
Financiële en personele positie bij groei in Flevoland



21824
eindrapport

Cebeon, 13 april 2022

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Onderzoeksaanpak	4
2.1	Huidige financiële en personele positie	4
2.2	Financiële en personele positie bij groei	5
3	Huidige financiële en personele positie Flevoland	7
3.1	Vergelijking netto-lasten met ijkpunten Provinciefonds en referenties	7
3.2	Aandachtspunten financiële positie Flevoland	9
3.3	Vergelijking formatielasten en formatie met referentieprovincies	10
3.4	Aandachtspunten formatielasten en formatie Flevoland	11
4	Financiële en personele impact van de basisgroei	12
4.1	Ontwikkeling netto-lasten vanwege basisgroei	12
4.2	Confrontatie met beschikbare middelen	13
5	Financiële en personele impact van de schaa sprong	14
5.1	Ontwikkeling netto-lasten vanwege schaa sprong	14
5.2	Confrontatie beschikbare middelen en netto-lasten in 2050	16
6	Conclusies	17
6.1	Huidige financiële en personele positie van Flevoland	17
6.2	Financiële en personele impact van een basisgroei (2030) en schaa sprong (2050)	18
	Bijlagen	21
A	Bijlage Uitgangspunten en aannames groei	23

onderzoeksteam

Wilfred Nijhof, wilfred.nijhof@cebeon.nl

Rien Bruins, rien.bruins@cebeon.nl

Coen van Rij, projectleider, coen.van.rij@cebeon.nl

1 Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek vormde de behoefte aan meer inzicht in de structurele financiële positie van de provincie Flevoland. De provincie ziet namelijk dat de huidige financiële positie knelt; niet alleen voor de realisatie van de verschillende (ontwikkel)opgaven, maar ook al in de nabije toekomst (richting 2030) waarin Flevoland verder groeit. Het provinciefonds is in de ogen van Flevoland gericht op een beheersituatie en dit zou nadelig zijn voor een provincie die (snel) groeit. Een en ander wordt versterkt doordat de berekening van de middelen uit het provinciefonds plaatsvindt op basis van referentiecriteriën die in het verleden liggen.

Ook in 2009 heeft Cebeon onderzocht of de ijkpunten uit het provinciefonds recht deden aan de structurele financiële situatie van de provincie Flevoland. Hieruit bleek dat de provincie Flevoland zowel met als zonder schaa sprong (zoals was voorzien in 2009) aanmerkelijk tekort kwam ten opzichte van de ijkpunten in het provinciefonds.

Nu Flevoland aan de vooravond van nieuwe forse ontwikkelopgaven staat, is het van belang om na te gaan in hoeverre deze conclusies nog actueel zijn. Er komt de komende jaren veel op provincies af. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie, klimaatopgave of de natuuropgaven. Omdat de betekenis van deze opgaven voor Flevoland nog onzeker is, focust het huidige onderzoek zich op de woningbouwopgave in de komende decennia. Hierover zijn wel al beelden beschikbaar.

centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In welke mate is provincie Flevoland in staat om nu en in de toekomst haar taken financieel en organisatorisch te dragen?

Het onderzoek moet inzicht bieden in de huidige en toekomstige structurele financiële en personele aspecten die het effectief functioneren van Flevoland op de proef stellen. Daarbij zijn, met het oog op toekomstige woningbouw opgaven, twee varianten relevant: (1) een basisscenario van autonome groei (2030) en (2) een variant waarin Flevoland extra inzet pleegt als oplossing voor nationale woningbouwopgaven (de schaa sprong richting 2050).

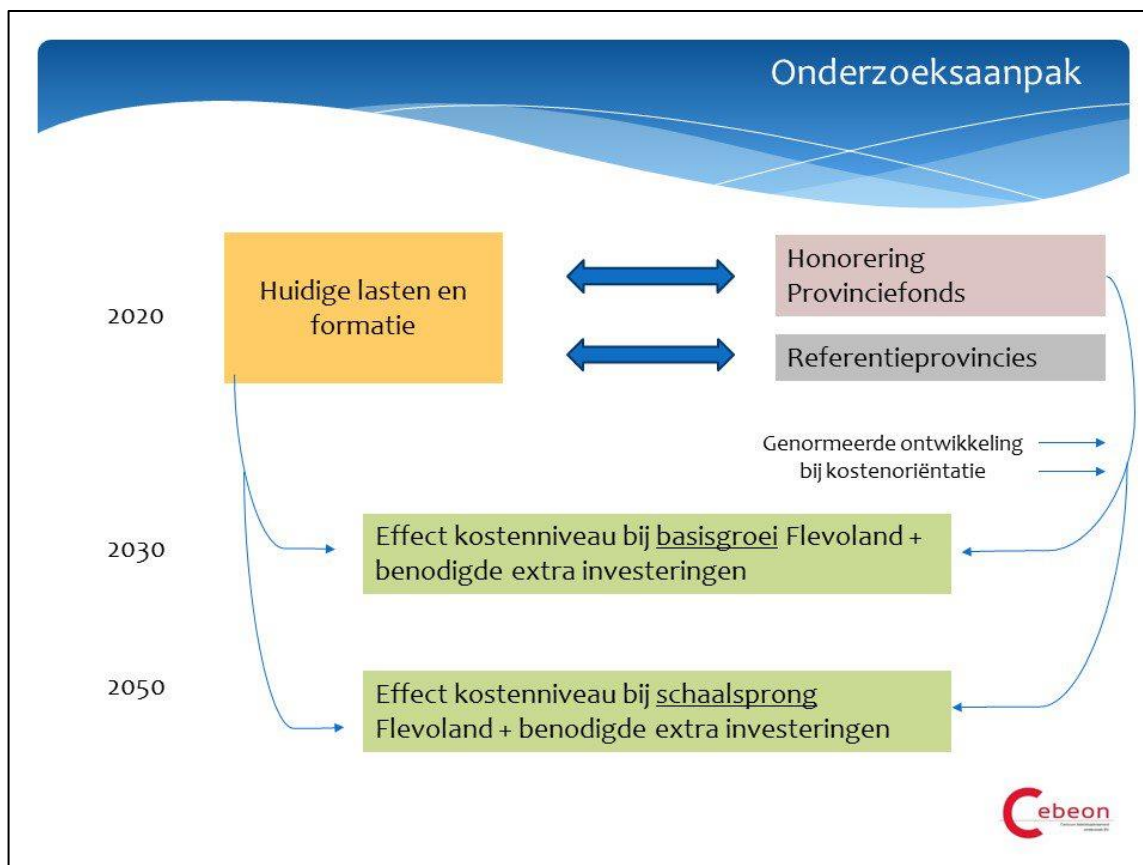
leeswijzer

In deze rapportage is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de huidige financiële en personele positie en anderzijds de toekomstige situatie waarin Flevoland verder groeit. Eerst wordt een toelichting gegeven op de onderzoeks aanpak (hoofdstuk 2). Vervolgens komen de uitkomsten van de huidige financiële positie en personele situatie (hoofdstuk 3) aan bod. Bij de uitkomsten van de toekomstige financiële en personele positie onderscheiden we een basissituatie waarin we kijken naar de ontwikkeling tot 2030 (hoofdstuk 4) en een schaa sprong waarin rekening wordt gehouden met een sterke groei van Flevoland in woningen en inwoners (hoofdstuk 5). Binnen deze scenario's zijn samen met experts van de provincie Flevoland realistische uitgangspunten en aannames geformuleerd. Deze uitgangspunten worden nader toegelicht in bijlage A. De effecten hiervan zijn meegenomen in de doorrekeningen van hoofdstuk 4 en 5.

2 Onderzoeksaanpak

In figuur 2.1 is de onderzoeksaanpak schematisch weergegeven. De aanpak leest van boven naar beneden.

Figuur 2.1: Onderzoeksaanpak



2.1 Huidige financiële en personele positie

uitgavenpatronen van Flevoland spiegelen met ijkpunten en referenties

Allereerst zijn de uitgavenpatronen van Flevoland¹ gespiegeld aan de financiële ijkpunten van het provinciefonds². Hoewel de rijksmiddelen vrij besteedbaar zijn, geven de ijkpunten een goede indicatie van:

- wat de uitvoering van provinciale taken mag kosten, rekening houdend met de specifieke omstandigheden waaronder elke provincie zijn taken moet uitvoeren;
- welke middelen de provincie jaarlijks beschikbaar heeft voor haar taken, ook rekening houdend met eigen inkomsten;

¹ Bij de start van het onderzoek was het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar waren 2020. Daarom is gekozen voor 2020 als centraal analysejaar. Naast het totaal van de netto-lasten zijn ook de formatiegegevens opgevraagd aansluitend bij de stand per 01-01-2021.

² Stand decembercirculaire 2020.

- sturingsmogelijkheden en (financiële) effecten daarvan. Via de ijkpunten wordt rekening gehouden met omstandigheden die provincies in beginsel niet kunnen beïnvloeden, maar die wel van invloed zijn op hun kosten (kostenoriëntatie). Door deze structuurkenmerken te isoleren, kunnen de effecten inzichtelijk worden gemaakt van kostenfactoren die provincies wél kunnen beïnvloeden. Dan gaat het met name om keuzes ('knoppen') inzake het voorzieningenniveau (aantal, kwaliteit e.d.) en de uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie en efficiëntie).

Ten tweede is een vergelijking gemaakt met enkele referentieprovincies.³ Dit biedt aanvullend inzicht om te bepalen in welke mate kostenpatronen van Flevoland (als snelgroeïende provincie) afwijken van andere provincies. Daarnaast geeft deze vergelijking inzichten die de financiële ijkpunten niet kunnen bieden, bijvoorbeeld in keuzes van Flevoland rond de organisatie, voorzieningenniveau en uitvoeringspraktijk.

De referentieprovincies zijn zodanig door Cebeon gekozen dat de structuur van de provincies, die van invloed is op de kostenpatronen, zo goed mogelijk aansluit op die van Flevoland. In de vergelijking van de netto-lasten van Flevoland met referentieprovincies is ook rekening gehouden met de resterende verschillen. Deze resterende verschillen zijn per referentieprovincie en per cluster verschillend. Zo beschikt de provincie Drenthe bijvoorbeeld over een grotere oppervlakte natuurgebieden waardoor de taakhoud op het cluster Water & Milieu groter is. Een kale vergelijking van de netto-lasten is dan niet zuiver en leidt tot onjuiste conclusies. Door rekening te houden met deze verschillen in de taakhoud worden de netto-lasten van de andere provincies in feite op het niveau en de taakhoud van Flevoland gebracht. Op die manier maken we een zinvolle vergelijking met referentieprovincies.

2.2 Financiële en personele positie bij groei

twee groeiscenario's: basis en schaa sprong

Om de gevolgen van een versnelling van de groei op de financiële positie in beeld te brengen is onderscheid gemaakt in twee scenario's:

- een basis waarin de al voorziene ontwikkeling van Flevoland tot 2030 als overlooptegio vanuit andere provincies tot uiting komt. In het basisscenario wordt dan een streep gezet bij het jaar 2030⁴;
- een versnelling van de groei in een scenario van een schaalsprong tot ongeveer 2050. In dit scenario brengen we tegenover het basisscenario de gevolgen van een verdere groei scherp in beeld.

Binnen deze scenario's zijn realistische uitgangspunten en aannames voor groei geformuleerd. Ramingen op de lange termijn bevatten altijd onzekerheden; er kunnen voorwaarden zijn verbonden aan ramingen (zoals de IJmeerlijn, Lelylijn en vergroting capaciteit van N50) of ramingen zijn aan fluctuaties onderhevig afhankelijk van het peilmoment. In dit onderzoek is uitgegaan van de huidige geraamde stand die zo goed mogelijk aansluit op beschikbaar bronmateriaal, zoals de Routekaart 100.000+ en ramingen op www.plan-capaciteit.nl en feitelijk Flevoland (zie ook bijlage A).

groei en afwijkingen van de huidige praktijk

Voor de groei wordt uitgegaan van *hetzelfde voorzieningenniveau* en een *gemiddelde efficiëntie* (aansluitend bij de huidige praktijk), tenzij daarvan op basis van de huidige inzichten waarschijnlijk van zal worden

³ Het betreft de provincies Groningen, Drenthe en Zeeland.

⁴ Overigens wordt in het basisscenario al uitgegaan van meer woningen dan eerder was voorzien vanuit historisch perspectief. Het basis scenario sluit aan bij de woningen waarvoor op dit moment in de periode tot 2030 concrete plannen beschikbaar zijn.

afgeweken. De keuzes die tot mogelijke afwijkingen leiden, zijn om die reden afzonderlijk geïnventariseerd:

- extra investeringen om een hoger voorzieningenniveau te realiseren dat benodigd is om de groei van de provincie te begeleiden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor op het taakgebied infrastructuur waarbij het huidige verkeersnet zwaarder wordt belast. Hierdoor is er niet alleen extra wegareaal nodig om nieuwe wijken te kunnen ontsluiten, maar zal ook het centrale netwerk deze hogere verkeersstromen moeten kunnen opnemen;
- de extra investeringen kunnen ertoe leiden dat vervangingsinvesteringen van huidige kapitaalgoederen niet meer nodig zijn of op een ander niveau dienen plaats te vinden;
- op het gebied van de personele capaciteit kunnen de nieuwe investeringen invloed hebben als deze op een andere wijze worden beheerd. Indien de nieuwe kapitaalgoederen op een intensievere wijze moeten worden beheerd kan dit leiden tot hogere structurele lasten, maar nieuwe werkwijzen kunnen ook juist leiden tot kostenbesparingen;
- andere ontwikkelingen die ertoe leiden dat de structurele lasten op een hoger of lager niveau uitkomen.

Al deze ontwikkelingen zijn zo goed mogelijk geïnventariseerd op basis van de op dit moment beschikbare kennis om een zo realistisch mogelijk beeld (*ceteris paribus*) van de effecten van de toekomstige groei te schetsen.

3 Huidige financiële en personele positie Flevoland

De inkomsten uit het provinciefonds voor Flevoland bedragen in 2020 circa 120 mln. Dit bedrag is opgebouwd uit zogenaamde financiële ijkpunten (per cluster) die in het verleden zijn ontwikkeld. Het bedrag is afgestemd op door het Rijk beschikbaar gestelde macro budget. Deze middelen zijn binnen de openhouding van provincies vrij besteedbaar.

In de nabije toekomst zullen infrastructurele kapitaalgoederen moeten worden vervangen (en/of groot onderhoud moeten worden gepleegd). Deze investeringen zijn in het verleden niet geactiveerd en daardoor niet zichtbaar in de exploitatie (zogenaamde stille lasten). De kapitaallasten zullen stijgen doordat investeringen dienen te worden geactiveerd (zie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

Daarnaast heeft Flevoland duidelijk last van een lagere inkomstenpotentie (geen extra reserves door de verkoop van aandelen in nutsbedrijven) hetgeen ten koste gaat van de beschikbare middelen op andere taken. Waar andere provincies in staat zijn om OEM te genereren om extra uitgaven te doen is dat in Flevoland niet het geval. Om dit te kunnen compenseren worden hogere inkomsten gegenereerd uit de opcenten MRB. Hier is – in vergelijking met andere provincies - nog wel ruimte om het tarief verder op te rekken.

De netto-lasten aan het cluster Bestuur in Flevoland liggen op een hoger niveau dan de honorering in het provinciefonds. Hierin zijn ook de lasten voor centrale overhead (PIOFACH⁵) betrokken. Ook bij andere provincies is de afgelopen jaren een toename zichtbaar.

De formatielasten in Flevoland zijn relatief laag (circa 11% lager dan bij referenties). Deze lagere formatielasten komen vooral tot uiting in een lagere formatie (25%) in vergelijking met andere provincies. Daartegenover staat wel dat Flevoland over gemiddeld duurder personeel beschikt en relatief hogere inhuurlasten. Deze hogere lasten (per fte) leggen een groot beslag op de beschikbare middelen.

3.1 Vergelijking netto-lasten met ijkpunten Provinciefonds en referenties

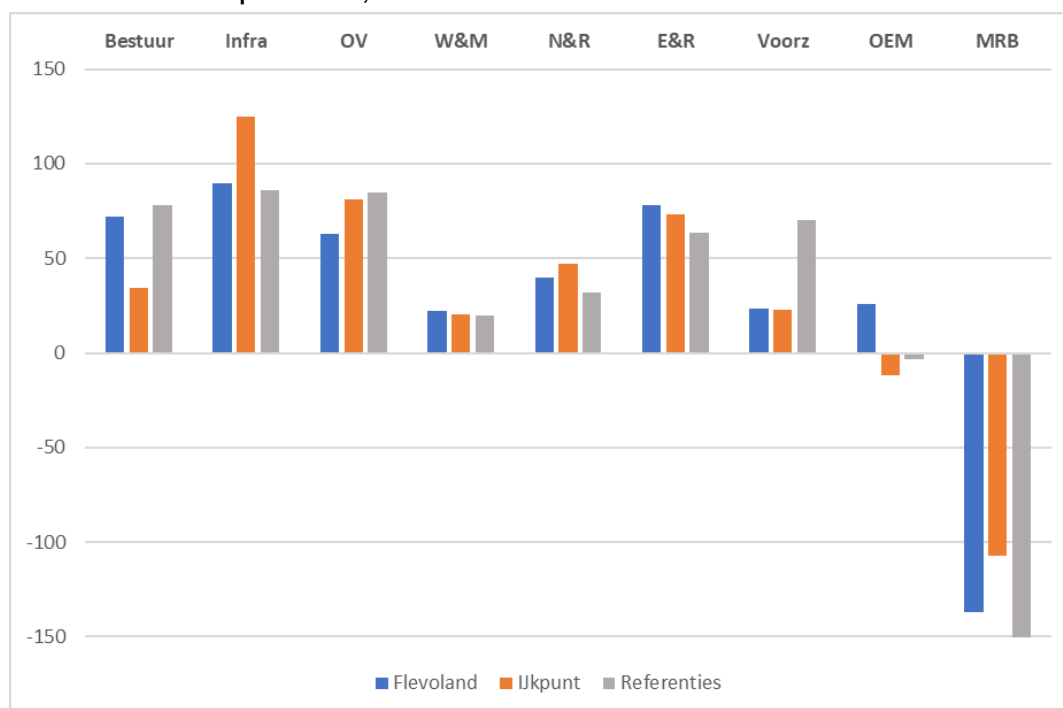
In onderstaande figuur zijn de netto-lasten (exclusief reservemutaties⁶) vergeleken met de beschikbare middelen uit het provinciefonds (ijkpunten⁷) en de referenties. Daarbij is aangesloten op de clusterindeling die in het provinciefonds wordt gehanteerd. De uitkomsten zijn uitgedrukt in euro's per inwoner uitgaande van een inwonertal van 423.021 (stand 2020).

⁵ Het betreft de kosten voor o.a. financiën, P&O, communicatie, ICT, DIV, huisvesting, facilitaire zaken, juridische zaken en inkoop en bestuurs-ondersteuning.

⁶ Incidentele reservemutaties kunnen het structurele beeld van netto-lasten vertekenen. Daarnaast is er een klein verschil geconstateerd tussen de inkomsten uit het provinciefonds zoals deze in de exploitatie van de provincie zijn verantwoord en de uitkering zoals deze in de december-circulaire is opgenomen.

⁷ Inclusief decentralisatie-uitkeringen.

Figuur 3.1: Vergelijking netto-lasten (exclusief reservemutaties) met ijkpunten provinciefonds en referenties in euro's per inwoner, stand realisatie 2020



Bestuur	<i>Bestuur inclusief algemene ondersteuning (centrale overhead)</i>
Infra	<i>Infrastructuur</i>
OV	<i>Openbaar Vervoer</i>
W&M	<i>Water & Milieu</i>
N&R	<i>Natuur & Recreatie</i>
E&R	<i>Economie & Ruimte</i>
Voorz	<i>Voorzieningen (cultuur, erfgoed, sport, sociaal)</i>
OEM	<i>Overige Eigen Middelen</i>
MRB	<i>Motorrijtuigenbelasting</i>

vergelijking van Flevoland (blauw) met de ijkpunten (oranje)

Uit de vergelijking van de netto lasten van Flevoland met de ijkpunten van het provinciefonds blijkt dat op de clusters Infrastructuur en Openbaar Vervoer de lasten lager zijn dan de ijkpunten. Dit geldt in mindere mate ook voor Natuur & Recreatie. Daar staan hogere netto-lasten op het cluster Bestuur en in mindere mate op Water & Milieu en Economie & Ruimte tegenover. Ook worden er per saldo in 2020 geen eigen inkomsten gegenereerd wat (deels) wordt opgevangen door hogere inkomsten uit de opcenten MRB.

vergelijking van Flevoland (blauw) met de referenties (grijs)

Uit de vergelijking met de referentieprovincies blijkt dat Flevoland hogere netto-lasten heeft op Economie & Ruimte, Natuur & Recreatie en Infrastructuur. Daar staan duidelijk lagere netto-lasten op Voorzieningen en Openbaar Vervoer tegenover. Daarnaast worden er minder eigen inkomsten en MRB opcenten gegenereerd dan referenties.

3.2 Aandachtspunten financiële positie Flevoland

bestuur (inclusief algemene ondersteuning)

De netto-lasten aan het cluster Bestuur liggen in Flevoland op een hoger niveau dan de honorering in het provinciefonds. Het cluster Bestuur bevat ook de lasten voor de centrale overhead (PIOFACH⁸). Ook bij andere provincies is de afgelopen jaren een toename van de lasten zichtbaar. Hiermee is in het provinciefonds nog geen rekening gehouden.⁹ Bij de analyse van de financiële gevolgen van de toekomstige groei is dit een belangrijk aandachtspunt, omdat deze hogere lasten moeten worden gedekt vanuit de ijkpunten van andere clusters. Daarbij is het uitgangspunt dat de omvang het provinciefonds als geheel niet toeneemt. Terwijl het aannemelijk is dat bij een verdere groei van de provincie sprake zal zijn van een groei van de netto-lasten voor algemene ondersteuning.

infrastructuur

De netto-lasten aan Infrastructuur in Flevoland liggen duidelijk op een lager niveau dan de honorering in het provinciefonds. Dit hangt onder andere samen met het fenomeen van stille lasten waarmee Flevoland te maken heeft vanwege haar jonge historie. Stille lasten ontstaan door investeringen aan infrastructuur die in het verleden door externe financieringsbronnen of eenmalige gelden zijn gefinancierd. Omdat deze investeringen niet zijn geactiveerd, zijn zij ook niet zichtbaar in de exploitatie. Steeds meer is het nodig om infrastructurele kapitaalgoederen te vervangen en/of groot onderhoud te plegen. Hierdoor nemen op termijn de netto-lasten verder toe (de kapitaallasten stijgen doordat investeringen dienen te worden geactiveerd). Uit een verkenning van de provincie Flevoland blijkt dat de benodigde vervangingsinvesteringen vanaf 2028 hoger uitkomen dan de jaarlijkse reservering. Als alle reserves op het gebied van mobiliteit en infrastructuur samen worden gevoegd zou dit er toe leiden dat de reserves per 2041 leeg zijn. Hierna zullen dus tekorten ontstaan. Om dit te voorkomen zijn de komende jaren grotere reservetoevoegingen gewenst.¹⁰ De omvang van deze stille lasten is door de beperkte doorlooptijd van het huidige onderzoek niet nader onderzocht. Hieraan zou bij een eventueel vervolg aandacht aan kunnen worden besteed.

overige eigen middelen (OEM)

De inkomsten waar in het provinciefonds rekening mee wordt gehouden, worden in 2020 niet gerealiseerd. Door haar jonge historie heeft Flevoland minder 'bronnen'. Zo heeft de provincie veel minder gelegenheid gehad om aandelen van nutsbedrijven te verwerven en zijn er veel minder mogelijkheden om rendement te realiseren op maatschappelijke projecten.

De netto-last die hier wordt verantwoord houdt overigens verband met het exploitatiesaldo dat wordt gezien als versterking van de vermogenspositie. Veranderingen in de vermogenspositie zijn in de systematiek van het provinciefonds ook onderdeel van het cluster OEM.

⁸ Het betreft de kosten voor o.a. financiën, P&O, communicatie, ICT, DIV, huisvesting, facilitaire zaken, juridische zaken en inkoop en bestuurs-ondersteuning.

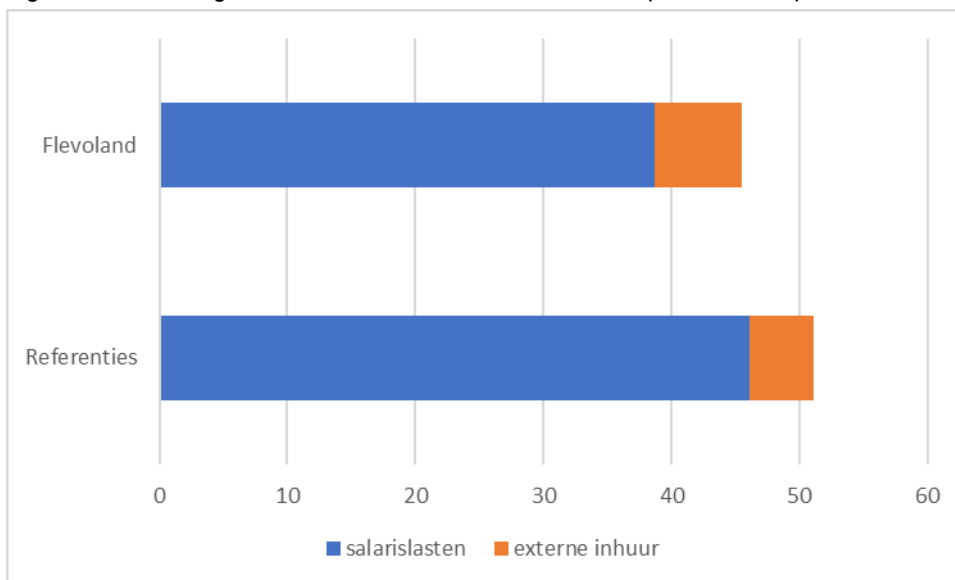
⁹ In het huidige herijkingsonderzoek van het Provinciefonds is dit een belangrijk aandachtspunt.

¹⁰ Provincie Flevoland, Beheer en onderhoud infrastructurele kapitaalgoederen 2020-2023 Flevoland (SUP 2.0), november 2019.

3.3 Vergelijking formatielasten en formatie met referentieprovincies

In figuur 3.2 zijn de formatielasten van Flevoland op basis van de realisatiecijfers 2020 vergeleken met die van referentieprovincies.¹¹ De formatielasten bestaan daarbij uit de lasten aan salarissen (inclusief sociale lasten) en inhuur.

Figuur 3.2: Omvang formatielasten Flevoland en referenties (in mln. euro's) in 2020



Uit deze vergelijking blijkt dat de formatielasten in Flevoland lager liggen dan bij referentieprovincies. Dit verschil bedraagt circa 11% (circa 5,6 mln. euro). Hierbij zijn de salarissen en sociale lasten lager in Flevoland (7,4 mln. euro), maar zijn de inhuurlasten wel hoger (1,8 mln. euro).

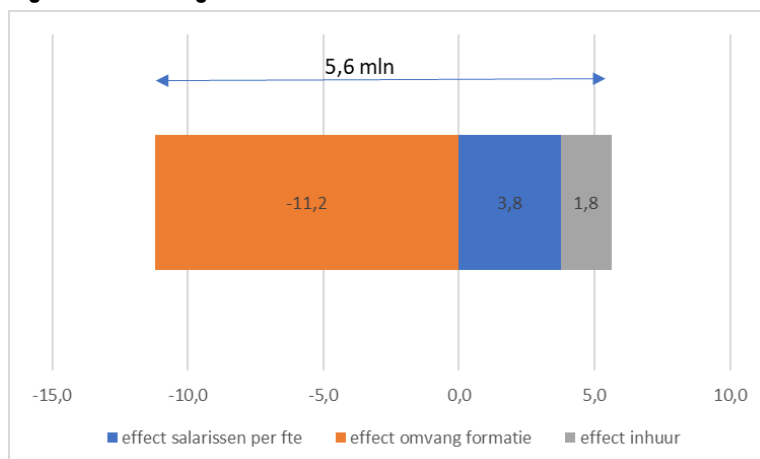
duiding verschil formatielasten en formatie

Uit nadere analyse is gebleken dat de formatie in Flevoland beduidend lager is dan bij referentieprovincies (circa 25% lager), maar dat dit verschil slechts gedeeltelijk tot uiting komt in de formatielasten (circa 11% lager).

Schematisch is het verschil van 5,6 mln in formatielasten tussen Flevoland en referenties in figuur 3.3 weergegeven.

¹¹ Net als bij de vergelijking van de totale netto-lasten zijn de formatielasten van referentieprovincies vergelijkbaar gemaakt voor de omvang en het takenpakket van Flevoland. Deze correctie heeft plaatsgevonden op basis van de relatieve verschillen in de omvang van de honorering van middelen uit het provinciefonds.

Figuur 3.3: Duiding verschil formatielasten en formatie



Dit komt doordat:

1. Flevoland hogere salariskosten per formatieplaats kent. Dit verschil bedraagt circa 9.000 euro per fte. Daarbij spelen ook bepaalde keuzes uit het verleden; Flevoland lijkt minder uitvoerende taken binnen de provinciale organisatie te hebben ondergebracht waardoor meer beleidsmatig hooggekwalificeerd personeel overblijft. Ook geeft Flevoland aan dat het lastig is om goed personeel aan te trekken en komt personeel relatief vaak van buiten de provincie. Dit verschil is circa 3,8 mln. euro;
2. de omvang van de lagere eigen formatie circa 11,2 mln. euro bedraagt;
3. het verschil in externe inhuur circa 1,8 mln. euro bedraagt. Externe inhuur vindt enerzijds plaats om onbezette formatieplaatsen mee op te vullen. Anderzijds kan externe inhuur plaatsvinden om specifieke deskundigheid tijdelijk in huis te halen waarmee in de formatie niet altijd rekening is gehouden.¹² Aan inhuur is gemiddeld een hoger kostenniveau verbonden.

3.4 Aandachtspunten formatielasten en formatie Flevoland

De huidige formatie van Flevoland is krap. Dit heeft te maken met keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau en uitvoeringspraktijk (organisatie) in het verleden. Daarbij gaat het om het wel of niet vervangen van personeel of bepaalde uitbreidingen. Dit heeft ook zijn neerslag in de mate waarin Flevoland werk uitbesteedt.

In vergelijking met andere provincies is de formatie 25% lager. Dit betekent echter niet dat de lasten navolgend lager zijn. Flevoland beschikt over gemiddeld duurder personeel en daarnaast heeft de provincie duidelijk hogere inhuurlasten dan referentieprovincies. Deze hogere lasten leggen een groot beslag op de beschikbare middelen (per fte) en dat is een belangrijk aandachtspunt bij verdere groei.

¹² De externe inhuur die plaats vindt binnen projectinvesteringen (bijvoorbeeld Roggebotsluis) wordt geactiveerd en komt niet tot uiting in de externe inhuurlasten.

4 Financiële en personele impact van de basisgroei

In het basisscenario is een groei voorzien van 38.800 woningen en ruim 90.000 inwoners. Om deze groei tot 2030 in goede banen te kunnen leiden neemt de middelenbehoefte per saldo toe met 6 mln. euro (uitgaven nemen toe met 21 mln. en inkomsten met 15 mln. euro). Daarmee bedraagt de structurele impact van de basisgroei gemiddeld 6 mln. euro per jaar. Dit leidt tot een financieel knelpunt en binnen de huidige kaders is met deze groei geen sprake meer van een begrotingsevenwicht.

Tussentijds zal in de periode 2020-2030 nog sprake kunnen zijn van een additioneel financieel knelpunt, omdat de hogere lasten en investeringen zich eerder zullen voordoen dan dat de middelen via het provinciefonds beschikbaar komen (kost gaat voor de baat). De omvang van dit effect is mede afhankelijk van het moment dat de investeringen zullen moeten worden gedaan (direct bij groei of enkele jaren later) en of de inspanningen van de provincie om de groei te begeleiden binnen de huidige formatie zijn te realiseren.

Door de basisgroei is er een aanvullende personele capaciteit benodigd die naar verwachting overeenkomt met een personele last van circa 2 mln. euro (huidig prijspeil).

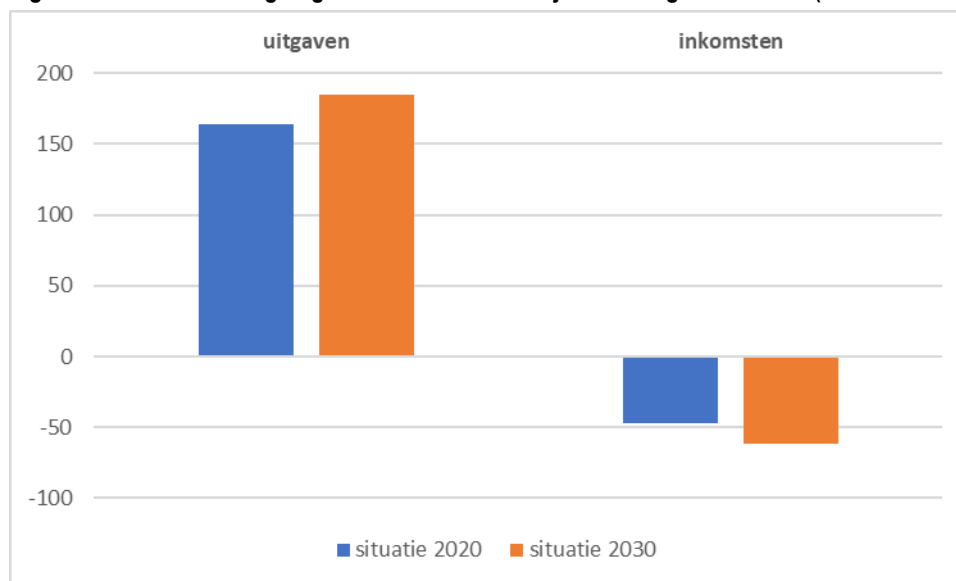
4.1 Ontwikkeling netto-lasten vanwege basisgroei

In de ontwikkeling van de netto-lasten komen, naast de geobjectiveerde ontwikkeling van kostenverklarende indicatoren, ook aanvullende beleidskeuzes tot uiting die Flevoland maakt in de periode 2020-2030. Deze beleidskeuzes spelen op de clusters Infrastructuur en Openbaar Vervoer. Op het gebied van Infrastructuur wordt ingezet op een mobiliteitstransitie die om extra investeringen vraagt.¹³ Deze investeringen leiden tot een duidelijke stijging van de netto-lasten. Voor Openbaar Vervoer is sprake van een minder sterke stijging van de exploitatielasten. In deze investeringen is nog geen rekening gehouden met indexeringen voor het moment dat de investeringen plaatsvinden (huidig prijspeil), evenals met een stijging van vervangingsinvesteringen van stille lasten die worden voorzien (zie hoofdstuk 3).

In onderstaand figuur is uitgedrukt wat de effecten van de geobjectiveerde ontwikkeling en aanvullende beleidskeuzes zijn op de uitgaven en inkomsten van Flevoland.

¹³ Bestedingsplan Ontwerp Programma Mobiliteit & Ruimte 2022-2030, januari 2022.

Figuur 4.1: Ontwikkeling uitgaven- en inkomsten bij een basisgroei tot 2030 (in mln. euro's)



Vanwege de basisgroei nemen de structurele lasten toe met circa 21 mln. euro. Daar staan hogere inkomsten op de clusters OEM en MRB van circa 15 mln. euro tegenover. Per saldo leidt de basisgroei daarmee tot circa 6 mln. hogere netto-lasten in 2030.

personele gevolgen

Door de basisgroei is er een aanvullende personele capaciteit benodigd die naar verwachting overeenkomt met een personele last van circa 2 mln. euro (huidig prijspeil). Dit is het resultaat van een hogere benodigde personele last op de meeste uitgavenclusters, met name op clusters Natuur & Recreatie en Bestuur. Op andere clusters zal sprake zijn van een beperkte benodigde groei van de formatie als gevolg van de basisgroei.

Deze extra personele last staat los van de eerdere constatering dat de huidige formatielasten lager zijn dan referentieprovincies (circa 11%) en de mogelijke knelpunten die dit oplevert als hierin verandering wordt gebracht (paragraaf 3.4).

4.2 Confrontatie met beschikbare middelen

De inkomsten uit het provinciefonds zullen naar verwachting bij een basisgroei tot 2030 nauwelijks meegroeien.¹⁴ De MRB-inhouding (in de systematiek van het provinciefonds) neemt toe met ongeveer een kwart (circa 11 mln. euro). Daar staat wel tegenover dat er meer MRB-inkomsten worden gegenereerd. Verder is een beperkte toename op de meeste andere clusters van maximaal 5% zichtbaar. Deze uitkomsten zijn gebaseerd op een relatieve groei van het aandeel in het provinciefonds uitgaande van een gelijkblijvend aandeel van andere provincies.

¹⁴ Hierbij hebben we twee varianten bekeken, het huidige model en een kostengeoriënteerd model. Het huidige model bevat geen onderverdeling naar clusters waardoor een nadere analyse niet mogelijk is.

5 Financiële en personele impact van de schaa sprong

In het schaa sprong scenario is een groei voorzien van 155.700 woningen en ruim 375.000 inwoners. Om de schaa sprong tot 2050 in goede banen te kunnen leiden neemt de middelenbehoefte per saldo sterk toe (uitgaven nemen toe met 116 mln. en eigen inkomsten met 56 mln. euro). Door de groei stijgt ook de algemene uitkering uit het provinciefonds. Deze toename bedraagt structureel circa 40 mln. euro per jaar. Per saldo is de structurele financiële impact van de schaa sprong circa 20 mln. euro per jaar. Binnen de huidige kaders is geen sprake meer van een evenwichtige begroting.

Tussentijds zal in de periode 2020-2050 nog sprake kunnen zijn van een additioneel financieel knelpunt, omdat de hogere lasten en investeringen zich eerder zullen voordoen dan dat de middelen via het provinciefonds beschikbaar komen (kost gaat voor de baat). De omvang van dit effect is mede afhankelijk van het moment dat de investeringen zullen moeten gedaan (direct bij groei of enkele jaren later) en of de inspanningen van de provincie om de groei te begeleiden binnen de huidige formatie zijn te realiseren.

Door de omvangrijke investeringen op het cluster Infrastructuur is een uitbreiding van de formatie gewenst. De verwachting is dat benodigde formatielasten naar rato zullen meegroeien met de extra investeringen.

De aanvullend benodigde personele lasten nemen naar verwachting in de periode 2020-2050 toe met ongeveer 22 mln. euro (huidig prijspeil). Dit staat los van de constatering dat de huidige formatielasten lager zijn dan referentieprovincies (circa 11%). Op basis van de gemiddelde personele lasten moet rekening worden gehouden met een uitbreiding van ruim 200 fte om de schaa sprong tot 2050 in goede banen te kunnen leiden. Dit is een versterking van de formatie met ongeveer 50%.

5.1 Ontwikkeling netto-lasten vanwege schaa sprong

In de ontwikkeling van de netto-lasten komen, naast de ontwikkeling van kostenverklarende indicatoren, ook aanvullende beleidskeuzes tot uiting die Flevoland maakt bij een schaa sprong.

De momenteel bekende beleidskeuzes van de schaa sprong komen tot uiting op de clusters Infrastructuur, Openbaar Vervoer en Voorzieningen. Op het gebied van Infrastructuur zijn naast de inzet op een mobiliteitstransitie omvangrijke investeringen nodig. Het betreffen onder andere investeringen in de N23 (kortsluiting Baai van Eesteren en verbredingen tussen A6 en Roggebotsluis en tussen A6 en Krabbersgat), doorstroming bij de Ringen van Almere, verbreding van de Biddingringweg en versterking van het fietsnetwerk in Flevoland.

Ook op het gebied van Openbaar Vervoer zijn investeringen nodig in infrastructuur en een uitbreiding van het stad- en streekvervoer. In totaal tellen deze investeringen op tot ruim 900 mln. euro in de periode 2020-2050 (huidig prijspeil). Daarnaast nemen de onderhouds- en beheerlasten toe vanwege de toename van het te onderhouden areaal.¹⁵ In de raming van het structurele lastenniveau is (nog) geen rekening gehouden met:

- een verwachte afbouw van infrastructuur die niet meer passend is voor de toekomst. Hierdoor wordt er areaal afgestoten en vervallen vervangingsinvesteringen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afstoten van 30- en 50-kilometer wegen die binnen de bebouwde kom zijn komen te liggen als gevolg van de groei van kernen en steden. Ook het afschalen of op heffen van sommige 80-kilometer wegen ten

¹⁵ In deze berekening is rekening gehouden met een besparing die in de periode tot 2030 kan worden gerealiseerd.

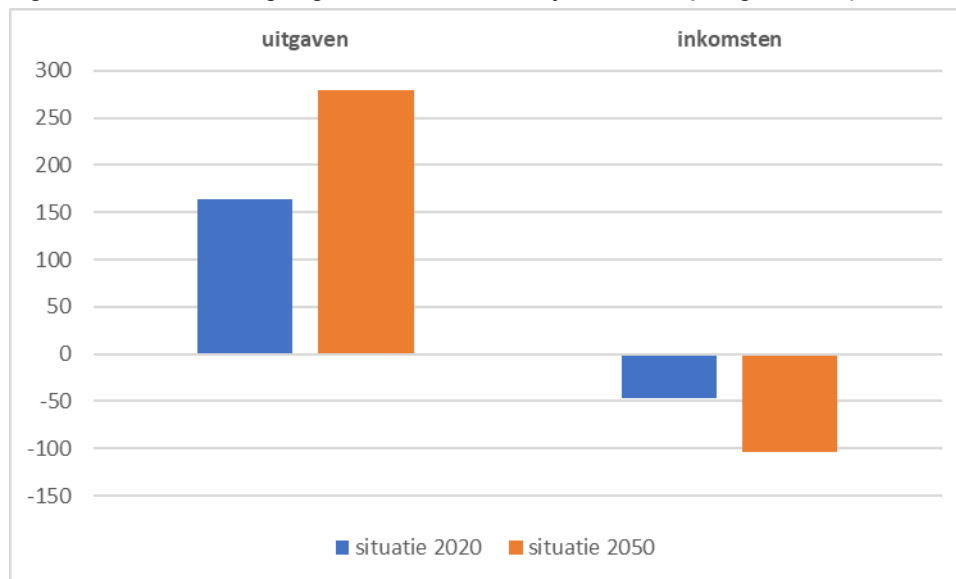
faveure van investeringen in belangrijke corridors. Daarnaast zorgen bepaalde investeringen in de N23 voor een afbouw van alternatieve routes. Van het wegvallen van deze (vervangings)investeringen is nog geen raming beschikbaar;

- een toename van investeringen door stille lasten (fietspaden, wegen, bruggen en sluisen) die tegelijk in beeld komen waarvoor in de reserve onvoldoende middelen beschikbaar zijn. In het verleden zijn deze kapitaalgoederen in deze periode aangelegd waardoor de vervangingsvraag ook tegelijk aan de orde. Dit effect zal leiden tot een hogere structurele exploitatielast;
- een toename van de bouwkosten van infrastructurele projecten die tot op heden onvoldoende tot uiting komen in het accres van het provinciefonds. Vanwege het groeiende karakter van Flevoland leidt dit tot een nadeel ten opzichte van andere provincies die relatief meer beheerstaken onder hun hoede hebben.

Op het cluster Voorzieningen is een versterking van het hoger onderwijs gewenst. Bij deze versterking is er rekening mee gehouden dat een deel van die versterking wordt bekostigd door gemeenten (Almere en Lelystad) en het Rijk. Er is rekening gehouden met een vergelijkbare investering als in 2010; ruim een kwart bestond uit een provinciale bijdrage. Daarnaast gaat om het een versterking van museale functies waarbij de provincie de belangrijkste financier is van de realisatie van een nieuw museum en jaarlijkse exploitatiesubsidies. Er is uitgegaan van een bijdrage van het Rijk van ongeveer 20%. De totale investering voor de realisatie van het museum bedraagt 70 mln. euro en de exploitatie circa 3 mln. euro.

In figuur 5.1 is uitgedrukt wat de effecten van de geobjectiveerde ontwikkeling en aanvullende beleidskeuzes is op de uitgaven en inkomsten van Flevoland.

Figuur 5.1: Ontwikkeling uitgaven- en inkomsten bij een schaa sprong tot 2050 (in mln. euro's)



De schaa sprong leidt tot een hoger structureel lastenniveau van circa 116 mln. euro. Daar staan hogere inkomsten op de clusters OEM en MRB van circa 56 mln. euro tegenover. Er worden met name meer MRB-inkomsten gegenereerd. Per saldo leidt de schaa sprong daarmee tot circa 60 mln. aan hogere netto-lasten in 2050.

5.2 Confrontatie beschikbare middelen en netto-lasten in 2050

De inkomsten uit het provinciefonds zullen bij een schielsprong duidelijk toenemen van circa 120 mln. euro in 2020 tot 160 mln. euro in 2050. Dit is een toename van ruim 30%.¹⁶ Deze uitkomsten zijn gebaseerd op een relatieve groei van het aandeel in het provinciefonds uitgaande van een gelijkblijvend aandeel van andere provincies.

Daarmee wordt de ontwikkeling van de beschikbare middelen uit het provinciefonds geraamd op ongeveer 40 mln. euro. Het benodigde uitgavenniveau in 2050 ligt daar duidelijk boven (60 mln. euro). Per saldo is daarmee sprake van een verschil van 20 mln. euro.

¹⁶ Hierbij hebben we twee varianten bekeken, het huidige model en een kostengeoriënteerd model. Het huidige model bevat geen onderverdeling naar clusters waardoor een nadere analyse niet mogelijk is.

6 Conclusies

De toename aan opgaven voor Flevoland in de voorbije jaren heeft zich (nog) niet vertaald in een navenante groei van de ambtelijke organisatie en financiële middelen. Met een compacte organisatie en beperkte financiële middelen zijn de wettelijke taken uitgevoerd en zijn gebiedsontwikkelingen mogelijk gemaakt zoals Flevokust Haven, Lelystad Airport Businesspark, MITC, Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland, Almere 2.0, de Floriade, het programma Nieuwe Natuur, grootschalige windplannen in het kader van saneren en opschalen, zonne-energie, het oplossen van de knelpunten in de infrastructuur.

Het kost steeds meer moeite om het gewenste tempo en de gewenste kwaliteit vast te houden; de organisatie geeft aan dat het 'piept en kraakt'. Naar de toekomst toe is bij een verdere doorgroei van Flevoland de vraag aan de orde in welke mate de provincie Flevoland in staat is om nu en in de toekomst haar taken financieel en organisatorisch te dragen. Om een concreter beeld te krijgen van wat nodig is om de provinciale rol ook in de toekomst goed te kunnen vervullen is voorliggend onderzoek uitgevoerd.

Daarvoor is eerst naar de huidige financiële positie van Flevoland gekeken. Voor de huidige financiële positie zijn de ijkpunten van het provinciefonds, enkele referentie provincies en de meerjarenbegroting van Flevoland (tot 2023) geanalyseerd. Op deze wijze is inzicht verkregen in de vraag welke middelen de provincie jaarlijks beschikbaar heeft, wat de uitvoering kost en waar sturingsmogelijkheden liggen bij verdere groei.

Nadat de huidige situatie in beeld is gebracht, zijn twee groeiscenario's onderscheiden. Hierbij is alleen gekeken naar de woningbouwopgave. Andere ontwikkelopgaven waar de provincies aan de lat staan (zoals op het terrein van energie, klimaat of natuur) zijn (nog) niet meegenomen. Er is een onderscheid gemaakt in *basis* groei (woningbouwopgave tot 2030) en een scenario waarbij sprake is van een *intensivering* van de groei (schaalsprong in de woningbouw richting 2050).

6.1 Huidige financiële en personele positie van Flevoland

huidige financiële positie van Flevoland

Uit het meerjarenbeeld komt naar voren dat de komende periode hogere lasten in de begrotingen 2021-2023 op de clusters Bestuur, Infrastructuur en Openbaar Vervoer zijn te verwachten. Op het cluster Infrastructuur lopen momenteel enkele grote projecten (bijvoorbeeld Roggebotsluis) die als investering op de balans zijn opgenomen. Op de clusters Water & Milieu, Natuur & Recreatie en Economie & Ruimte ligt het kostenniveau in de begroting 2021 incidenteel duidelijk hoger, maar treedt er in de jaren erna een afname op zodat het meerjarenbeeld (op papier) in balans is.

Op basis van het onderzoek zijn twee financiële aandachtspunten benoemd:

- in de nabije toekomst zullen infrastructurele kapitaalgoederen moeten worden vervangen (en/of groot onderhoud moeten worden gepleegd). Deze investeringen zijn in het verleden niet geactiveerd en daardoor niet zichtbaar in de exploitatie (zogenaamde stille lasten). De kapitaallasten zullen stijgen doordat investeringen dienen te worden geactiveerd (sinds 2017 in het BBV);
- Flevoland heeft een lage inkomstenpotentie (geen extra reserves door de verkoop van aandelen in nutsbedrijven) hetgeen ten koste gaat van de beschikbare middelen op andere clusters. Waar andere provincies in staat zijn om OEM te genereren om extra uitgaven te doen is dat in Flevoland niet het geval.

huidige personele positie van Flevoland

De netto-lasten aan het cluster Bestuur in Flevoland liggen op een hoger niveau dan de honorering in het provinciefonds. Hierin zijn ook de lasten voor centrale overhead (PIOFACH¹⁷) betrokken. Ook bij andere provincies is de afgelopen jaren een toename zichtbaar. Hiermee is in het provinciefonds nog onvoldoende rekening gehouden. Bij de analyse van de financiële gevolgen van de toekomstige groei is dit een belangrijk aandachtspunt, omdat deze hogere lasten moeten worden gedekt vanuit de ijkpunten van andere clusters uitgaande dat de omvang het provinciefonds als geheel niet toeneemt.

In totaliteit liggen de formatielasten in Flevoland op een lager niveau dan bij referentieprovincies. Dit verschil bedraagt circa 11%, oftewel 5,6 mln. euro. Hierachter gaan twee tegengestelde bewegingen schuil. Enerzijds heeft Flevoland een duidelijk lagere formatie (circa 25%), mede vanwege keuzes in het voorzieningsniveau en uitvoeringspraktijk (door bepaalde taken uit te besteden). Anderzijds is de gemiddelde formatielast per fte én de inhuurlast relatief hoog. Hetgeen een belangrijk aandachtspunt vormt bij verdere groei.

6.2 Financiële en personele impact van een basisgroei (2030) en schaa sprong (2050)

In het onderzoek zijn twee groeiscenario's onderscheiden waarbij alleen gekeken is naar de woningbouw-opgave. Er is een onderscheid gemaakt in *basis* groei (tot 2030) en een scenario waarbij sprake is van een *intensivering* van de groei (de schaa sprong richting 2050).

financiële impact van een basisgroei 6 miljoen euro

De groei tot 2030 zorgt voor een toename van 38.800 woningen en ruim 90.000 inwoners. Om die groei te kunnen begeleiden is een hogere gemiddelde structurele last te voorzien van circa 21 mln. euro. In deze hogere structurele last is tevens rekening gehouden met benodigde investeringen in infrastructuur en openbaar vervoer, maar nog niet met hogere vervangingsinvesteringen vanwege stille lasten. Door de groei neemt de inkomstenpotentie van Flevoland ook toe, met name vanwege de hogere inkomsten uit de opcenten MRB. Hiermee zijn structurele extra inkomsten gemoeid van 15 mln. euro. De structurele impact van de basisgroei bedraagt daarmee gemiddeld 6 mln. euro per jaar.

personele impact van een basisgroei 2 miljoen euro

Door de basisgroei is de *aanvullend* benodigde personele last naar verwachting ongeveer 2 mln. euro (huidig prijspeil). Dit is exclusief het huidige verschil in formatielasten met referenties van circa 11%. Per cluster zijn er wel verschillen die samenhangen met de groeiopgave.

financiële impact van een schaa sprong circa 20 miljoen euro

De schaa sprong tot 2050 zorgt voor een toename van 155.700 woningen en ruim 375.000 inwoners. Om die groei te kunnen begeleiden is een hogere gemiddelde structurele last te voorzien van circa 116 mln. euro. In deze hoger structurele last is tevens rekening gehouden met benodigde investeringen en beheerslasten in infrastructuur, openbaar vervoer en een versterking van onderwijs- en museale functies in Flevoland. Het effect van hogere vervangingsinvesteringen vanwege stille lasten is hierin nog buiten beschouwing gebleven. Door de groei neemt de inkomstenpotentie van Flevoland ook toe, met name vanwege de hogere inkomsten uit de opcenten MRB. Hiermee zijn structurele extra inkomsten (OEM en MRB) gemoeid

¹⁷ Het betreft de kosten voor o.a. financiën, P&O, communicatie, ICT, DIV, huisvesting, facilitaire zaken, juridische zaken en inkoop en bestuurs-ondersteuning.

van 56 mln. euro. De structurele impact van de schaa sprong bedraagt daarmee gemiddeld 60 mln. euro per jaar.

Door de groei stijgt ook de algemene uitkering uit het provinciefonds. Deze toename bedraagt structureel 40 mln. euro per jaar. Per saldo is de structurele financiële impact van de schaa sprong circa 20 mln. euro per jaar.

personele impact van een schaa sprong 22 miljoen euro

De *aanvullende* personele lasten, exclusief de huidige achterstand van circa 11%, nemen naar verwachting in de periode 2020-2050 toe met ongeveer 22 mln. euro (huidig prijspeil). Dit komt overeen met een uitbreiding van ruim 200 fte om de schaa sprong tot 2050 in goede banen te kunnen leiden. Dit is een versterking van de formatie met ongeveer 50%.

Bijlagen

A Bijlage Uitgangspunten en aannames groei

Om te komen tot een geobjectiveerd toekomstig provinciaal kostenniveau is het nodig een aantal uitgangspunten en aannames te hanteren. Deze uitgangspunten en aannames zijn tot stand gekomen in een aantal werksessies met deskundigen binnen de provincie Flevoland.

A.1.1 Ontwikkeling woningen

In onderstaande tabel is de raming van het aantal woningen opgenomen voor het basisscenario tot 2030 en de schaa sprong tot 2050.

Tabel A.1: Ontwikkeling aantal woningen basisscenario (tot 2030) en schaa sprong (tot 2050).

<i>gemeente</i>	<i>basis 2020-2030</i>	<i>schaalsprong 2020-2050</i>
<i>Almere</i>	24.500	74.500
<i>Lelystad</i>	7.000	40.000
<i>Dronten</i>	2.500	15.000
<i>Noordoostpolder</i>	1.600	11.600
<i>Urk</i>	1.100	3.500
<i>Zeewolde</i>	2.100	11.100
<i>Totaal</i>	38.800	155.700

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in het basisscenario wordt uitgegaan van een groei van 38.800 woningen. Dit zijn de woningen waarvoor nu al concrete plannen beschikbaar zijn. Dit zijn overigens wel grotere aantallen dan waarmee vanuit historisch perspectief rekening is gehouden zodat hierin al een bepaalde versnelling van de woningbouwprogrammering is opgenomen.

In de schaa sprong wordt rekening gehouden met een groei van 155.700 woningen per 2050 (dus inclusief het basisscenario tot 2030). Er wordt hierbij vanuit gegaan dat wordt voldaan aan de infrastructurele voorwaarden vanuit het Rijk, bijvoorbeeld om de wijk Pampus in Almere te realiseren (aanleg IJmeerlijn). Ook zijn er infrastructurele voorzieningen nodig om de groei te begeleiden voor wat betreft de Lelylijn en verhoging van de capaciteit van de N50. Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat Lelystad in staat is om de ambitie van 40.000 woningen te realiseren. Dit betekent in feite een verdubbeling van de stad in 30 jaar tijd. Ook voor de andere gemeenten in Flevoland gaat het om een duidelijke versnelling van de huidige woningbouwprogrammering.

Deze ramingen zijn volledig gebaseerd op nieuwbouwwoningen. Er wordt geen rekening gehouden met verbouwing van leegstaande kantoren naar woningen, sloop en/of renovatie van woningen. Het betreft dus een toename van de woningvoorraad.

A.1.2 Ontwikkeling aantal inwoners

Bij de vertaalslag van het aantal extra woningen in Flevoland naar het aantal inwoners is rekening gehouden met de plek waar deze woningen binnen de zes gemeenten worden gebouwd. Op basis van de deelgebieden van de nieuwbouw zijn uitgangspunten geïnventariseerd over woningtypes (mix eengezinswoningen en

appartementen), specifieke doelgroepen (gezinnen, ouderen, jongeren, opleidingsniveau) en overige fysieke kenmerken van de nieuwbouwlocaties (binnen de huidige bebouwing of als uitleglocatie).

In onderstaande tabel is het aantal woningen en de gemiddelde woningbezetting (gwb) per deelgebied opgenomen in een schaa sprongscenario¹⁸ (per 2050). Daarbij zijn aannames gehanteerd waarbij de gwb is afgeleid van referentiewijken in aansluiting op de verwachte structuur van de toekomstige bebouwing.

Tabel A.2: Uitgangspunten en aannames ontwikkeling aantal inwoners per deellocatie in schaa sprongscenario

gemeente	deellocatie	woningen	gwb	aanname ontwikkeling inwoners
Almere	Stadshart	6.600	1,8	Aangesloten op gwb in Almere Stad Centrum.
	Nobelhorst /Twentsekant	3.667	2,9	Aangesloten op gwb in Almere Hout.
	Pampus	30.000	2,2	Aangesloten op gwb in referentiewijken met een zeer sterke verstedelijking uitgaande van veel hoogbouw
	overig bestaande stad	33.833	2,2	Aangesloten op gwb in Almere minus 10% vanwege meer hoogbouw en woningen voor specifieke doelgroepen (studenten, ouderen)
Lelystad	Warande	28.750**	2,7	Betreft geplande 10.000 woningen en 75% van de verhoogde ambitie in Warande of op een vergelijkbare uitbreidingslocatie. Voor de gwb is aangesloten op niveau referentiewijken met een relatief hoog opleidingsniveau (35% à 50% is hoog opgeleid) aansluitend op woonmilieu Hbo+ niveau.
	Stadshart	3.000	1,5	Gwb aangesloten op huidige situatie in het Stadshart.
	Kust	2.000	2,3	Bij schaa sprong geplande 2.000 woningen. Gwb aangesloten op huidige situatie per woning in wijk Lelystad-Haven.
	overig bestaande stad	6.250	2,1	Bij schaa sprong vindt 25% van de verhoogde ambitie plaats op overige locaties in de bestaande stad. Aangesloten op huidige situatie per woning in Lelystad minus 10% vanwege streven geen lage kwaliteitsbouw, hbo+ niveau en verdichting in de stad (hoger aandeel appartementen).
Dronten	uitleg	11.250	3,0	Bij een schaa sprong vindt 75% van de extra woningen plaats in uitleggebieden waarbij wordt aangesloten op gwb van nieuwbouwwijken met lage verstedelijkingsgraad (vergelijkbaar met huidige wijk Dronten-West).
	overig bestaande stad	3.750	2,0	25% van de extra woningen vindt plaats in bestaand gebouw gebied.
Noord-oostpolder		11.600	2,2	20% ouderen- en 20% jongerenhuisvesting met een lagere gwb. Voor de overige woningen is aansloten op de gemiddelde woningbezetting in Noordoostpolder (50%) en Urk (10%).
Urk	Zeeheldenwijk	1.650	3,5	Aangesloten op huidige gwb in wijk De Staart (meest recente bouwperiode) en woningtypering (eengezinswoningen en goedkope koopwoningen).
	Overig	1.850	3,1	Aangesloten op huidige gwb in Urk.
Zeewolde	Oosterwold*	11.000	3,0	Aangesloten op gwb in referentiewijken die zeer ruim zijn opgezet met veel groen en zelfbouw.
	Polderwijk	1.100	2,7	Aangesloten op huidige gwb in derde en vierde woonwijk in Zeewolde.
<i>*inclusief deel grondgebied Almere</i>				
<i>**of vergelijkbare zoeklocaties voor uitbreidingslocaties (buiten de bestaande bebouwing)</i>				

Provinciale kosten hangen voor een deel samen met gebieden waar veel dynamiek optreedt (ontwikkeltaken) en inwoners in landelijke gebieden (voorzieningen):

- voor wat betreft de dynamiek wordt aangesloten bij een raming in 2040 (circa 20 jaar in de tijd vooruit);¹⁹
- voor de ontwikkeling van het aantal inwoners in landelijke gebieden is er rekening mee gehouden dat de gemiddelde bevolkingsdichtheid zich ontwikkelt naar het referentieniveau dat is aangehouden voor de gwb (zie tabel A.2). Voor de inwoners in Nobelhorst is uitgegaan van gemiddelde dichtheid in Almere Hout. Er is hierbij geen rekening gehouden met de ontwikkeling van de

¹⁸ Voor het basisscenario zijn de aannames naar rato van het aantal woningen gehanteerd.

¹⁹ Deze tijdsperiode sluit aan bij de raming die tot 2017 in het provinciefonds werd gehanteerd.

gemiddelde dichtheid van de huidige wijken waar mogelijk extra bebouwing plaatsvindt (verdichting), omdat de exacte locaties van deze woningen in bestaand bebouwd gebied nog niet in beeld zijn.²⁰

A.1.3 Fysieke structuurkenmerken

oppervlakte land en water

Voor de ontwikkeling van de oppervlakte land en water in Flevoland zijn de volgende ontwikkelingen voorzien:

- alleen in het scenario van de schaa sprong wordt uitgegaan van inpoldering van deels buitendijks bouwen in Almere Pampus (7 hectare);
- Flevoland is bezig nieuwe natuur te ontwikkelen in het Markermeer (Marker Wadden). Deze ontwikkeling is nog niet voltooid. De totale oppervlakte van de provincie blijft gelijk, maar de verhouding tussen land en water verandert hierdoor. Er wordt nog ongeveer 300 hectare natuur aangelegd waarvan ongeveer 116 hectare boven water ligt, uitgaande van de huidige verhouding tussen water en land van de Marker Wadden. Naar rato neemt hierdoor ook de oeverlengte toe;
- er zijn ook plannen om voor de kust van Almere Pampus eilanden te creëren. Hiervoor zijn nog geen ramingen beschikbaar waardoor dit effect buiten beschouwing is gelaten.

lengte wegen

Bij de ontwikkeling van de lengte van de wegen is een opgave ontvangen van benodigde investeringen in wegen. Voor de maatstaf in het provinciefonds is alleen de lengte relevant en zijn verbredingen van bestaande wegen niet meegenomen. Er is sprake van een extra weglengte van circa 50 km waarbij de totale lengte wel zwaarder wordt gewogen voor een dichtheid (meer inwoners en banen) en bodemgesteldheid.

A.1.4 Economische variabelen

oppervlakte bedrijfsterreinen

In het basisscenario is uitgegaan van de harde raming van uit te geven bedrijfsterreinen tot 2030 van circa 400 hectare. Dit groeitempo is vergelijkbaar met de ontwikkeling van de afgelopen 5 jaar.²¹ Bij een schaa sprong is uitgegaan van zowel harde als zachte raming van uit te geven bedrijfsterreinen tot 2030 van circa 1.150 hectare. Na 2030 is een lager groeitempo aangehouden van het gemiddelde uit de periode 2009-2020 per jaar (circa 1%). In deze aanname wordt meegewogen dat in deze referentieperiode zowel sprake is geweest van economisch gunstige omstandigheden (afgelopen 5 jaar) als duidelijk minder gunstige omstandigheden (jaren daarvoor).

aantal banen

Voor de ontwikkeling van het aantal banen in Flevoland wordt in het basisscenario uitgegaan van het gemiddelde groeitempo van de afgelopen 10 jaar. Dit betreft circa 1% per jaar²². In de schaa sprong is uitgegaan van een hoger groeitempo tot 2030 gebaseerd op de afgelopen 5 jaar. Dit hogere groeitempo bedraagt

²⁰ Inwoners in landelijk gebied bevinden zich relatief vaker in Noordoostpolder, Dronten en Zeewolde. Belangrijke uitbreidingslocaties in Almere en Lelystad bevinden zich in uitleggebieden waardoor het mogelijke effect van deze aanname beperkt zal zijn.

²¹ Bron: IBIS Bedrijventerreinen.

²² Bron: LISA 2020.

bijna 3% per jaar. Na 2030 wordt uitgegaan van het groeitempo van de afgelopen 10 jaar. Daarnaast wordt voor Almere uitgegaan van een groeitempo van 100.000 banen ten opzichte van het huidige aantal banen aansluitend bij de ambitie van de economische agenda Almere²³. Voor het aantal banen is aangesloten op de definitie die door het CBS wordt gehanteerd.²⁴

inrichtingen gevaarlijke stoffen

De ontwikkeling van het aantal inrichtingen waarin wordt gewerkt met gevaarlijke stoffen is bepalend voor de kostenontwikkeling op het cluster Water & Milieu. Het gaat hier om het aantal inrichtingen²⁵ waarbij de provincie het bevoegd gezag is. Flevoland kent een relatief beperkt aantal van die inrichtingen. Met de groei van bedrijvigheid is de verwachting dat dit aantal gaat toenemen. Voor de kwantificering van die groei is aangesloten bij de ontwikkeling van het aantal hectare bedrijventerreinen.

auto's

De ontwikkeling van het aantal auto's is relevant als objectivering van de inkomstenpotentie voor de opcenten MRB. Met de groei van het aantal inwoners zal het aantal auto's toenemen en daarmee ook van de inkomsten voor provincie en de inhouding in het provinciefonds. In het basisscenario tot 2030 is er een aanname gehanteerd van een beperkte stijging van het aantal auto's met 1,5% per jaar.

Bij een schaa sprong neemt het aantal auto's toe naar rato van de toename van het aantal woningen. Er is aangenomen dat er geen verschuivingen plaatsvinden in gewichtsklassen en dat het aandeel MRB-vrijgestelde auto's gelijk blijft. Aan deze aannames zit voor Flevoland een duidelijke risicocomponent. Het aantal elektrische voertuigen, die momenteel zijn vrijgesteld voor de MRB, is in Flevoland in vergelijking met andere provincies hoog en is de afgelopen jaren ook sterk toegenomen. Ook de leasemaatschappijen die in Flevoland zijn gevestigd spelen hierbij een rol. Bij een verdere stijging van het aantal elektrische auto's zullen de MRB-inkomsten voor de provincie, bij de huidige grondslag, richting 2050 sterk afnemen. Op enig moment zal dit vragen om een heroverweging van de grondslag voor de MRB of de belastingcapaciteit in het algemeen. Omdat de uitkomst van deze heroverweging lastig is te voorspellen is deze ontwikkeling buiten beschouwing gelaten.

De kostenontwikkeling verbonden aan een zwaardere belasting van de infrastructuur wordt primair geobjectiveerd op basis van de groei van het aantal woonruimten en de weging van de weglengte met het aantal inwoners en aantal banen.

A.1.5 Extra investeringen en structurele lasten

Om de groei van Flevoland in goede banen te kunnen leiden zullen ook extra investeringen nodig zijn. Het gaat om investeringen die afwijken van het huidige voorzieningenniveau. Hiervoor zijn door de provincie investeringen voorzien in infrastructuur, openbaar vervoer, natuur, onderwijs en musea. Bij infrastructuur gaat het naast een aantal verbredingen (hoger voorzieningenniveau) om investeringen gericht op een mobiliteitstransitie. Deze transitie verloopt via het concept 'Mobility as a Service' (MaaS) waarbij de afhankelijkheid van de auto minder groot wordt en tevens bijdraagt aan de duurzaamheid, maar ook de bereikbaarheid van steden. Hiertoe worden er investeringen verricht in nieuwe hoogwaardige snelfietsroutes,

²³ Werken aan een ondernemend Almere, Economische Agenda Almere, 2019.

²⁴ Er is een verschil in het aantal banen zoals dat door de provincie Flevoland wordt geregistreerd en de definitie van het CBS op basis waarvan de middelen in het provinciefonds worden gehonoreerd. In de definitie van het CBS worden zelfstandigen en directeur-eigenaren buiten beschouwing gelaten. Voor dit verschil is gecorrigeerd waarbij is uitgegaan van het huidige relatieve verschil.

²⁵ Betreft aantal BRZO-inrichtingen, vuurwerkinrichtingen, LPG-stations, nucleaire inrichtingen, opslag gevaarlijke stoffen, ammoniak-inrichtingen en ontplofbare stoffen zoals die staan geregistreerd op de Risicokaart.

Smart Mobility om MaaS-concepten van de grond te krijgen, digitaal verkeersmanagement, regionale HUBS om makkelijk over te stappen van modaliteit en het stads- en streekvervoer alsmede een uitbreiding van de capaciteit op het spoor. Hiernaast zijn er investeringen voorzien in versterking van het voorzieningenniveau in het hoger onderwijs, versterken van museale functies (zowel aankoop gebouw als exploitatie-subsidies) en de ontwikkeling van het Waterloopbos. De ontwikkeling van het Nationaal Park Nieuwland is buiten beschouwing gelaten om dit niet primair een relatie heeft met de groei, maar vooral met andere opgaven (stikstof, natuur, e.d.) en tevens een Rijkstaak is.

De ramingen voor deze investeringen zijn doorgerekend in een structurele last die op de begroting van de provincie drukt. Hierbij zijn de volgende aannames gehanteerd:

- voor de afschrijvingstermijn is aangesloten bij de uitgangspunten in de financiële verordening van de provincie. Voor gebouwen geldt een termijn van 30 jaar, voor infrastructuur van 40 jaar en voor andere investeringen in de openbare ruimte van 20 jaar;
- er is een gemiddeld rentepercentage van 2% gehanteerd²⁶;
- voor investeringen vanuit het verleden (als referentie) naar huidig prijspeil is een indexering van 2% per jaar gehanteerd.

A.1.6 Kostenoriëntatie van het provinciefonds bij groei

Jaarlijks ontvangt Flevoland van het Rijk circa 120 mln. euro aan algemene middelen via het provinciefonds. Dit betreft vrij besteedbare middelen die zijn bedoeld voor de structurele exploitatielasten op alle provinciale taken. De verdeling van het provinciefonds is gebaseerd op het principe van kostenoriëntatie. Dit betekent dat de uitkering is afgestemd op de structurele kosten die provincies moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kostenbepalende omstandigheden (zoals de fysieke structuur) van elke provincie. Daarbij wordt in het provinciefonds uitgegaan van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddelde efficiëntie van de uitvoering. Deze kostenbepalende omstandigheden bieden een objectief houvast bij het in beeld brengen van de gevolgen voor de toekomstige financiële positie. Bestuurlijke keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau die in het verleden zijn gemaakt komen tot uiting in hogere of lagere structurele lasten dan de honorering in het provinciefonds. Ook kunnen er aanvullende keuzes bij de groei van Flevoland worden gemaakt die van invloed zijn op de structurele lasten. Op basis van de kostenbepalende omstandigheden worden deze bestuurlijke keuzes meegewogen bij het beeld van de toekomstige financiële positie van Flevoland in een groeiscenario.

Voor de toekomstige inschatting van de algemene uitkering is het huidige model (commissie-Jansen) vergeleken met het kostengeoriënteerd model (voor 2017). In het huidige model zijn maatstaven opgenomen die geen logische relatie kennen met de kostenontwikkeling²⁷, zodat wat minder waarde kan worden toegedicht aan deze uitkomst. Bij de doorrekeningen sluiten we aan bij het in het verleden ontwikkelde kostengeoriënteerde model.

²⁶ Dit sluit aan op een gemiddelde rentelast op de lange termijn.

²⁷ Het betreft o.a. het aantal inwoners in miljoenen en aandeel binnenwater vermenigvuldigd met het aantal inwoners.