vervolgens is

⁸ Zie ook: Raad voor de financiële verhoudingen, Advies wijzigingen Fw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds, 2016.

⁹ Dit betreft o.a. baten uit leges, bijdragen van Rijk of EU voor specifieke taken of onttrekkingen aan bestemmingsreserves.

de loonsom in Drenthe verdeeld naar rato van deze formatieverdeling, waarbij een onderscheid is gemaakt naar schaalniveau per formatieplaats.

taakgebieden provinciefonds

Om de feitelijke netto lasten van de provincies te kunnen vergelijken met de geobjectiveerde budgetten uit het provinciefonds, is de algemene uitkering in het provinciefonds per provincie nader gespecificeerd naar de volgende uitgaventaakgebieden:

- Bestuur;
- Verkeer en vervoer
- Water en milieu;
- Natuur en recreatie,
- Economische zaken;
- Ruimtelijke ontwikkeling;
- Voorzieningen.

Daarnaast worden de volgende inkomstentaakgebieden onderscheiden:

- MRB (opcenten motorrijtuigenbelasting);
- OEM (overige eigen middelen).

Voor elk van de genoemde taakgebieden zijn er financiële ijkpunten beschikbaar die ten grondslag liggen aan de verdeling van de provinciefondsuitkering. Deze ijkpunten indiceren geobjectiveerde uitgavenniveaus per taakgebied per provincie, waarbij rekening is gehouden met kostenbepalende structuurverschillen tussen provincies. Deze structuurverschillen worden geïndiceerd met enkele tientallen verdeelmaatstaven, zoals gewogen weglengte provinciale wegen, inwoners in landelijk gebied en groei- en krimpgebieden, oppervlakte natuurgebieden, inrichtingen milieuhinderlijke bedrijvigheid et cetera. Voor een compleet overzicht van de verdeelmaatstaven wordt verwezen naar bijlage A.

Met de meest recente herziening van het provinciefonds worden de basisgegevens uit deze ijkpunten echter niet meer geactualiseerd, waardoor de verdeling in het provinciefonds op termijn zal gaan afwijken van de feitelijke kostenpatronen van provincies en de kostenoriëntatie verloren zal gaan. Ten behoeve van het onderhavige onderzoek heeft Cebeon de ijkpunten geactualiseerd naar 2018, zodat voor het analysejaar voor alle provincies kan worden beschikt over een actueel, geobjectiveerd kostenniveau per taakgebied.

uniforme verdeling financiën en formatie over taakgebieden

De verzamelde informatie is verwerkt in een analysebestand, waarbij een aantal belangrijke bewerkingen zijn uitgevoerd om de gegevens van de referentieprovincie goed vergelijkbaar te maken met die van Drenthe. Zo zijn zowel de lasten en baten als de formatie toegedeeld aan uniform afgebakende taakgebieden in afstemming op het provinciefonds. Daarbij zijn mutaties in reserves en (personele en materiële) overhead op uniforme wijze toegerekend aan de onderscheiden taakgebieden voor zowel Drenthe als de referentieprovincies.

Opgemerkt wordt dat het hier uitsluitend gaat om nadere rubricering en toedeling van bronmateriaal dat door de provincies zelf is aangereikt. Er zijn door Cebeon geen budgetten weggelaten of toegevoegd ten opzichte van het bronmateriaal uit de financiële administraties van de provincies.

2.4 Proces

terugkoppeling gebruikte gegevens

De gebruikte gegevens en uitgevoerde bewerkingen zijn ter controle teruggekoppeld naar de afdeling financiën die het meeste bronmateriaal heeft aangereikt. Het analysebestand met de verwerkte gegevens van Drenthe is ter verificatie voorgelegd aan en doorgesproken met de afdeling financiën.

Tijdens het onderzoekproces zijn diverse presentaties gehouden voor de teammanagers, waarin uitgevoerde werkzaamheden zijn toegelicht en het gebruikte (cijfer)materiaal en de (eerste) bevindingen van het onderzoek zijn gepresenteerd.

werkbijeenkomsten teams Drenthe

In de laatste fase van het onderzoek zijn werkbijeenkomsten georganiseerd met alle teams. Tijdens de bijeenkomsten zijn de tussentijdse uitkomsten per taakgebied besproken met de teams die werkzaam zijn op het betreffende taakgebied. Daarbij is een afzonderlijke bijeenkomst georganiseerd met de teams die werkzaam zijn op de verschillende taken die behoren tot de overhead (die is verdeeld over de verschillende taakgebieden).

begeleiding onderzoek

Het onderzoek is begeleid wat betreft gegevensverzameling en de beoordeling van gegevens en onderzoeksresultaten door een begeleidingsteam. Dit team werd gevormd door ambtelijk vertegenwoordigers vanuit de meest direct betrokken onderdelen van de organisatie (met name bedrijfsvoering, personeel en organisatie, financiën).

Daarnaast is een stuurgroep voor het onderzoek ingesteld, waaraan als bestuurlijk opdrachtgever namens Gedeputeerde Staten de onderzoeksresultaten worden aangeboden en gepresenteerd.

In bijlage C is een overzicht opgenomen van de leden van de stuurgroep en het begeleidingsteam.

3 Drenthe in perspectief

3.1 Inleiding

Centraal in het onderzoek staan de uitgaven van Drenthe en de uitvoeringscapaciteit die zij inzet om haar taken uit te voeren en ambities te realiseren. Deze aspecten worden in dit hoofdstuk in beeld gebracht, evenals de middelen die Drenthe hiervoor ontvangt uit het provinciefonds.

Om de situatie van Drenthe in het juiste perspectief te kunnen plaatsen bij de beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek, worden in dit hoofdstuk de scores van Drenthe op de verschillende taakgebieden in het provinciefonds vergeleken met die van de andere provincies.

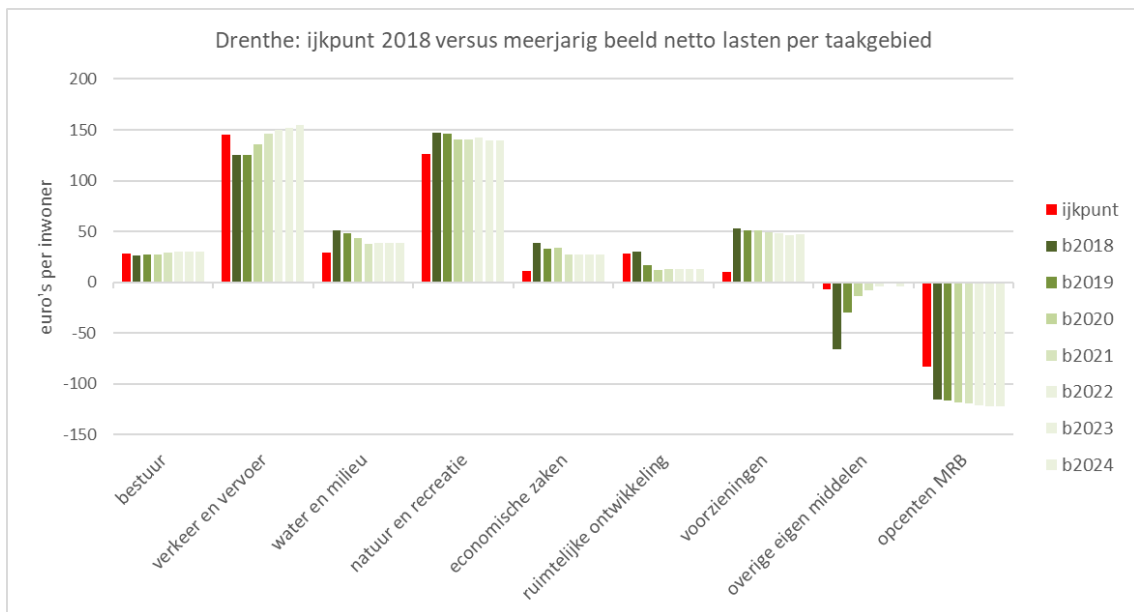
Tevens wordt een meerjarig beeld gegeven van de uitgaven en inkomsten van Drenthe en de referentieprovincies. Het capaciteitsonderzoek richt zich weliswaar primair op 2018, maar de (huidige) ambities van de provincies komen voor een belangrijk deel ook tot uiting in de uitgaven- en inkomstenpatronen voor de komende jaren.

3.2 Uitgaven en inkomsten in Drenthe

netto lasten en beschikbare middelen per taakgebied

Ter bekostiging van het provinciale takenpakket ontvangen de provincies vrij besteedbare middelen via het provinciefonds. Het provinciefonds is opgebouwd uit uitgaven- en inkomstenijpunten. Het niveau van de uitgavenijpunten is afgestemd op de feitelijke netto lasten van de provincies per taakgebied. Vanwege de mogelijkheden die provincies hebben om een deel van hun netto lasten met eigen middelen te bekostigen (met name opcenten MRB en overige eigen middelen), worden via de inkomstenijpunten budgetten ingehouden op de uitkering van het provinciefonds. De uitkering in het provinciefonds is het saldo van uitgavenijpunten minus de inhouding via de inkomstenijpunten.

In onderstaande staafdiagram wordt een overzicht gegeven van de netto lasten van Drenthe per taakgebied voor de begrotingsjaren 2018 tot en met 2024. Als referentie wordt per taakgebied weergegeven welk budget Drenthe in 2018 hiervoor uit het provinciefonds ontvangt.



In bovenstaande figuur is te zien dat het netto lastenniveau op de meeste taakgebieden in Drenthe hoger is dan de budgetten die via het provinciefonds voor het betreffende taakgebied beschikbaar worden gesteld. Met name op de taakgebieden Voorzieningen en Economische zaken is er sprake van een relatief hoog netto lastenniveau.

Bij diverse taakgebieden is er de komende jaren sprake van afnemende netto lasten. Alleen bij het taakgebied Verkeer en vervoer neemt het netto lastenniveau de komende jaren toe. Voor de achtergronden van deze ontwikkelingen wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

De extra netto lasten (ten opzichte van de ijkpuntcores van Drenthe) worden gedekt met extra eigen inkomsten, met name uit relatief hoge baten uit opcenten MRB. Dit hangt samen met het relatief hoge opcenten tarief dat Drenthe hanteert.¹⁰ Daarnaast is er de eerstkomende jaren nog sprake van relatief hoge inkomsten uit OEM (met name inkomsten uit rente, deelnemingen en onttrekkingen aan reserves).

samenstelling uitvoeringslasten

In Drenthe zijn verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van het provinciale beleid:

- eigen capaciteit in dienst van de provincie, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt naar:
 - directe capaciteit die werkzaam is op één van de onderscheiden taakgebieden;
 - indirecte capaciteit: personeel van ondersteunende diensten (zoals personeel en organisatie, financiën, communicatie, et cetera);
- ingehuurde capaciteit. Daarbij wordt in Drenthe onderscheid gemaakt naar inhuur op formatie (ten laste van de reguliere loonsom) en inhuur op projecten (ten laste van projectbudgetten);
- capaciteit bij externe partijen die provinciale taken uitvoeren in opdracht van Drenthe (zoals het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN)¹¹, het OV-bureau¹², de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD)¹³ en Prolander¹⁴).

¹⁰ Alhoewel het aantal motorrijtuigen dat in Drenthe staat geregistreerd (als basis voor de opcenten MRB en de daaraan gerelateerde inhouding in het provinciefonds) relatief beperkt is, realiseert Drenthe toch relatief veel inkomsten uit opcenten MRB doordat Drenthe het hoogste opcenten-tarief van alle provincies hanteert.

¹¹ Het SNN verstrekt subsidies voor energiebesparing, plattelandontwikkeling en innovatie, faciliteert de noordelijke samenwerking en behartigt de noordelijke belangen in Den Haag en Brussel.

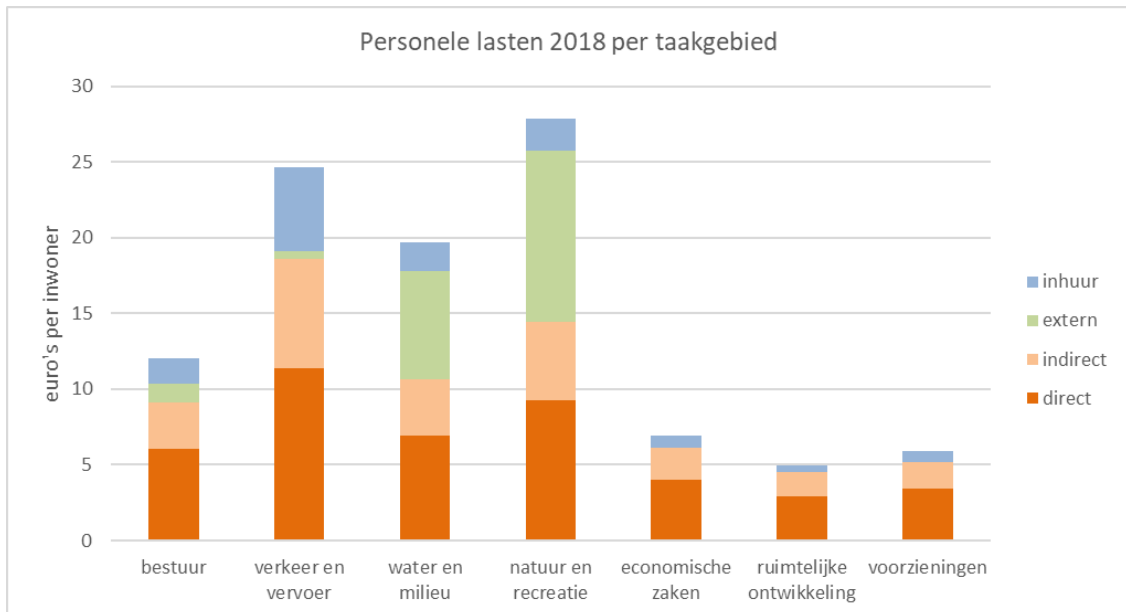
¹² Het OV-bureau ontwikkelt, beheert en organiseert het openbaar vervoer per bus in Groningen en Drenthe, in opdracht van de beide provincies en de gemeente Groningen.

¹³ De RUD is de Drentse uitvoeringsorganisatie op het gebied van milieuwetgeving, -regelgeving en -handhaving.

¹⁴ Prolander is de uitvoeringsorganisatie voor het landelijk gebied van Groningen en Drenthe.

De totale personele lasten van deze partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van provinciale taken bedragen in Drenthe in 2018 ruim 65 miljoen euro (circa 133 euro per inwoner).

In onderstaande staafdiagram is te zien hoe deze uitvoeringslasten over de verschillende taakgebieden zijn verdeeld.



In bovenstaande diagram is te zien dat in Drenthe de meeste uitvoeringslasten gemoeid zijn met de taakgebieden Natuur en recreatie, Verkeer en vervoer en Water en milieu.

Bij deze taakgebieden wordt een substantieel deel van de capaciteit ingehuurd (Verkeer en vervoer, o.a. voor bediening bruggen en sluizen) of is bij externe partijen ondergebracht (Prolander bij Natuur en recreatie en de RUD bij Water en milieu).

3.3 Positie Drenthe in provinciefonds

rekening houden met kostenbepalende structuurkenmerken

Drenthe heeft een aantal specifieke kenmerken die in meer of mindere mate relevant zijn voor de kosten die Drenthe moet maken om haar taken adequaat uit te kunnen voeren. Ook tijdens de werkbijeenkomsten met de teams is de eigenheid van Drenthe diverse malen naar voren gekomen en soms ook aangevoerd als verklaring voor een afwijkende taakinfilling en daarmee samenhangende personele inspanningen en kosten.

Voor een belangrijk deel wordt in de uitkering van het provinciefonds rekening gehouden met deze kostenbepalende kenmerken (voor een overzicht van alle relevante kenmerken zie bijlage A). Als gevolg van de uiteenlopende scores van provincies op de diverse structuurkenmerken, loopt de uitkering aan provincies in het provinciefonds dan ook duidelijk uiteen.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de ijkpuntsscores¹⁵ van Drenthe en de gemiddelde scores van alle provincies per taakgebied. Tevens zijn de laagste en hoogste scores per taakgebied weergegeven.

¹⁵ Inclusief de relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

Tabel 3.1: Uitkomsten ijkpunten provinciefonds per taakgebied: bandbreedte laagste en hoogste scores en score Drenthe. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>taakgebied</i>	<i>gemiddelde score</i>	<i>score Drenthe</i>	<i>laagste score</i>	<i>hoogste score</i>
<i>Bestuur</i>	16	29	11	35
<i>Verkeer en vervoer</i>	113	145	67	277
<i>Water en milieu</i>	28	30	19	80
<i>Natuur en recreatie</i>	46	126	21	126
<i>Economische zaken</i>	10	11	8	36
<i>Ruimtelijke ontwikkeling</i>	12	29	6	53
<i>Voorzieningen</i>	6	10	4	16
<i>overige eigen middelen (OEM)</i>	-13	-7	-28	0
<i>opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB)</i>	-78	-83	-146	-67

In bovenstaande tabel is te zien dat Drenthe op alle uitgavenijkpunten (substantieel) hoger dan gemiddeld scoort. Voor het taakgebied Natuur en recreatie ontvangt Drenthe per inwoner de hoogste uitkering uit het provinciefonds. Daarin komt tot uiting dat het Rijk op dit taakgebied een belangrijke opgave voor de provincie Drenthe ziet.

Verder valt op dat de inhouding in verband met de mogelijkheden eigen inkomsten te genereren in Drenthe relatief laag is. Dit geldt met name voor het (fictief) rendement op overige eigen middelen (OEM); de inkomstenpotentie uit opcenten MRB ligt iets boven het landelijk gemiddelde.

Opgemerkt wordt dat alle provincies via het provinciefonds relatief weinig middelen ontvangen voor het taakgebied Voorzieningen. Daarmee wordt door het Rijk uiting gegeven aan de visie dat de provinciale taken zich vooral in het ruimtelijk-economisch domein bevinden (in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie Lodders).¹⁶

¹⁶ Zie rapport 'Ruimte, regie en rekenschap' uit 2008 van de commissie decentralisatievoorstellen provincies.

4 Drenthe gespiegeld aan referenties

4.1 Inleiding

spiegeling Drenthe aan referenties: geobjectiveerde vergelijking

In dit hoofdstuk worden de gegevens van Drenthe gespiegeld aan referenties. Daarbij spelen de zogenaamde ijkpunten die ten grondslag liggen aan het provinciefonds een belangrijke rol.

Enerzijds bieden deze ijkpunten zelf een geschikt referentiekader voor de beoordeling van het netto lasten-niveau van de provincie. Dit vanwege het uitgangspunt van kostenoriëntatie, dat ten grondslag ligt aan het provinciefonds. Daardoor geven de ijkpunten een objectieve indicatie van de netto lasten die zijn gemoeid met een sober en doelmatige uitvoering van het provinciale takenpakket, rekening houdend met kostenbepalende structuurverschillen tussen provincies. Bovendien liggen deze ijkpunten ten grondslag aan de algemene middelen die de provincies jaarlijks van het Rijk ontvangen ter bekostiging van de provinciale taken.

Anderzijds bieden deze ijkpunten houvast bij een adequate vergelijking van provinciale uitgaven, rekening houdend met kostenbepalende structuurverschillen. Via deze structuurkenmerken zijn de uitgaven van referentieprovincies op ‘Drents niveau’ gebracht en daarmee vergelijkbaar gemaakt.

selectie referentieprovincies

Op basis van structuurkenmerken zijn een zestal provincies geselecteerd en voorgelegd aan de opdrachtgever. Uiteindelijk hebben vijf van deze provincies aan het onderzoek meegewerkt door de benodigde informatie aan te leveren. In dit hoofdstuk wordt Drenthe steeds vergeleken met de – voor structuurverschillen gecorrigeerde – gegevens van deze referentieprovincies. Het gaat om de provincies Groningen, Overijssel, Flevoland, Zeeland en Limburg.

toedeling overhead aan taakgebieden

Om de uitgaven per taakgebied van Drenthe op zinvolle wijze te kunnen vergelijken met referenties, dient niet alleen rekening te worden gehouden met de formatie die inhoudelijk werkzaam is op de verschillende taakgebieden (directe formatie), maar ook met de formatie van ondersteunende diensten (indirecte formatie, zoals financiën, P&O, ICT, et cetera). Deze ondersteunende diensten leveren een essentiële bijdrage aan een adequate uitvoering van de provinciale taken.

Op basis van informatie van de provincie Drenthe is deze indirecte formatie en de daarmee samenhangende uitvoeringslasten over de taakgebieden verdeeld naar rato van de verdeling van de directe formatie. Bij de referentieprovincies is de overhead op vergelijkbare wijze toegeedeeld aan de taakgebieden.

indeling hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de uitgaven van Drenthe per taakgebied gespiegeld aan de referentieprovincies. Voorafgaand aan de vergelijking per taakgebied wordt aandacht besteed aan een tweetal aspecten die relevant zijn voor een zinvolle vergelijking: de betekenis van de overhead en de beschikbare eigen middelen van provincies. Dit leidt tot de volgende indeling van dit hoofdstuk:

- in paragraaf 4.2 wordt de overhead van Drenthe vergeleken met de referentieprovincies, waarbij een aantal componenten worden onderscheiden;

- in paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de betekenis van de algemene eigen middelen voor de vergelijking van Drenthe met de referentieprovincies;
- in de paragrafen 4.4 t/m 4.10 worden de totale netto lasten en de uitvoeringslasten van Drenthe per taakgebied vergeleken met de referentieprovincies;
- in paragraaf 4.11 wordt een totaalbeeld van de uitkomsten gepresenteerd;
- het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.12 waarin een doorkijk naar toekomstige jaren wordt gegeven.

4.2 Overhead

Aangezien een substantieel deel van de totale personele capaciteit bestaat uit indirecte capaciteit, wordt de indirecte capaciteit van Drenthe ook afzonderlijk vergeleken met de referentieprovincies. Naast deze indirecte personele component is hierbij ook de indirecte materiële¹⁷ component betrokken, tezamen aangeduid als 'overhead'.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de apparaatslasten (personeel en materieel) van de overhead in Drenthe en de referentieprovincies, gespecificeerd naar een aantal taakonderdelen¹⁸. Tevens zijn onderaan de tabel de aandelen weergegeven van de personele en materiële overhead (als percentage van de totale apparaatslasten¹⁹ van de provincie).

Tabel 4.1: Vergelijking apparaatslasten (personeel en materieel) taakonderdelen overhead voor Drenthe en referentieprovincies in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)
	netto lasten Drenthe	netto lasten referenties	verschil Drenthe tov referenties (1-2)
taakonderdelen overhead			
<i>management</i> ²⁰	3	3	0
<i>ondersteuning management/bestuur</i>	5	5	0
<i>financiën</i>	4	5	-1
<i>personeel en organisatie</i>	5	5	1
<i>communicatie</i>	2	2	0
<i>ICT</i>	12	15	-3
<i>facilitair en huisvesting</i>	11	12	-1
<i>overig (o.a. inkoop, juridische zaken, DIV)</i>	10	10	1
TOTAAL overhead	52	56	-4
<i>aandeel personele overhead in totaal apparaatslasten</i>	22%	27%	
<i>aandeel materiële overhead in totaal apparaatslasten</i>	27%	23%	

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

¹⁷ Dit betreft budgetten voor huisvesting, ICT-infrastructuur en applicaties, organisatieontwikkeling, concernopleidingen, grafische diensten, catering, schoonmaak, et cetera.

¹⁸ De afbakening van deze taakonderdelen is voor de referentieprovincies afgestemd op dit van Drenthe.

¹⁹ Dit is het totaal van de personele lasten (direct en indirect) plus de materiële overhead.

²⁰ Hierbij is er van uit gegaan dat het management van de beleidsinhoudelijke teams circa 1/5 deel van hun tijd besteed aan beleidsinhoudelijke werkzaamheden op het betreffende taakgebied.

In bovenstaande tabel is te zien dat op de meeste taakonderdelen van de overhead het niveau van de apparaatslasten in Drenthe vergelijkbaar is met de referentieprovincies. De verschillen kunnen voor een belangrijk deel worden verklaard uit incidentele effecten.²¹

In totaal komt de overhead in Drenthe duidelijk lager uit dan in de referentieprovincies. In het onderste deel van de tabel is te zien dat dit samenhangt met de personele component van de overhead die relatief laag is in Drenthe. De materiële overhead is in Drenthe juist relatief hoger dan in de referentieprovincies.²²

Deze relatief lage overhead in Drenthe is naar rato van de inzet van de directe formatie verdeeld over de taakgebieden en derhalve meegenomen in de vergelijkingen per taakgebied in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk.

4.3 Algemene eigen middelen

betekenis (extra) algemene eigen middelen

Op de taakgebieden die betrekking hebben op de inkomsten uit opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) en overige eigen middelen (OEM) zijn geen uitvoeringslasten relevant.

De feitelijke inkomsten van provincies, mede in relatie tot de inhouding in het provinciefonds in dit verband, zijn echter wel relevant bij een interprovinciale vergelijking. Immers, hoe meer een provincie over eigen inkomsten kan beschikken in aanvulling op de algemene middelen uit het provinciefonds, hoe meer uitgaven zij zich kan permitteren. Dit kan ook tot uiting komen in een omvangrijker personeelsbestand en daarmee meer uitvoeringslasten.

Tegen deze achtergrond worden in onderstaande tabel de algemene eigen inkomsten uit OEM en MRB van Drenthe vergeleken met de referentieprovincies. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de *feitelijke* inkomsten uit deze bronnen en de inhouding in het provinciefonds in verband met de *potentiële* inkomsten. Het verschil tussen feitelijke en potentiële inkomsten geeft een indicatie van de extra bestedingsmogelijkheden van provincies.

²¹ Tijdelijke inhuur op financiën, projecten organisatieontwikkeling en inhaalslag investeringen in ICT.

²² Opgemerkt wordt dat de materiële overhead hier is gerelateerd aan de totale apparaatslasten (personeel plus materieel). Wanneer de materiële overhead wordt gerelateerd aan de totale personele lasten (zoals in Vensters voor bedrijfsvoering) komt dit uit op circa 38% voor Drenthe en circa 31% voor de referentieprovincies.

Tabel 4.2: Vergelijking feitelijke inkomsten en inhouding provinciefonds in verband met OEM en MRB voor Drenthe en referentieprovincies in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)
	netto lasten Drenthe	netto lasten referenties	verschil Drenthe tov referenties (1-2)
1 feitelijke inkomsten OEM	-66	-88	23
2 feitelijke inkomsten MRB	-116	-104	-11
3 TOTAAL feitelijke eigen inkomsten	-181	-194	12
4 inhouding OEM in provinciefonds	-7	-18	11
5 inhouding MRB in provinciefonds	-83	-92	9
6 TOTAAL inhouding eigen inkomsten	-90	-110	20
7 saldo feitelijke inkomsten minus inhouding OEM (regel 1-4)	-59	-71	12
8 saldo feitelijke inkomsten minus inhouding MRB (regel 2-5)	-33	-12	-21
9 TOTAAL saldo feitelijke inkomsten minus inhouding (regel 3-6)	-92	-83	-9

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de inkomsten uit OEM zijn in Drenthe lager dan in de referentieprovincies. Dit geldt zowel voor de feitelijke inkomsten uit OEM (regel 1) als voor de inhouding OEM in het provinciefonds (regel 4);
- bij de MRB zijn de feitelijke inkomsten in Drenthe hoger dan in de referentieprovincies (regel 2), terwijl de inhouding in het provinciefonds op basis van de potentiële MRB-capaciteit lager is (regel 5). Dit laatste hangt samen met het gegeven dat een relatief beperkt deel van alle motorrijtuigen (MRB-capaciteit) in Drenthe is geregistreerd. Doordat Drenthe een relatief hoog tarief voor de opcenten hanteert²³, zijn de feitelijke inkomsten uit MRB desondanks toch duidelijk hoger dan in de referentieprovincies;
- waar Drenthe vooral extra inkomsten uit MRB genereert (regel 8), genereren de referentieprovincies vooral extra inkomsten uit OEM (regel 7). Per saldo is het niveau van de extra eigen inkomsten in Drenthe iets hoger dan in de referentieprovincies (regel 9).

meerjarig beeld

Opgemerkt wordt dat het niveau van de eigen inkomsten uit OEM zowel in Drenthe als in de referentieprovincies de komende jaren sterk afneemt richting het niveau van de inhouding in het provinciefonds, waardoor in de nabije toekomst nauwelijks meer sprake is van extra inkomsten uit OEM.

Bij de inkomsten uit MRB is een uiteenlopend beeld te zien. Waar de in de meerjarenbegroting geraamde inkomsten uit opcenten MRB in Drenthe de komende jaren toenemen, worden deze in de referentieprovincies nagenoeg stabiel geraamd. Dit kan samenhangen met de verschillende financiële systematiek die provincies hanteren bij het opstellen van hun meerjarenbegroting (zie paragraaf 4.12).

²³ Met 0,92 opcenten is het tarief in Drenthe in 2018 het hoogste van alle provincies.

4.4 Taakgebied Bestuur

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Bestuur behoren alle taken die betrekking hebben op het democratisch functioneren van de provincie, zoals uitgaven voor de Provinciale Staten, de Gedeputeerde Staten, de commissaris van de Koning, de griffie en de rekenkamer. Daarnaast betreft het overige bestuurlijke taken, zoals samenwerking, lobbyactiviteiten, bestuurlijke advisering, openbare orde en veiligheid en toezichthoudende taken.

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Bestuur van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

Tabel 4.3: Taakgebied Bestuur in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	29	26	26	1
<i>waarvan GS/PS</i>		15	14	1
<i>waarvan overig bestuur</i>		11	11	0
Totaal uitvoeringslasten		16	15	1
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		6	7	-1
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		8	7	1
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		1	0	1
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurd capaciteit</i>		2	1	0

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) iets lager liggen dan de vergoeding voor de taken op het gebied van Bestuur in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe iets hoger zijn dan in de referentieprovincies (kolom 4). Dit hangt met name samen met iets hogere lasten op het onderdeel GS/PS (inclusief kabinetszaken);
- de totale uitvoeringslasten van Drenthe op dit taakgebied iets hoger zijn dan in de referentieprovincies (onderste deel tabel). Dit is het saldo van iets lagere lasten van taakgerelateerde eigen capaciteit en iets hogere lasten van overhead en externe partijen. Bij dit laatste gaat het in Drenthe om uitgaven aan het SNN. Alhoewel dit samenwerkingsverband o.a. subsidies verstrekt die op andere taakgebieden betrekking hebben (energiebesparing, plattelandsontwikkeling, innovatie), worden uitgaven in het kader van samenwerking op het taakgebied Bestuur verantwoord. Daarnaast wordt op dit taakgebied in Drenthe iets meer capaciteit ingehuurd dan in de referentieprovincies (afgrond 0 euro per inwoner).

belangrijkste bevindingen

Op het taakgebied Bestuur zijn de totale netto lasten en de uitvoeringslasten in Drenthe in 2018 vergelijkbaar met referentieprovincies. De komende jaren loopt het netto lastenniveau in Drenthe iets op.

4.5 Taakgebied Verkeer en vervoer

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Verkeer en Vervoer behoren alle lasten en baten met betrekking tot het beheer en onderhoud van provinciale wegen, verkeersveiligheid en investeringen in het kader van uitbreiding of aanleg van wegen. Zo zijn er diverse investeringsprojecten in het kader van bereikbaarheid: Emmen centrum, gebiedsontwikkeling Coevorden en spoorlijn Zwolle-Emmen. Deze laatste projecten worden gefinancierd uit de middelen die Drenthe van het Rijk ontvangt in het kader van het Regionaal Specifiek Pakket (RSP). Daarnaast behoren de lasten en baten in het kader van het beheer en onderhoud van waterwegen en de exploitatie van het openbaar vervoer in Drenthe tot dit taakgebied.

Het grootste deel van de personele capaciteit heeft betrekking op het beheer en onderhoud van provinciale (vaar)wegen. Daarnaast is een substantieel deel van de capaciteit werkzaam op diverse projecten (ingenieursbureau) en beleidsontwikkeling en projectmanagement. Een beperkt deel van de werkzaamheden heeft betrekking op het beheer van bruggen en sluizen, waarvoor grotendeels capaciteit wordt ingehuurd.

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Verkeer en vervoer van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

Tabel 4.4: Taakgebied Verkeer en vervoer in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	145	125	135	-10
<i>waarvan wegen</i>		52	66	-14
<i>waarvan waterwegen</i>		4	9	-4
<i>waarvan openbaar vervoer</i>		68	60	8
Totaal uitvoeringslasten		33	30	4
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		11	13	-2
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		17	16	1
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		1	0	1
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurde capaciteit</i>		6	2	3

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) substantieel lager liggen dan de vergoeding voor de taken op het gebied van Verkeer en vervoer in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe ook duidelijk lager liggen dan in de referentieprovincies (kolom 4). Dit hangt vooral samen met relatief lage lasten op het onderdeel wegen (en in mindere mate waterwegen).
- bij het onderdeel openbaar vervoer in Drenthe juist sprake is van hogere netto lasten. Dit kan samenhangen met de keuze van Drenthe om bij de raming van de lasten op dit onderdeel rekening te houden

met toekomstige lasten van het openhouden van onrendabele OV-lijnen. Ook heeft Drenthe bij de aanbesteding van het OV afspraken gemaakt over een hogere reductie van CO₂;

- de totale uitvoeringslasten van Drenthe op dit taakgebied iets hoger zijn dan in de referentieprovincies (onderste deel tabel). Dit hangt vooral samen met de relatief omvangrijke inhuur van capaciteit op dit taakgebied, terwijl Drenthe relatief weinig uitvoeringslasten van eigen personele capaciteit heeft. Dit is een relatief dure manier om de personele capaciteit in te vullen.²⁴ Daarnaast heeft Drenthe iets hogere lasten van toegerekende overhead²⁵ en van de inschakeling van externe partijen. Daarbij gaat het in Drenthe om uitgaven aan het OV-bureau (samenwerkingsverband met de provincie en de gemeente Groningen).

belangrijkste bevindingen

Op het taakgebied Verkeer en vervoer zijn de totale netto lasten in Drenthe in 2018 lager dan in de referentieprovincies. Als gevolg van substantiële investeringen in de provinciale infrastructuur nemen de afschrijvingslasten de komende jaren sterk toe. Met name daardoor loopt het netto lastenniveau de komende jaren op tot circa 150 euro per inwoner in 2022.

Het hoge investeringsvolume komt in 2018 al tot uiting in de relatief hoge uitvoeringslasten (waarvan een relatief groot deel wordt ingehuurd), doordat men nu bezig is met de voorbereidende werkzaamheden in het kader van deze investeringen. Doordat het investeringsvolume de komende jaren toeneemt, kan een opwaartse druk op de uitvoeringskosten worden verwacht.

In dit verband wordt opgemerkt dat tijdens de werkbijeenkomsten is aangegeven dat bij de bepaling van de structurele beheerlasten slechts in beperkte mate rekening wordt gehouden met de effecten van deze investeringsprojecten (zo zullen bij areaaluitbreiding de toekomstige beheerlasten toenemen, terwijl in de ramingen alleen rekening is gehouden met extra kosten voor klein onderhoud en gladheidsbestrijding).

4.6 Taakgebied Water en milieu

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Water en Milieu behoren alle lasten en baten die betrekking hebben op het beheer van het niveau en de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater, de bodemkwaliteit, bodemsanering, toezicht waterschappen en provinciale bijdragen ten behoeve van de aanpak van asbestdaken. Ook provinciale taken op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving behoren tot dit taakgebied.

Daarnaast behoren de provinciale lasten en baten in het kader van duurzaamheid tot dit taakgebied (o.a. reductie CO₂-uitstoot, energieneutraal wonen en windenergie).

Het grootste deel van de capaciteit is werkzaam op het onderdeel duurzaamheid. De overige capaciteit is werkzaam op de onderdelen bodem/milieu, water en vth-taken.

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Water en milieu van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

²⁴ Uitgaande van de gemiddelde loonkosten kan in plaats van inhuur voor hetzelfde budget circa 25% meer eigen capaciteit worden ingezet.

²⁵ Overigens is bij de verdeling van de huisvestingskosten het personeel in de buitendienst (kantonniers) buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.5: Taakgebied Water en milieu in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	30	51	41	10
<i>waarvan water, bodem en vth</i>		32	29	4
<i>waarvan duurzaamheid</i>		14	9	4
<i>waarvan overig milieu</i>		5	3	2
Totaal uitvoeringslasten		25	22	2
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		7	6	1
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		9	8	1
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		7	8	-1
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurd capaciteit</i>		2	1	1

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) substantieel hoger liggen dan de vergoeding voor dit taakgebied in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe ook duidelijk hoger liggen dan in de referentieprovincies (kolom 4). Dit is op alle onderdelen het geval;
- de uitvoeringskosten op dit taakgebied in Drenthe ook hoger liggen dan in de referentieprovincies. Dit betreft met name de kosten van eigen capaciteit (inclusief overhead) en ingehuurd capaciteit. De uitvoeringslasten van taken die bij externe partijen zijn ondergebracht (RUD) zijn in Drenthe juist iets lager dan in de referentieprovincies. Tijdens de werkbijeenkomsten is opgemerkt dat de provincie op dit taakgebied last heeft van beperkte beleidskracht bij Drentse gemeenten, waardoor de provincie Drenthe zich geroepen voelt dit te compenseren.

belangrijkste bevindingen

Volgens de meerjarenbegroting van Drenthe nemen de netto lasten op de wettelijke taken (water, bodem en vth) de komende jaren duidelijk af naar een vergelijkbaar niveau als in de referentieprovincies (circa 20 euro per inwoner in 2022). Deze afname hangt vooral samen met de aflopende uitgaven voor bodemsanering.

Op het onderdeel duurzaamheid blijft het uitgavenniveau in Drenthe de komende jaren op het relatief hoge niveau van 2018. Gezien de (inter)nationale ontwikkelingen zou het belang van dit taakonderdeel in de toekomst weleens sterk kunnen toenemen. Daarbij zouden de huidige provinciale ambities wellicht kunnen worden vervangen door (bindende) afspraken met het Rijk (klimaatakkoord). Dit zou een opwaarts effect kunnen hebben op de provinciale uitgaven in dit verband, ook met betrekking tot de uitvoeringslasten (momenteel heeft een groot deel van de ingezette capaciteit op dit taakgebied al betrekking op het onderdeel duurzaamheid).

Voor het gehele taakgebied bedraagt het netto lastenniveau in 2022 circa 39 euro per inwoner. Daarmee ligt het netto lastenniveau ook in 2022 duidelijk boven het ijkpunt. Hierbij wordt aangetekend dat het ijkpunt in het provinciefonds is afgestemd op het provinciale takenpakket uit het recente verleden. Daarbij is wellicht nog onvoldoende rekening gehouden met een toekomstige provinciale rol op het terrein van duurzaamheid.

In vergelijking met de referentieprovincies wordt opgemerkt dat Drenthe veel doet met relatief weinig personele capaciteit. Gezien de toenemende (inter)nationale aandacht voor duurzaamheid kan de komende jaren een opwaarts effect worden verwacht op de uitvoeringslasten op dit taakonderdeel. Aandachtspunt in dit verband is de provinciale opvatting van haar taak en rol op dit onderdeel.

4.7 Taakgebied Natuur en recreatie

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Natuur en Recreatie behoren uitgaven die betrekking hebben op beheer en ontwikkeling van natuur (EHS, NNN) en recreatie. Voor natuur gaat het om natuurontwikkeling, natuurbeheer, beheer flora en fauna en agrarische aangelegenheden, inclusief landbouwontwikkeling en aanpak stikstof (PAS). Voor recreatie gaat het om behouden en bevorderen van recreatieve voorzieningen en activiteiten (vrijtijdseconomie).

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Natuur en Recreatie van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

Tabel 4.6: Taakgebied Natuur en recreatie in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	126	147	137	10
<i>waarvan natuur</i>		117	119	-1
<i>waarvan recreatie</i>		18	10	8
<i>waarvan landbouw</i>		11	9	3
Totaal uitvoeringslasten		34	33	2
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		9	13	-3
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		12	15	-3
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		11	4	7
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurd capaciteit</i>		2	2	0

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) substantieel hoger liggen dan de vergoeding voor dit taakgebied in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe ook duidelijk hoger liggen dan in de referentieprovincies (kolom 4). Dit hangt vooral samen met het relatief hogere netto lastenniveau op het onderdeel recreatie;
- de uitvoeringkosten op dit taakgebied in Drenthe iets hoger liggen dan in de referentieprovincies. In het onderste deel van de tabel is te zien dat dit samenhangt met de relatief hoge uitvoeringslasten van externe partijen die provinciale taken uitvoeren op dit taakgebied (Prolander). De kosten van eigen capaciteit en daarmee samenhangende overhead zijn in Drenthe juist relatief laag. De uitvoeringslasten voor ingehuurd capaciteit zijn in Drenthe gelijk aan die in de referentieprovincies.

belangrijkste bevindingen

In het relatief hoge ijkpuntniveau van Drenthe komt tot uiting dat het Rijk vindt dat de provincie Drenthe op dit taakgebied een belangrijke opgave heeft. De provincie onderkent dit, wat tot uiting komt in een netto lastenniveau dat duidelijk hoger ligt dan het ijkpunt en het uitgavenniveau in de referentieprovincies.

Volgens de meerjarenbegroting van Drenthe nemen de netto lasten op het onderdeel natuur de komende jaren toe en op de onderdelen recreatie en landbouw af. Per saldo komen de netto lasten voor het gehele taakgebied in 2022 uit op circa 143 euro per inwoner.

In dit verband wordt opgemerkt dat op het onderdeel natuur sprake is van vaak bindende afspraken met het Rijk/EU. Dit betekent dat het niet realiseren van afgesproken prestaties omtrent de ontwikkeling van nieuwe natuur financiële consequenties kan hebben.

In vergelijking met de referentieprovincies wordt opgemerkt dat Drenthe op dit taakgebied veel doet met relatief weinig personele capaciteit.

4.8 Taakgebied Economische zaken

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Economische zaken behoren lasten en baten die betrekking hebben op het stimuleren van economische activiteiten. Het gaat hierbij om provinciale bijdragen aan economische structuurversterking, werkgelegenheidsprojecten (vierkant voor werk), ontwikkeling airport Eelde, stimulering van de regionale economie (innovatie, kennisontwikkeling, breedband, groene economie) en diverse cofinancieringsprojecten van de EU.

Een belangrijk deel van de capaciteit wordt ingezet in het kader van economische structuurversterking, waarbij een groot deel van de werkzaamheden bestaat uit het opzetten van regelingen en het organiseren van samenwerking.

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Economische zaken van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

Tabel 4.7: Taakgebied Economische zaken in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	11	38	57	-19
Totaal uitvoeringslasten		10	11	-1
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		4	5	-1
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		5	6	-1
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		0	0	0
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurde capaciteit</i>		1	1	0

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) substantieel hoger liggen dan de vergoeding voor dit taakgebied in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe duidelijk lager liggen dan in de referentieprovincies (kolom 4);
- de uitvoeringskosten op dit taakgebied in Drenthe iets lager zijn dan in de referentieprovincies. De uitvoeringslasten van ingehuurde capaciteit zijn op dit taakgebied in Drenthe vergelijkbaar met referentieprovincies. Er zijn op dit taakgebied geen externe partijen relevant (samenwerking in SNN-verband hoort bij het taakgebied Bestuur).

belangrijkste bevindingen

Ten opzichte van de vergoeding in het provinciefonds is op dit taakgebied sprake van relatief hoge netto lasten. Ten opzichte van de referentieprovincies is er echter sprake van een relatief laag netto lastenniveau, terwijl de uitvoeringslasten op een vergelijkbaar niveau liggen.

Volgens de meerjarenbegroting nemen de netto lasten op dit taakgebied de komende jaren duidelijk af tot circa 27 euro per inwoner in 2022. Deze daling hangt vooral samen met aflopende stimuleringsregelingen en lagere uitgaven ten behoeve van airport Eelde en breedband. Daar staat tegenover dat vanaf 2020 hogere bijdragen in het kader van cofinanciering van EU-projecten worden begroot.

Tijdens de werkbijeenkomsten is opgemerkt dat de provincie op dit taakgebied wordt geconfronteerd met beperkte beleidskracht bij Drentse gemeenten. Bovendien zijn andere partijen de laatste jaren minder actief geworden op dit taakgebied (Kamer van Koophandel, re-integratiebureau IMK, innovatiecentrum Syntens). Vanuit de provinciale ambities voelt Drenthe zich geroepen dit te compenseren, wat heeft geleid tot extra inspanningen en financiële bijdragen²⁶ van de provincie. Daarnaast is aangegeven dat Drenthe soms taken zelf oppakt omdat samenwerking niet goed van de grond komt als gevolg van uiteenlopende belangen en prioriteiten.

Tegen de achtergrond van het voorgaande wordt opgemerkt dat de ambities van Drenthe op dit taakgebied – net als bij de referentieprovincies – duidelijk omvangrijker zijn dan het provinciale takenpakket dat via het provinciefonds wordt gehonoreerd. Drenthe vult dit voor een belangrijk deel in met financiële bijdragen aan diverse partijen, die daarmee een bijdrage moeten leveren aan het realiseren van de provinciale doelstellingen op dit taakgebied.

4.9 Taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling behoren de lasten en baten die betrekking hebben op de omgevingsvisie, de regiovisie, het bevorderen van binnensteden, herstructurering en wonen.

Het grootste deel van de personele capaciteit is bezig met de beoordeling van ruimtelijke plannen en overleg met gemeenten (o.a. ten behoeve van de omgevingsvisie). Bij complexe ruimtelijke ontwikkelingen wordt ook gebruik gemaakt van ondersteuning vanuit andere taakgebieden (o.a. Verkeer en vervoer, Water en milieu, Natuur en recreatie).²⁷ Een beperkt deel van de capaciteit is werkzaam ten behoeve van projecten (met name bevorderen van binnensteden en herstructurering).

²⁶ Zo heeft de provincie als aandeelhouder extra middelen bijgedragen ten behoeve van airport Eelde ter compensatie van achterblijvende bijdragen van andere aandeelhouders.

²⁷ Deze ondersteuning van uit andere taakgebieden is meegenomen in de uitvoeringslasten van het taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling.

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

Tabel 4.8: Taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	29	30	26	4
Totaal uitvoeringslasten		7	14	-7
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		3	6	-3
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		4	8	-4
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		0	0	0
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurde capaciteit</i>		0	1	0

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) vrijwel gelijk zijn aan de vergoeding voor dit taakgebied in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe iets hoger liggen dan in de referentieprovincies (kolom 4);
- de uitvoeringskosten op dit taakgebied in Drenthe substantieel lager zijn dan in de referentieprovincies. In de werkbijeenkomsten is naar voren gekomen dat Drenthe bewust heeft gekozen voor een terughoudende rol op dit taakgebied. Dit komt o.a. tot uiting in het gegeven dat Drenthe zich niet bemoeit met het bestaande stedelijk gebied (verantwoordelijkheid gemeenten) en geen contingenteringsafspraken voor woningbouw hanteert. Daarnaast streeft Drenthe ernaar vroegtijdig betrokken te zijn bij relevante ontwikkelingen, waardoor processen soepeler verlopen.²⁸ Dit komt tot uiting in relatief lage uitvoeringslasten in Drenthe. Er zijn op dit taakgebied geen externe partijen relevant (samenwerking in SNN-verband hoort bij het taakgebied Bestuur). In tegenstelling tot referentieprovincies heeft Drenthe op dit taakgebied geen uitvoeringslasten van ingehuurde capaciteit.

belangrijkste bevindingen

De netto lasten op dit taakgebied zijn iets hoger dan de vergoeding in het provinciefonds en de netto lasten in de referentieprovincies. Dit gaat gepaard met uitvoeringslasten die substantieel lager zijn dan in de referentieprovincies. Deze lage uitvoeringslasten lijken in belangrijke mate samen te hangen met de bewuste keus voor een terughoudende rol van de provincie op dit taakgebied.

Volgens de meerjarenbegroting nemen de netto lasten op dit taakgebied de komende jaren duidelijk af tot circa 13 euro per inwoner in 2022. Deze daling hangt vooral samen met aflopende regelingen in het kader van bevorderen van binnensteden en herstructurering.

²⁸ Dit zou tot uiting kunnen komen in een relatief beperkt aantal procedures. Dit is echter niet onderzocht in het onderhavige onderzoek.

4.10 Taakgebied Voorzieningen

afbakening taakgebied

Tot het taakgebied Voorzieningen behoren lasten en baten die betrekking hebben op culturele voorzieningen, zoals cultureel erfgoed, cultuurhistorie en cultuureducatie, archeologie, musea en monumenten. Daarnaast vallen diverse maatschappelijke voorzieningen onder dit taakgebied, zoals bibliotheken, sport, vitaal platteland en krimpproblematiek (deels cofinanciering EU).

Het grootste deel van de personele capaciteit op dit taakgebied is werkzaam in de sfeer van cultureel erfgoed en cultuurbeleid. Een beperkt deel van de capaciteit richt zich op vitaal platteland en krimpproblematiek.

vergelijking uitgaven Drenthe met referenties

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de netto lasten voor het taakgebied Voorzieningen van Drenthe (kolom 2) en de referentieprovincies (kolom 3). Daarnaast is weergegeven welke vergoeding voor deze taken via het provinciefonds beschikbaar komt (kolom 1).

In het bovenste deel van de tabel worden de totale netto lasten voor het taakgebied gespecificeerd naar een aantal onderdelen. In het onderste deel van de tabel staat een specificatie van de totale uitvoeringslasten die relevant zijn op dit taakgebied.

Tabel 4.9: Taakgebied Voorzieningen in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>ijkpunt provincie fonds</i>	<i>netto lasten Drenthe</i>	<i>netto lasten referenties</i>	<i>verschil Drenthe tov referenties (2-3)</i>
Totaal netto lasten	10	53	48	5
<i>waarvan cultuur</i>		37	29	8
<i>waarvan maatschappij</i>		15	17	-2
Totaal uitvoeringslasten		8	6	2
<i>waarvan taakgerelateerde eigen capaciteit</i>		3	3	1
<i>waarvan overhead (personeel + materieel)</i>		4	3	2
<i>waarvan uitvoering door externe partijen</i>		0	0	0
<i>waarvan taakgerelateerde ingehuurde capaciteit</i>		1	1	0

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is te zien dat:

- in 2018 de netto lasten van Drenthe (kolom 2) substantieel hoger liggen dan de vergoeding voor dit taakgebied in het provinciefonds (kolom 1);
- de netto lasten van Drenthe ook hoger zijn dan in de referentieprovincies (kolom 4). Dit hangt samen met de relatief hoge netto lasten van Drenthe op het taakonderdeel cultuur;
- de uitvoeringkosten op dit taakgebied in Drenthe iets hoger zijn dan in de referentieprovincies. Dit betreft met name uitvoeringslasten van eigen capaciteit (inclusief overhead). Er zijn op dit taakgebied geen uitvoeringslasten van externe partijen relevant en de uitvoeringslasten van ingehuurde capaciteit zijn in Drenthe vergelijkbaar met die in de referentieprovincies.

belangrijkste bevindingen

De netto lasten op dit taakgebied zijn (substantieel) hoger dan de vergoeding in het provinciefonds en de netto lasten in de referentieprovincies. Dit gaat gepaard met uitvoeringslasten die iets hoger zijn dan in de referentieprovincies.

Volgens de meerjarenbegroting nemen de netto lasten op dit taakgebied de komende jaren in beperkte mate af, tot circa 49 euro per inwoner in 2022.

Tijdens de werkbijeenkomsten is opgemerkt dat de provincie op dit taakgebied wordt geconfronteerd met weinig kapitaalcrachtige culturele instellingen en beperkte beleidskracht bij Drentse gemeenten, die daarvoor geen voorttrekkersrol op dit taakgebied vervullen. Om de provinciale ambities te kunnen realiseren voelt Drenthe zich geroepen om dit te compenseren, wat heeft geleid tot extra inspanningen en financiële bijdragen²⁹ van de provincie.

In dit verband is opgemerkt dat de provinciale investeringen op dit taakgebied weliswaar hebben geleid tot een hoog voorzieningenniveau in Drenthe, maar dat de financiële baten met name terechtkomen bij andere partijen (toeristenbelasting gemeenten, eigenaren vakantieparken).

4.11 Totaalbeeld

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten per taakgebied uit de voorgaande paragrafen verzameld. In deze tabel wordt een overzicht per taakgebied gegeven van:

- kolom 1: de uitkomst van het ijkpunt in het provinciefonds;
- kolom 2: de totale netto lasten in Drenthe in 2018;
- kolom 2a: het deel van de netto lasten in Drenthe dat betrekking heeft op de uitvoeringslasten. Dit is het totaal van de eigen capaciteit, ingehuurde capaciteit, overhead (personeel en materieel) en ingezette capaciteit voor uitvoering van provinciale taken door externe partijen;
- kolom 3: de totale netto lasten in de referentieprovincies gecorrigeerd voor kostenbepalende structuurverschillen met Drenthe;
- kolom 3a: het deel van de (gecorrigeerde) netto lasten in de referentieprovincies dat betrekking heeft op de uitvoeringslasten (eigen capaciteit, inhuur, overhead en externe partijen);
- kolom 4: het verschil in totale netto lasten tussen Drenthe en de referentieprovincies (kolom 2 minus kolom 3);
- kolom 4a: het verschil in uitvoeringslasten tussen Drenthe en de referentieprovincies (kolom 2a minus kolom 3a).

In het bovenste deel van de tabel staan alle uitgaventaakgebieden. In het onderste deel staan de inkomsten-taakgebieden: overige eigen middelen (OEM) en opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB). In de laatste regel staat het saldo van uitgaven en inkomsten dat wordt gedekt met de algemene uitkering uit het provinciefonds.

²⁹ Opgemerkt wordt dat de provincie in het verleden tevergeefs een beroep heeft gedaan op de gemeente Assen voor een financiële bijdrage aan het Drents Museum.

Tabel 4.10: Totaalbeeld ijkpunten, netto lasten en uitvoeringslasten per taakgebied in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

taakgebied	(1) ijkpunt provincie fonds	(2) totaal netto lasten Drenthe	(2a) waarvan lasten uitvoering Drenthe	(3) totaal netto lasten referentie	(3a) waarvan lasten uitvoering referentie	(4) verschil totaal Drenthe tov referenties (2-3)	(4a) verschil uitvoering Drenthe tov referenties (2a-3a)
Bestuur	29	26	16	26	16	1	1
Verkeer en vervoer	145	125	33	135	30	-10	3
Water en milieu	30	51	25	41	23	10	2
Natuur en recreatie	126	147	34	137	33	10	1
Economische zaken	11	38	10	57	11	-19	-2
Ruimtelijke ontwikkeling	29	30	7	26	14	4	-8
Voorzieningen	10	53	8	48	6	5	2
TOTAAL uitgaven	379	471	133	470	133	0	0
OEM	-7	-66		-88		23	
MRB	-83	-116		-104		-11	
TOTAAL inkomsten	-90	-181		-193		12	
uitgaven +/- inkomsten	289	289		278		12	

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de totale netto lasten in Drenthe (kolom 2) zijn substantieel hoger dan de middelen die voor de provinciale taken van Drenthe via het provinciefonds beschikbaar worden gesteld (kolom 1). De hogere uitgaven worden gedekt met substantieel hogere inkomsten uit OEM en MRB dan waarmee in het provinciefonds rekening wordt gehouden;
- de totale netto lasten in Drenthe zijn gelijk aan de referentieprovincies (kolom 4), terwijl de referentieprovincies wel over meer eigen inkomsten dan Drenthe beschikken (circa 12 euro per inwoner);
- ook de totale uitvoeringslasten in Drenthe zijn gelijk aan de referentieprovincies (kolom 4a). Wel zijn er verschillen op de taakgebieden te zien. Zo zijn de uitvoeringslasten in Drenthe hoger op het taakgebied Verkeer en vervoer. Dit hangt samen met toekomstige investeringen waarvoor nu personele capaciteit wordt ingezet ter voorbereiding. Op het taakgebied Ruimtelijke ontwikkeling is juist sprake van relatief beperkte uitvoeringslasten. Dit hangt samen met de bewuste keuze van Drenthe voor een terughoudende rol op dit taakgebied. Op de andere taakgebieden is er sprake van kleinere verschillen (1 à 2 euro per inwoner).

Aangezien de samenstelling van de uitvoeringslasten in Drenthe afwijkt van de referentieprovincies, wordt in onderstaande tabel een overzicht gegeven van de betekenis van de verschillende componenten binnen de totale uitvoeringslasten in Drenthe en de referentieprovincies.

Tabel 4.11: Samenstelling uitvoeringslasten Drenthe en referentieprovincies in 2018. Bedragen in euro's per inwoner.

		(1)	(2)	(3)
		kosten uitvoering Drenthe	kosten uitvoering referenties	verschil Drenthe tov referenties (1-2)
<i>onderdelen uitvoeringslasten</i>				
1	<i>directe eigen capaciteit</i>	44	53	-9
2	<i>indirecte eigen capaciteit (overhead)</i>	25	32	-7
3	<i>materiële overhead</i>	31	27	4
4	<i>externe partijen</i>	20	12	8
5	<i>ingehuurde capaciteit</i>	13	9	4
6	<i>totaal uitvoeringslasten</i>	133	133	0
7	<i>subtotaal eigen capaciteit (1+2)</i>	69	85	-16
8	<i>subtotaal inhuur/extern partijen(4+5)</i>	33	21	12
9	<i>subtotaal overhead (2+3)</i>	56	59	-3
10	<i>inhuur in % totaal uitvoeringslasten (5 ÷ 6)</i>	10%	7%	3%
11	<i>externe partijen in % totaal uitvoeringslasten (4 ÷ 6)</i>	15%	9%	6%
12	<i>indirecte eigen capaciteit in % totaal uitvoeringslasten (2 ÷ 6)</i>	19%	24%	-5%
13	<i>materiële overhead in % totaal uitvoeringslasten (3 ÷ 6)</i>	23%	20%	3%

NB: Door afrondingsverschillen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- de totale uitvoeringslasten in Drenthe zijn in 2018 gelijk zijn aan de referentieprovincies (regel 6);
- wanneer wordt ingezoomd op verschillende onderdelen binnen de totale uitvoeringslasten, is sprake van duidelijke verschillen ten opzichte van de referenties:
 - **eigen capaciteit:** de uitvoeringslasten van eigen capaciteit (in dienst van de provincie) zijn in Drenthe duidelijk lager dan bij de referenties (regel 1 en 2). De totale uitvoeringslasten van de eigen personele capaciteit (directe en indirecte capaciteit) is circa 16 euro per inwoner lager dan in de referentieprovincies (regel 7);
 - **materiële overhead:** de kosten van de materiële overhead zijn in Drenthe hoger dan in de referentieprovincies (regel 3). Ook in relatieve zin is de materiële overhead³⁰ in Drenthe hoog (regel 13). Wanneer de totale (personele plus materiële) overhead wordt vergeleken, is deze in Drenthe circa 3 euro per inwoner lager dan in de referentieprovincies (regel 9);
 - **externe partijen:** tegenover de relatief beperkte lasten van eigen capaciteit staan relatief hoge uitvoeringslasten van externe partijen die provinciale taken uitvoeren. De uitvoeringslasten van externe partijen zijn in Drenthe circa 8 euro per inwoner hoger dan in de referentieprovincies (regel 4);
 - **ingehuurde capaciteit:** daarnaast is de inhuur van benodigde capaciteit in Drenthe duidelijk hoger dan bij de referenties³¹. In totaal zijn de uitvoeringslasten van ingehuurde capaciteit in Drenthe circa 4 euro per inwoner hoger dan in de referentieprovincies (regel 5). Ook in relatieve zin is in Drenthe een groter deel van de totale uitvoeringslasten gerelateerd aan inhuur³² (regel 10). Opgemerkt wordt dat het doorgaans relatief duur is om door middel van inhuur te voorzien in de benodigde personele capaciteit.

³⁰ De materiële overhead betreft budgetten voor huisvesting, ICT-infrastructuur en applicaties, organisatieontwikkeling, concernopleidingen, grafische diensten, catering, schoonmaak, et cetera

³¹ Aangezien voor één referentieprovincie geen informatie over inhuur van personeel beschikbaar was, is deze provincie op dit onderdeel buiten beschouwing gelaten.

³² Wanneer de inhuur wordt gerelateerd aan de totale personele lasten van provincies, zoals in de personeelsmonitor van het A&O-fonds, komt dit voor Drenthe uit op circa 16%.

4.12 Doorkijk meerjarig beeld

uiteenlopende systematiek meerjarenbegrotingen provincies

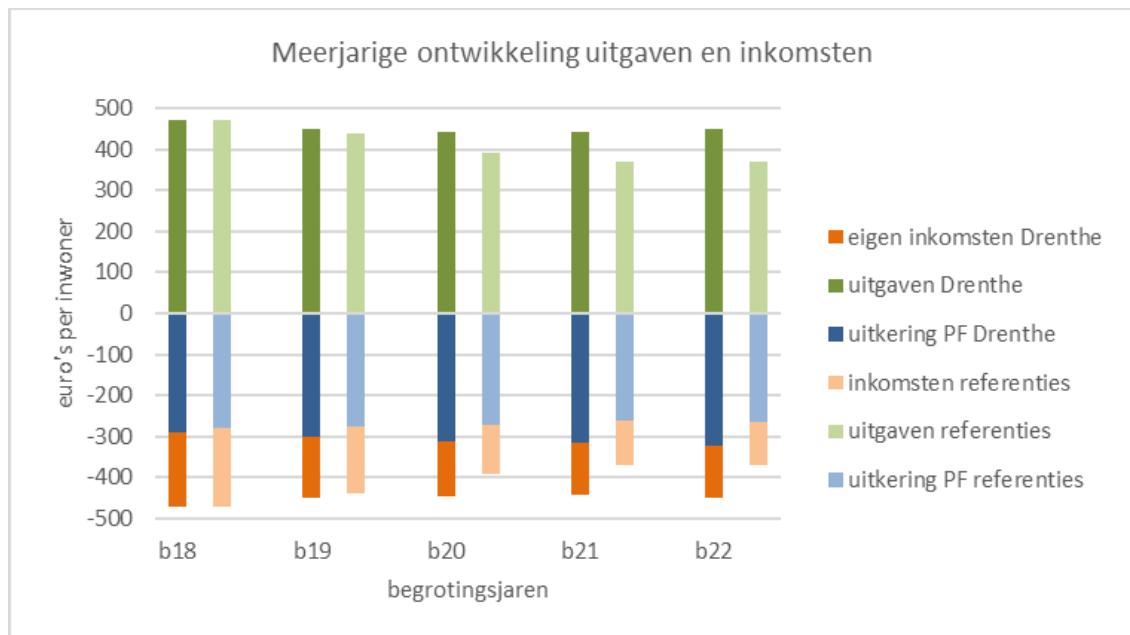
De vergelijking van Drenthe met de referentieprovincies in voorgaande paragrafen richt zich primair op 2018. Voor zover relevant is daarbij op enkele taakgebieden ook enkele jaren vooruitgekeken op basis van de ramingen van provincies in hun meerjarenbegroting. Daarbij laten de referentieprovincies en Drenthe soms uiteenlopende ontwikkelingen zien. Dit hangt samen met verschillende systematiek die provincies hanteren bij het opstellen van hun meerjarenbegroting.

Zo heeft Drenthe er met ingang van de voorjaarsnota 2017 voor gekozen om diverse ontwikkelingen door te trekken naar de toekomst en dus bepaalde ambities en daarmee samenhangende budgetten op te nemen in de meerjarenbegroting. Andere provincies verwerken dergelijke ontwikkelingen tot aan het begin van een nieuwe collegeperiode en zetten deze daarna op 'nul' in afwachting van een nieuw collegeprogramma. Dit laatste is ook bij de referentieprovincies het geval.

geraamde netto lasten en inkomsten in komende jaren

Met inachtneming van de hiervoor beschreven kanttekening is het toch informatief om een aantal jaren vooruit te kijken naar de ontwikkeling van de netto lasten en inkomsten van de provincies.

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de netto lasten van Drenthe en de referentieprovincies en de algemene (eigen) middelen waarmee zij deze netto lasten in hun meerjarenbegrotingen dekken in de begrotingsjaren 2018 tot en met 2022.



In bovenstaande figuur is te zien dat het totale netto lastenniveau in Drenthe de komende jaren redelijk op het niveau van 2018 blijft. Bij de referentieprovincies is te zien dat het netto lastenniveau de komende jaren sterker afneemt. Dit verschil hangt wellicht samen met de hiervoor beschreven verschillen in financiële systematiek die provincies hanteren in hun meerjarenbegrotingen.

In het onderste deel van de figuur is te zien dat Drenthe ter dekking van de toekomstige uitgaven in de meerjarenbegroting in tegenstelling tot de referentieprovincies uitgaat van een stijgende uitkering uit het provinciefonds. Bovendien raamt Drenthe een minder sterke afname van de beschikbare eigen middelen dan de referentieprovincies. Daarbij wordt de verwachte afname van beschikbare overige eigen middelen (OEM) in Drenthe opgevangen met een verwachte toename van de inkomsten uit opcenten MRB.

De uiteenlopende financiële systematiek bij de meerjarenramingen maakt een vergelijking van Drenthe met referentieprovincies voor komende jaren op basis van de meerjarenbegrotingen minder zinvol.

Bijlagen

A Structuurkenmerken provinciefonds

A.1.1 Verdeelmaatstaven ijkpunten provinciefonds

verdeelmaatstaven provinciefonds

De uitkering uit het provinciefonds is gebaseerd op de omvang van objectieve structuurkenmerken van provincies. De volgende verdeelmaatstaven liggen ten grondslag aan de verdeling van het huidige provinciefonds.

- inwoners: aantal inwoners;
- inwoners landelijke gebied: aantal inwoners in gebieden met omgevingsadressendichtheid < 1.000;
- inwoners krimp: aantal inwoners in gebieden die volgens de bevolkingsprognose CBS krimpen;
- woonruimten: aantal woonruimten;
- gewogen weglengte provinciale weg: de lengte van wegen in provinciaal beheer, gewogen voor dichtheid (aantal inwoners en banen in relatie tot oppervlakte provincie) als voor bodemgesteldheid;
- land: omvang van de provincie in aantal hectaren land;
- water: omvang van de provincie in aantal hectaren water;
- oeverlengte: totale lengte van de oevers in hectometers;
- groen EHS: omvang van de categorieën 'overig agrarisch gebruik', 'bos', 'droog natuurlijk terrein' en 'nat natuurlijk terrein' uit de CBS-statistiek bodemgebruik 2006 binnen de contouren van de Ecologische hoofdstructuur (EHS);
- milieuhinderlijke bedrijven: het aantal inrichtingen in het Register risico's gevaarlijke stoffen (RRGS) waar de provincie bevoegd gezag is;
- bedrijfsterreinen: de oppervlakte van terrein in gebruik voor nijverheid, handel en zakelijke dienstverlening;
- banen: het aantal banen van werknemers (totaal en naar een aantal bedrijfstakken/klassen);
- schaalbedrag: per taakgebied voor alle provincies hetzelfde bedrag;
- voormalige DU verkeer en vervoer: middelen voor de exploitatie van het openbaar vervoer en het uitvoeren van omvangrijke infrastructurele projecten;
- voormalige DU natuur: middelen voor de verwerving, inrichting en onderhoud van natuur;
- overige decentralisatie uitkeringen: betreft diverse overige decentralisatie-uitkeringen, zoals Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en de zoetwatermaatregelen uit het deltaplan Zoetwater.

verdeelmaatstaven achter decentralisatie uitkeringen

Ook achter de verdeling van decentralisatie-uitkeringen gaan vaak objectieve structuurkenmerken schuil. Zo is de decentralisatie-uitkering (DU) Verkeer en vervoer opgebouwd uit modules voor de exploitatie van het openbaar vervoer en infrastructurele investeringen (gebaseerd op het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport). De betreffende middelen zijn over provincies verdeeld via maatstaven die vergelijkbaar zijn met de ijkpuntindicatoren die ten grondslag liggen aan verdeelstelsels als het gemeente- en provinciefonds.

A.1.2 Relevantie maatstaven per taakgebied

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de relevante verdeelmaatstaven per taakgebied die ten grondslag liggen aan de verdeling van het huidige provinciefonds.

Tabel A.1: Verdeelmaatstaven per taakgebied

<i>maatstaven</i>	(1) <i>bestuur</i>	(2) <i>verkeer en vervoer</i>	(3) <i>water en milieu</i>	(4) <i>natuur en recreatie</i>	(5) <i>econ. zaken</i>	(6) <i>ruimt. ontwik- keling</i>	(7) <i>voor- zien- ingen</i>
<i>Inwoners (landelijk, groei, krimp)</i>	x			x		x	x
<i>Woonruimten</i>		x	x		x	x	
<i>Gewogen weglengte</i>		x					
<i>Land</i>			x	x	x	x	x
<i>Water</i>		x	x	x			
<i>Oeverlengte</i>		x	x				
<i>Groen (EHS)</i>				x			
<i>Milieuhinderlijke bedrijven</i>			x				
<i>Bedrijfsterreinen</i>					x		
<i>Banen (algemeen, sectoren)</i>					x		
<i>Schaalbedrag</i>	x		x		x	x	x
<i>Voormalige DU verkeer en vervoer</i>		x					
<i>Voormalige DU natuur</i>				x			
<i>Overige decentralisatie uitkeringen</i>	x	x	x	x	x	x	x

B Relatie provinciale organisatie Drenthe met taakgebieden

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de netto lasten per taakgebied over de programma's uit de provinciale begroting.

Tabel B.1: Relatie programma's Drenthe met taakgebieden. Netto lasten in miljoenen euro's

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
	open- baar bestuur	regio- nale econ.	region. bereik. OV	duurz. RO beleid	milieu energie bodem	cul- tuur	dyna- miek leefomg.	midde- len	TO- TAAL
taakgebied	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	
Bestuur	13								13
Verkeer en vervoer			61					0	61
Water en milieu				5	20				25
Natuur en recreatie		9					66	-3	72
Economische zaken	5	22	3					-11	19
Ruimtelijke ontwikk.				15	0				15
Voorzieningen						22	7	-2	26
OEM								-32	-32
MRB								-57	-57
TOTAAL	18	31	64	19	21	22	73	-105	142

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de (directe) teams van de provincie Drenthe die actief zijn per taakgebied.

Tabel B.2: Directe teams Drenthe per taakgebied

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
team	bestuur	verkeer en vervoer	water en milieu	natuur en recreatie	econ. zaken	ruimt. ontwik- keling	voor- zien- ingen
Verkeer en Vervoer		x					
Projecten Wegen en Vaarwegen		x	x				
Beheer Wegen en Vaarwegen		x					
Natuur en Water			x	x			
Milieu, Bodem en Energie	x		x				x
Ruimtelijke Ontwikkeling			x	x	x	x	x
Plattelandsontwikkeling	x			x			x
Economie	x			x	x	x	x
Cultuur, Maatschappij en Vrijtijdsec.			x	x		x	x
Subsidies en Inkoop	x		x	x	x	x	x
Vergunningv., Toezicht en Handhaving			x	x		x	
Bestuur en Concernzaken	x						
3P team	x		x	x	x	x	x

C Leden stuurgroep en begeleidingsteam

Het onderzoek is begeleid door diverse vertegenwoordigers van de provincie Drenthe. De deelnemers hebben gereflecteerd op tussenproducten en presentaties. We willen de leden graag bedanken voor hun constructieve inbreng, reacties en ideeën.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de rapportage berust bij Cebeon.

leden stuurgroep

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de stuurgroep namens het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe. De volgende personen maakten deel uit van de stuurgroep:

- Tjisse Stelpstra, Gedeputeerde
- Wim Brenkman, Provinciesecretaris
- Mike Hacking, Directeur Bedrijfsvoering
- Marjo Kusters, Teammanager Personeel & Organisatie
- Johanna Tolsma, Teammanager Ruimtelijke Ontwikkeling
- Tanja Kleine Sextro, Voorzitter Ondernemingsraad

leden begeleidingsteam

Het onderzoek is begeleid door een team dat zorg heeft gedragen voor een goede operationele begeleiding van het onderzoek (o.a. leveren data, regelen afspraken). Het begeleidingsteam was verantwoordelijk voor de bewaking van de kwaliteit en de tijdigheid van de aangeleverde informatie en de match met de gevraagde resultaten. Tijdens het onderzoeksproces is de stuurgroep geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en heeft zij een adviserende rol richting de stuurgroep.

Het begeleidingsteam werd gevormd door de volgende personen:

- Mike Hacking, Directeur Bedrijfsvoering
- Hanneke Snoek, Teammanager Financiën, Planning & Control
- Johanna Tolsma, Teammanager Ruimtelijke Ontwikkeling
- Marjo Kusters, Teammanager Personeel & Organisatie
- Andries Visser, Concerncontroller
- Johan Werkman, Adviseur HRM
- Reina Geertsema, Inkoop Coördinator