

Keuzes voor Zeeland: de kerntaken becijferd

Blommaert M.F. (Marleen)

Van Galen A.C.F. (Arianne)

Rekenkamer Zeeland

Middelburg, mei 2012

Inhoudsopgave

Inleiding.....	5
Afbeelding 1: De feitelijke netto lasten van de provincie vergeleken met de ijkpunten provinciefonds.....	6
Afbeelding 2: De feitelijke netto lasten van provincie vergeleken met de ijkpunten provinciefonds gesplitst in beheer en ontwikkeling	8
Afbeelding 3: De meer/minderuitgaven van de provincie voor beheer en ontwikkeling vergeleken met de ijkpunten provinciefonds	10
Afbeelding 4: Cluster ontwikkeling: de feitelijke netto lasten van de provincie per taakgebied vergeleken met de ijkpunten provinciefonds.....	12
Afbeelding 5: Cluster beheer: de feitelijke netto lasten van de provincie per taakgebied vergeleken met de ijkpunten provinciefonds.....	14
Afbeelding 6: Taakgebied beheer voorzieningen: de feitelijke netto lasten van de provincie vergeleken met de ijkpunten provinciefonds.....	16
Afbeelding 7: Taakgebied beheer voorzieningen: verdeling van de feitelijke nettolasten van de provincie over de onderdelen binnen het taakgebied beheer voorzieningen.....	18
Afbeelding 8: Taakgebied beheer voorzieningen: de feitelijke netto lasten van de provincie opgeteld bij de ijkpunten van het provinciefonds.....	20
Afbeelding 9: Opbouw feitelijke netto lasten voor het taakgebied beheer voorzieningen: onderdeel kunst, oudheid en bibliotheken, opgebouwd.....	22
Afbeelding 10: Opbouw feitelijke nettolasten voor het taakgebied beheer voorzieningen: onderdeel overige voorzieningen.....	24
Afbeelding 11: Taakgebied beheer verkeer en vervoer: feitelijke nettolasten van de provincie versus de ijkpunten provinciefonds.....	26
Afbeelding 12: Taakgebied beheer verkeer en vervoer: verdeling van de feitelijke nettolasten van de provincie over de onderdelen binnen dat taakgebied.....	28
Afbeelding 13: Taakgebied beheer verkeer en vervoer: feitelijke netto lasten van de provincie opgeteld bij de ijkpunten provinciefonds.....	30
Afbeelding 14: Formatie in fte's: besparingsmogelijkheden op de directe en indirecte formatie volgens het advies van Cebeon.....	32
Afbeelding 15: Formatie in fte's; verdeling van de besparingsmogelijkheden volgens het advies van Cebeon over de taakgebieden binnen de clusters beheer en ontwikkeling.....	34
Afbeelding 16: Formatiereductie reeds voorgenomen en door Cebeon voorgesteld per taakgebied.....	36
Afbeelding 17: Formatie in fte's: de voorgenomen bezuinigingen van de provincie en de aanvullende besparingsmogelijkheden volgens het advies van Cebeon bij elkaar opgeteld	38
Afbeelding 18: Financiële resultaat: eindresultaat van de totale formatiegebonden besparingsmogelijkheden	40
Afbeelding 19: Baten niet-formatiegebonden bezuinigingen reeds voorgenomen door de provincie en aanvullende mogelijkheden volgens het advies van Cebeon.....	42

Afbeelding 20: Financiële resultaat: eindresultaat van de totale niet-formatiegebonden besparingsmogelijkheden	44
Afbeelding 21: Het totaal: besparingsmogelijkheden (formatie- en niet-formatiegebonden) per taakgebied.....	46
Afbeelding 22: Het totaal: het financiële resultaat.....	48
Afbeelding 23: De feitelijke netto lasten van de provincie in 2014 voor beheer en ontwikkeling versus ijkpunten provinciefonds.....	50
Afbeelding 24: Feitelijke nettolasten van de provincie in 2014 voor ontwikkeling versus ijkpunten provinciefonds	52
Afbeelding 25: Feitelijke netto lasten van de provincie in 2014 voor beheer versus ijkpunten provinciefonds.....	54
Vraagpunten en constatering.....	56
Begrippenlijst.....	57

Inleiding

Inhoud en doel

Voor u ligt een handreiking ten behoeve van de kerntakendiscussie in Provinciale Staten. De Rekenkamer heeft er voor gekozen om, als ondersteuning van de discussie die de Staten moeten voeren rond de kerntaken, de cijfers van het rapport van Cebeon "Onderzoek formatieomvang provincie Zeeland" van 27 januari 2012 zoveel als mogelijk visueel weer te geven. Bij de afbeeldingen wordt telkens verwezen naar de tabel(len) of pagina's uit het rapport van Cebeon waaruit de gegevens in de grafiek afkomstig zijn c.q. de gegevens die we van FEZ hebben ontvangen.

Dit is geen klassiek rekenkamerrapport; het gaat niet in op het beleid of op de plannen van het College. Relevante informatie wordt louter op een andere, meer toegankelijke manier weergegeven. De weergave concentreert zich op die taakgebieden waar sprake is van een duidelijke afwijking ten opzichte van de ijkpunten van het provinciefonds. Achterin treft u een begrippenlijst aan waarin een aantal veel gehanteerde begrippen worden uitgelegd.

Financiële ijkpunten

Het analysejaar dat Cebeon voor de berekening van de feitelijke netto lasten heeft gebruikt, is het begrotingsjaar 2010.

De ijkpunten van het provinciefonds die Cebeon heeft gebruikt zijn de ijkpunten uit 2012. De reden hiervoor is dat in dat jaar de herijking van het provinciefonds heeft plaatsgevonden en de ijkpunten zoals die tegenwoordig gebruikt worden, zijn vastgesteld.

Om voor PS een toekomstgerichte besluitvorming mogelijk te maken, maken we in deze handreiking ook af en toe een uitstap naar de begroting 2014. De cijfers uit de begroting 2014 zijn geverifieerd door FEZ.

Kerntaken en autonome taken

In een takendiscussie in het provinciale domein wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen wettelijke taken en autonome taken. Autonome taken worden veelal gefinancierd door autonome middelen; de eigen inkomsten van de provincie. In Zeeland kan dit bijvoorbeeld het Delta-dividend zijn.

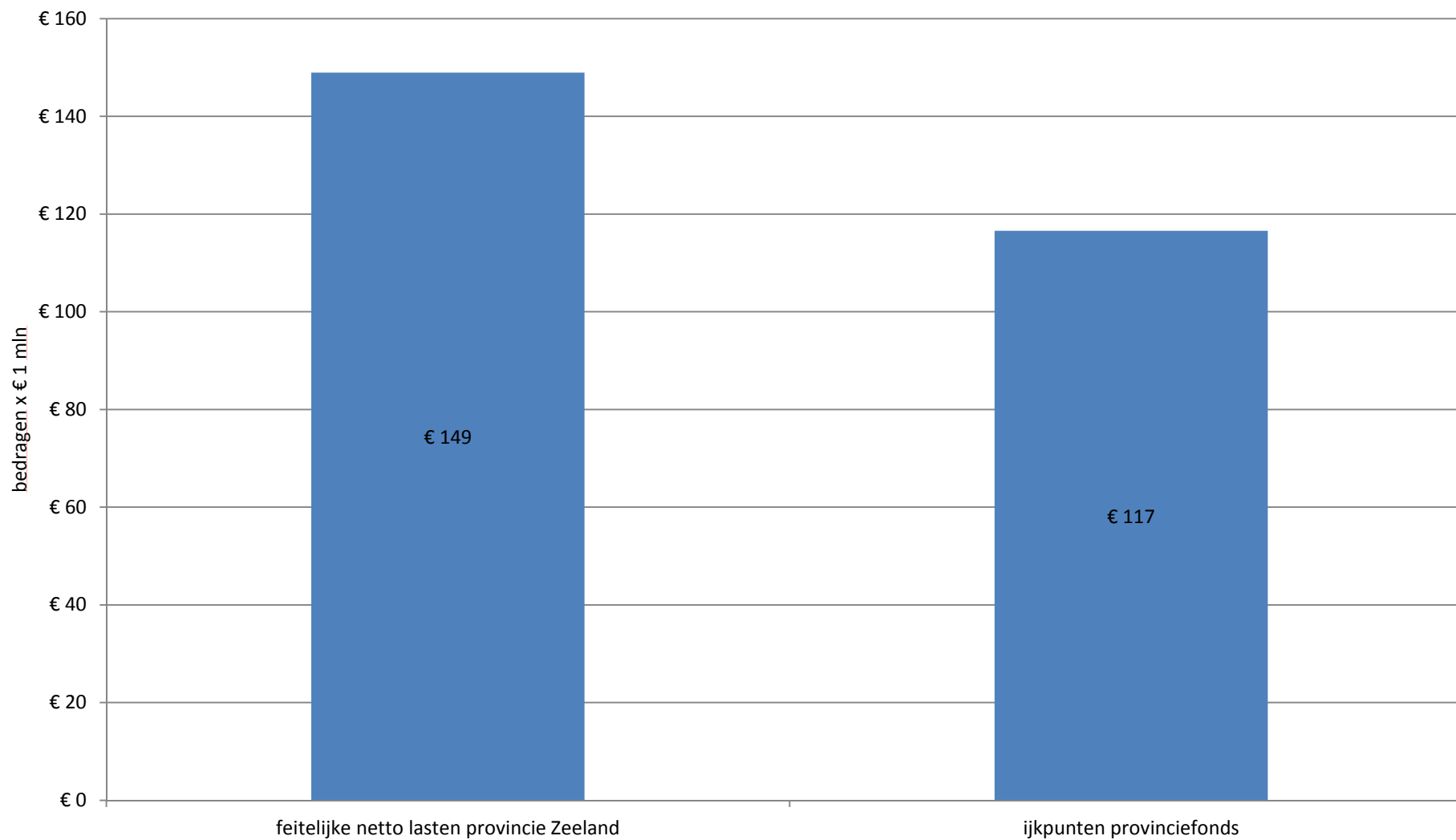
Kerntaken zijn de taken die het provinciale bestuursorgaan tot de wezenlijke taakuitoefening rekent. Ze omvatten in ieder geval de wettelijke taken, maar het kan zoals in Zeeland ook om autonome taken gaan. Een voorbeeld hiervan is de vorige kerntakendiscussie in februari 2010. Daar is de volgende rolopvatting geformuleerd:

"In dit model richt de provincie zich op het ruimtelijk-economisch domein, cultuur en de bovengemeentelijke sociale infrastructuur en ontwikkelt zij zich verder in haar rol als gebiedsontwikkelaar op bovengemeentelijke opgaven. Op specifieke en voor de Zeeuwse samenleving belangrijke thema's zal de provincie als gebiedsautoriteit acteren als er sprake is van een bovengemeentelijk en/of provinciaal belang. In overleg met gemeenten kan de provincie in het sociale domein taken oppakken, maar stelt daarbij geen nieuwe beleidsvoorwaarden. De bijdrage van de provincie aan gemeentelijke taken is tijdelijk en er op gericht om het bestuursorgaan in staat te stellen zelf zijn verantwoordelijkheid te nemen. Dit vergt bestuurskrachtige gemeenten. Bij deze taakopvatting past een selectief en robuust stimuleringsbeleid."

In de aanstaande kerntakendiscussie zullen Provinciale Staten zich opnieuw over de rol- en taakopvatting van de provincie Zeeland moeten uitspreken.

Afbeelding 1: De feitelijke netto lasten van de provincie vergeleken met de ijkpunten provinciefonds

(bron: tabel A1)



Uit afbeelding 1 blijkt duidelijk dat de totale feitelijke netto lasten¹ van de provincie in 2010 ver boven de ijkpunten van het provinciefonds liggen. Het verschil bedraagt 32 miljoen euro hetgeen neerkomt op 84 euro per inwoner. Met andere woorden: 22% van de netto lasten moeten worden gedekt uit eigen middelen.²

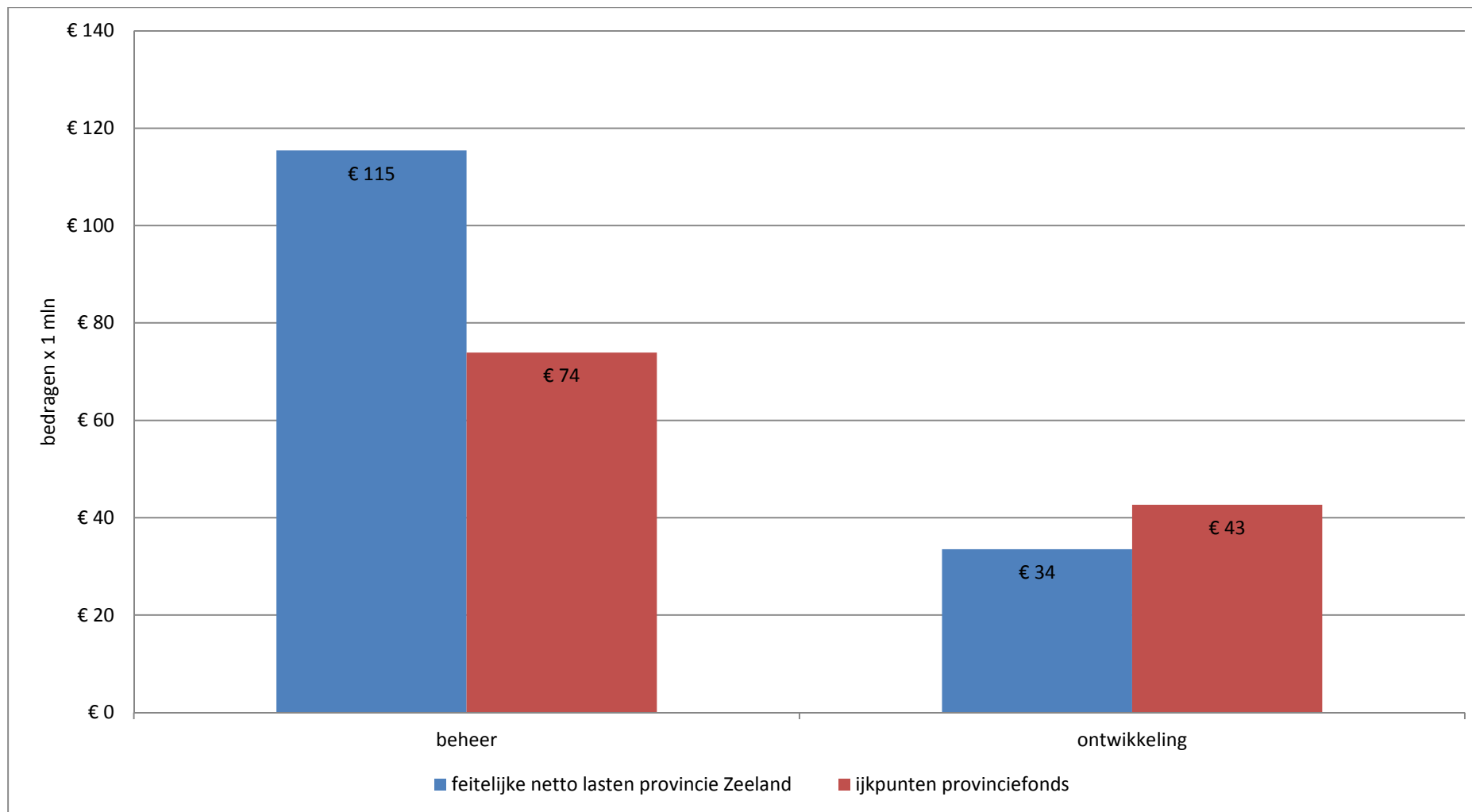
Voor de kerntakendiscussie ten aanzien van de autonome taken betekent dit dat de provincie op dit moment meer uitgeeft dan waar in het provinciefonds rekening mee gehouden wordt. Met (dreigende) kortingen op het provinciefonds en het risico van teruglopende baten maakt dit keuzes noodzakelijk.

¹ Voor een verklaring van de begrippen feitelijke netto lasten en ijkpunten provinciefonds verwijzen we naar de begrippenlijst achterin dit document.

² Opgemerkt wordt dat de incidentele kosten in verband met nazorg voormalige stortplaatsen buiten beschouwing is gelaten (6,5 miljoen euro; circa 17 euro per inwoner).

Afbeelding 2: De feitelijke netto lasten van provincie vergeleken met de ijkpunten provinciefonds gesplitst in beheer en ontwikkeling

(bron tabel A1)



In deze presentatie, evenals in het Cebeon-rapport, wordt de wettelijk voorgeschreven rubricering van de financiële administratie lv3 (Informatievoorziening voor derden)³ gehanteerd. Aanvullend is een onderscheid gemaakt naar beheer en ontwikkeling.

Wanneer we als eerste dit onderscheid bezien, zien we dat het verschil tussen de feitelijke netto lasten van de provincie en de ijkpunten van het provinciefonds zich geheel laat verklaren door de lasten in het onderdeel beheer.

Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat in sommige gevallen het lastig is om een scherp onderscheid te maken tussen ontwikkeling en beheer (dit geldt met name voor het taakgebied verkeer en vervoer).

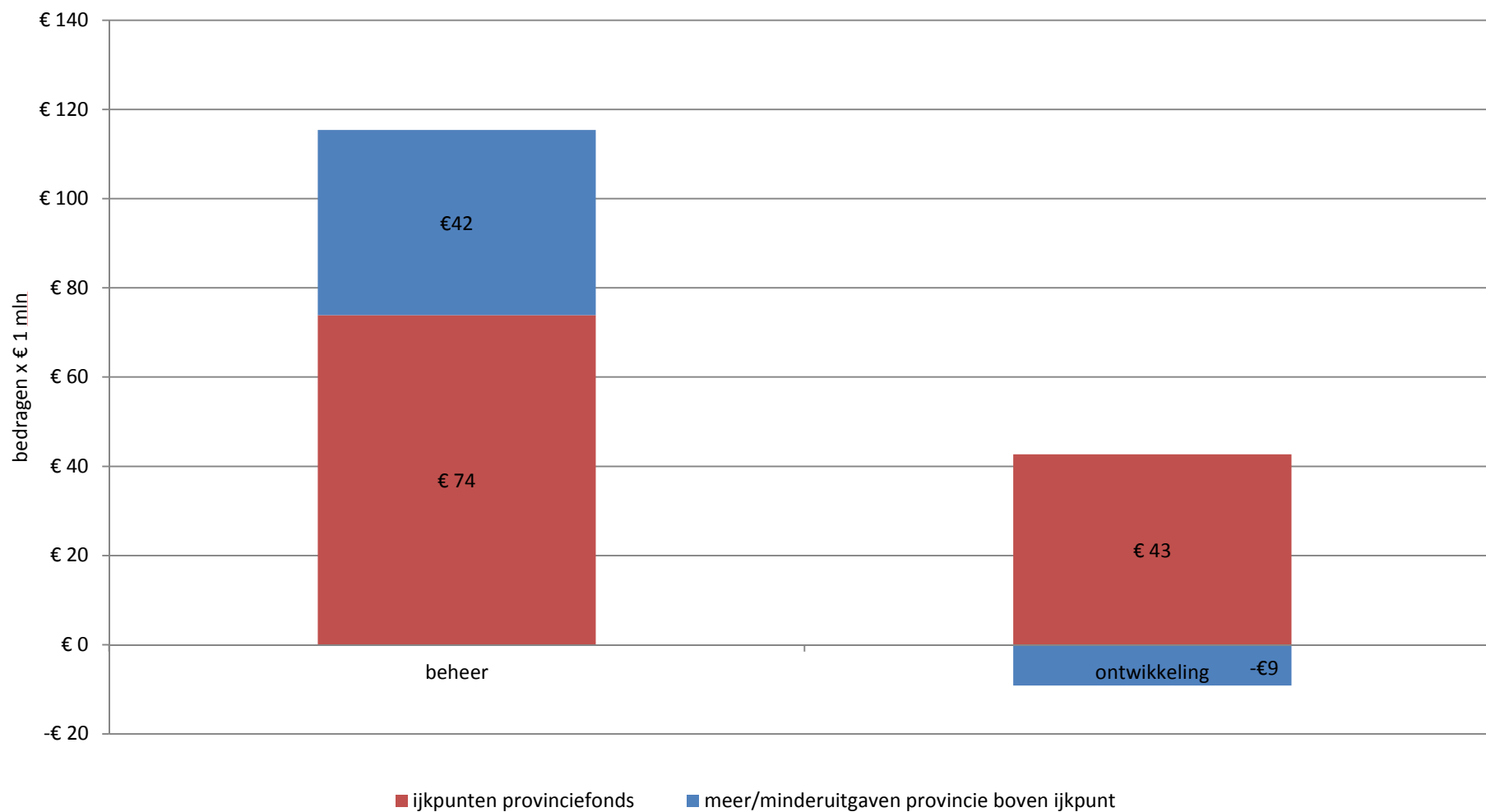
Voor de kerntakendiscussie betekent dit dat volgens de berekeningen de keuzeruimte met name in de beheertaken te vinden zou zijn.

Wanneer de provincie nl. zou bezuinigen op ontwikkeltaken (en structureel minder blijft uitgeven aan ontwikkeltaken dan waarmee rekening wordt gehouden in het provinciefonds) dan zou dit een signaal voor het Rijk kunnen vormen om de bijdrage uit het provinciefonds voor ontwikkeltaken naar beneden bij te stellen, omdat de provincie het daarvoor beschikbare budget niet volledig benut (met andere woorden niet nodig heeft).

³ Voor een verklaring van het begrip lv3 verwijzen we naar de begrippenlijst achterin dit document.

Afbeelding 3: De meer/minderuitgaven van de provincie voor beheer en ontwikkeling vergeleken met de ijkpunten provinciefonds

(bron: tabel A1)



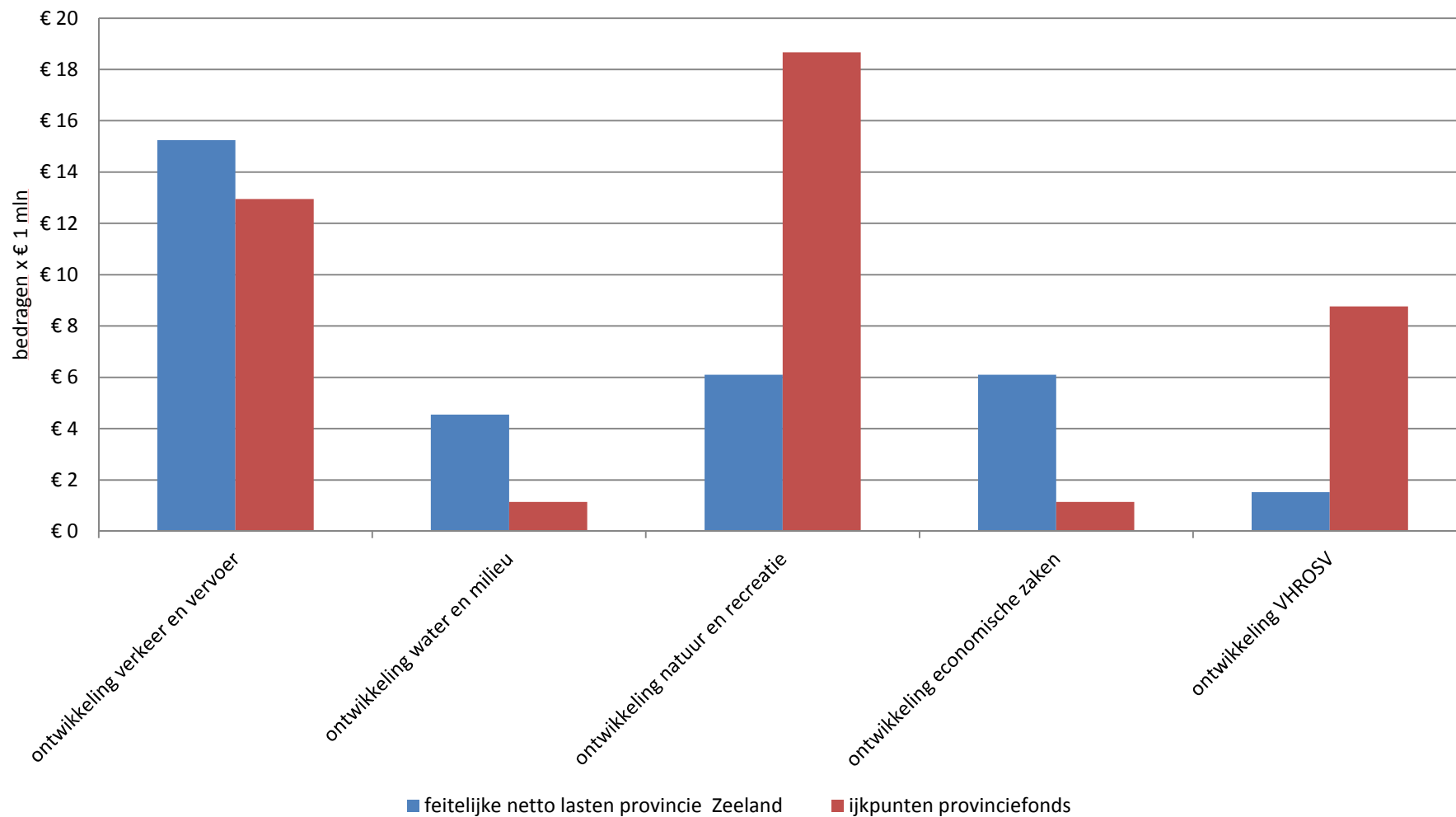
Uit afbeelding 3 blijkt dat de feitelijke netto lasten voor beheertaken van de provincie 42 miljoen euro hoger liggen, dan de ijkpunten van het provinciefonds.

Daarentegen geeft de provincie 9 miljoen euro minder uit aan ontwikkeltaken, dan waar rekening mee gehouden wordt in het provinciefonds (de incidentele kosten in verband met nazorg voormalige stortplaatsen zijn buiten beschouwing gelaten).

Zoals reeds bij de vorige figuur is opgemerkt zou dit betekenen dat voor de kerntakendiscussie de keuzeruimte met name in de beheertaken te vinden is en dat de provincie minder dan geraamd uitgeeft aan ontwikkeling.

Afbeelding 4: Cluster ontwikkeling: de feitelijke netto lasten van de provincie per taakgebied vergeleken met de ijkpunten provinciefonds

(bron: tabel A1)



In deze figuur zijn de ontwikkelingstaken uitgesplitst naar taakgebieden. Het verschil tussen de blauwe en de rode kolom geeft de meer/minderuitgaven van de provincie aan per taakgebied. Uit het overzicht blijkt dat er twee taakgebieden zijn waar de feitelijke lasten duidelijk lager zijn dan de ijkpunten van het provinciefonds. Voor het taakgebied natuur en recreatie zijn de feitelijke netto lasten (33 euro per inwoner = 13 miljoen euro) lager dan het ijkpunt uit het provinciefonds. Voor het taakgebied Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke Vernieuwing⁴ bedraagt dit verschil (19 euro per inwoner = 7 miljoen euro).

Voor natuur en recreatie heeft Cebeon geen verdiepend onderzoek verricht. Als reden hiervoor wordt genoemd in de voetnoot op pagina 17 van het rapport dat o.a. met de niet uitgediepte taakgebieden minder dan 20% van de totale formatie gemoeid is.

De provincie geeft vooral aanzienlijk meer uit aan water en milieu (25%) en aan natuur en recreatie (-29%).

Nader beschouwd zijn op alle taakgebieden grote(re) verschillen te zien. Dit laat zien dat de prioriteiten die het Rijk stelt met de verdeling van de gelden in het provinciefonds anders zijn dan de prioriteiten die de provincie stelt.

Belangrijk hierbij is om rekening te houden met de overwegingen van het Rijk dat daar waar de provincie structureel minder geld uitgeeft aan

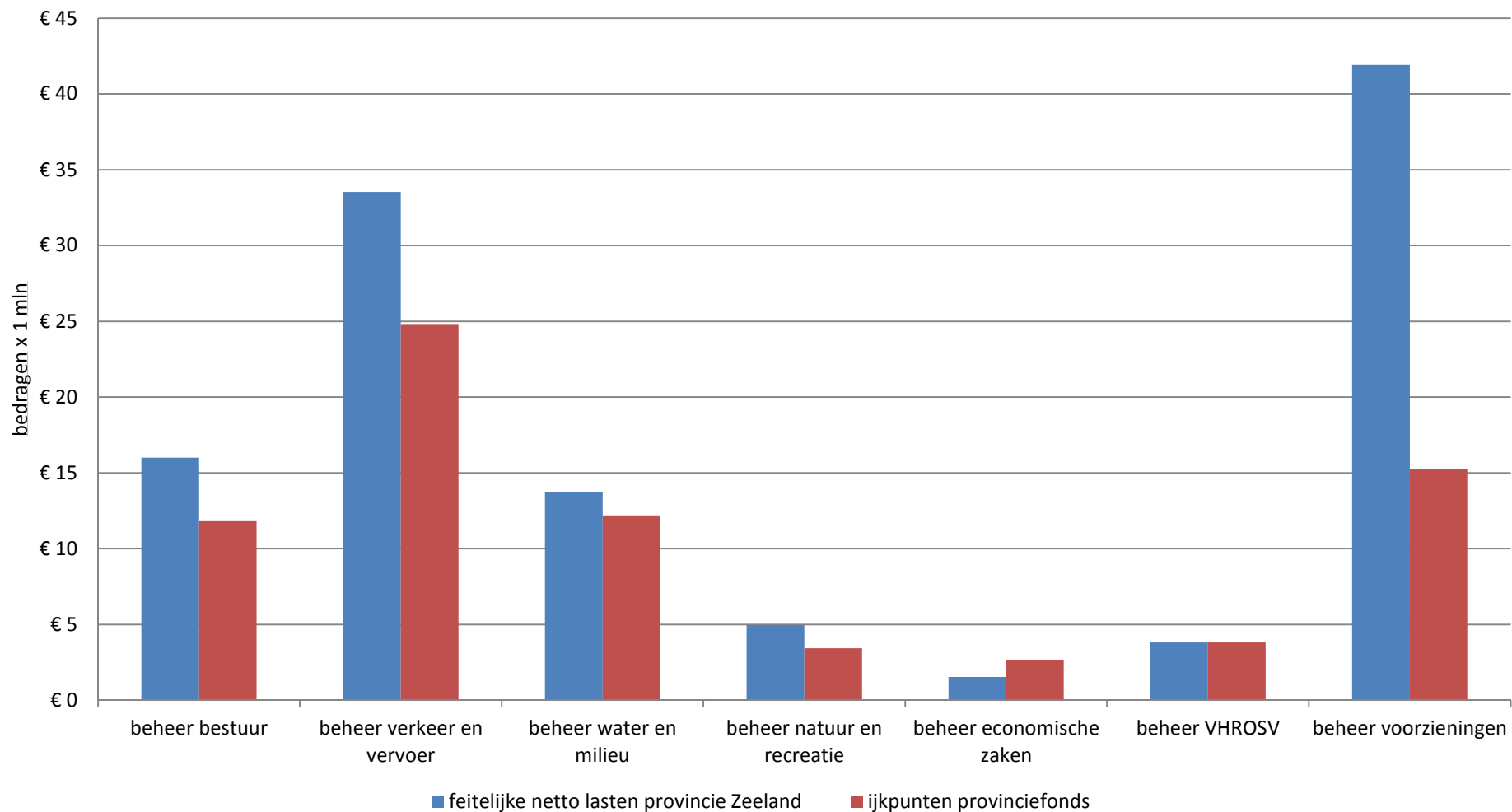
bepaalde ontwikkeltaken dan geraamd door het Rijk, dit op termijn tot gevolg kan hebben dat de bijdrage uit het provinciefonds daarvoor verlaagd wordt.

Een opvallend punt uit het Cebeon-rapport betreft de opmerkingen over de budgetten voor de ontwikkeling van landelijk gebied en in verband met (verwachte) krimp. Cebeon constateert dat er nauwelijks herkenbare uitgaven zijn ten aanzien van krimp en dat er voor de komende jaren beperkte uitgaven in verband met krimp worden voorzien.

⁴ De ontwikkeltaken VHROSV hebben onder andere betrekking op: gebiedsagenda MIRT, ontwikkeling Perkpolder, stedelijke vernieuwing, stimuleringsregeling starterswoningen. Cebeon wijst in het rapport op de nauwe relatie met ontwikkeling op taakgebied Economische zaken, omdat stedelijke ontwikkeling en bedrijvigheid, plattelandsontwikkeling en sociaal-economische vitalisering zowel betrekking hebben op ruimtelijke ordening als op economische zaken. Daarom zijn beide taakgebieden voor wat betreft de ontwikkeltaken (paragraaf 6.5, tabel 6.8 in het rapport) samen genomen.

Afbeelding 5: Cluster beheer: de feitelijke netto lasten van de provincie per taakgebied vergeleken met de ijkpunten provinciefonds

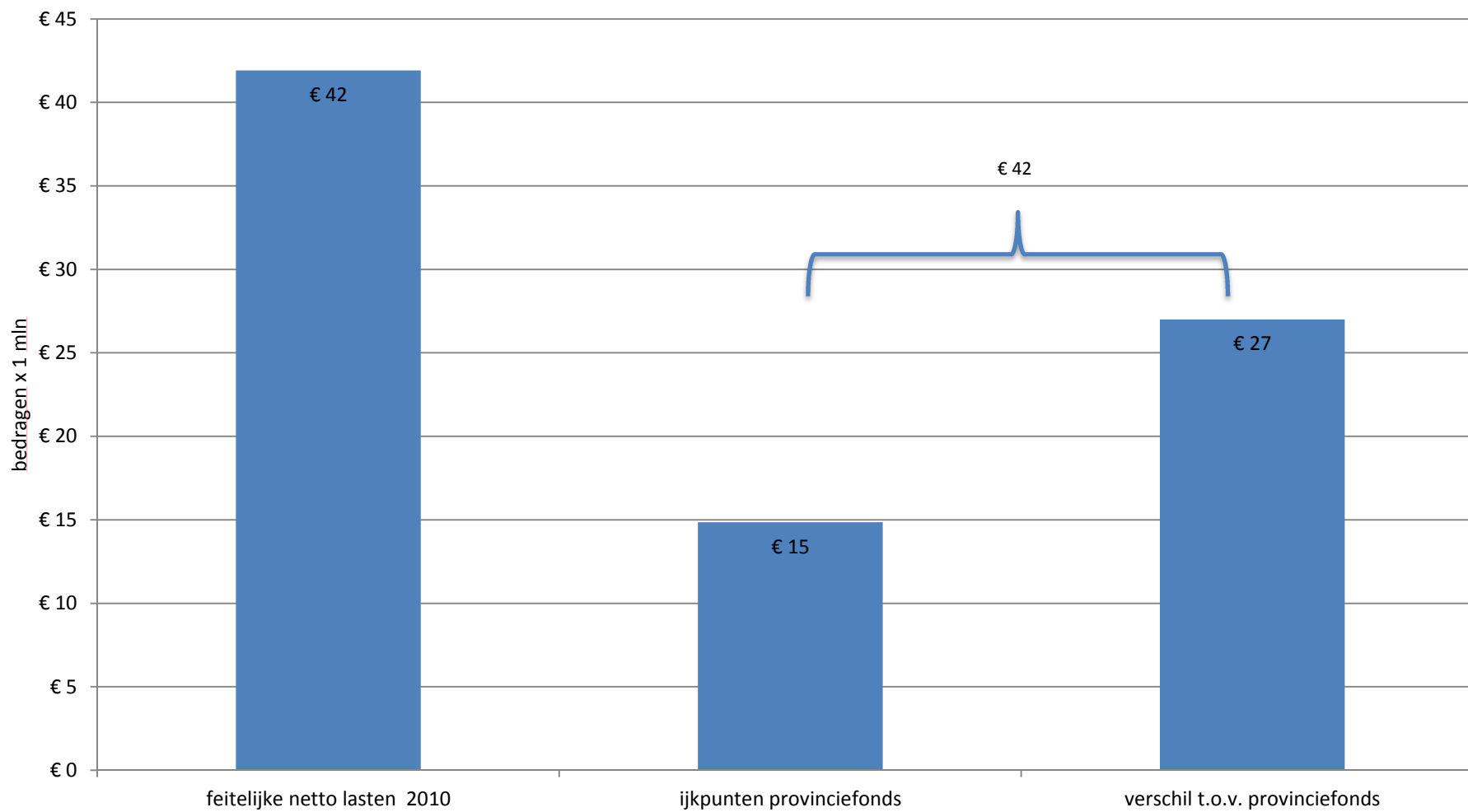
(bron: tabel A1)



Wanneer de beheeruitgaven worden onderverdeeld naar taakgebied zien we dat het merendeel van het verschil tussen feitelijk netto lasten en ijkpunt is gelegen in de beheeruitgaven voor voorzieningen. Dit verschil bedraagt 27 miljoen euro, wat neerkomt op 70 euro per inwoner. Het andere taakgebied waar sprake is van een duidelijk verschil tussen feitelijke lasten en ijkpunt wordt gevormd door de beheeruitgaven voor verkeer en vervoer: het verschil is 9 miljoen euro, wat neerkomt op 23 euro per inwoner.

Afbeelding 6: Taakgebied beheer voorzieningen: de feitelijke netto lasten van de provincie vergeleken met de ijkpunten provinciefonds

(bron: tabel A1)



Het verschil tussen de feitelijke netto lasten 2010 en het ijkpunt van het provinciefonds op het taakgebied beheer voorzieningen is aanzienlijk en bedraagt 27 miljoen euro.

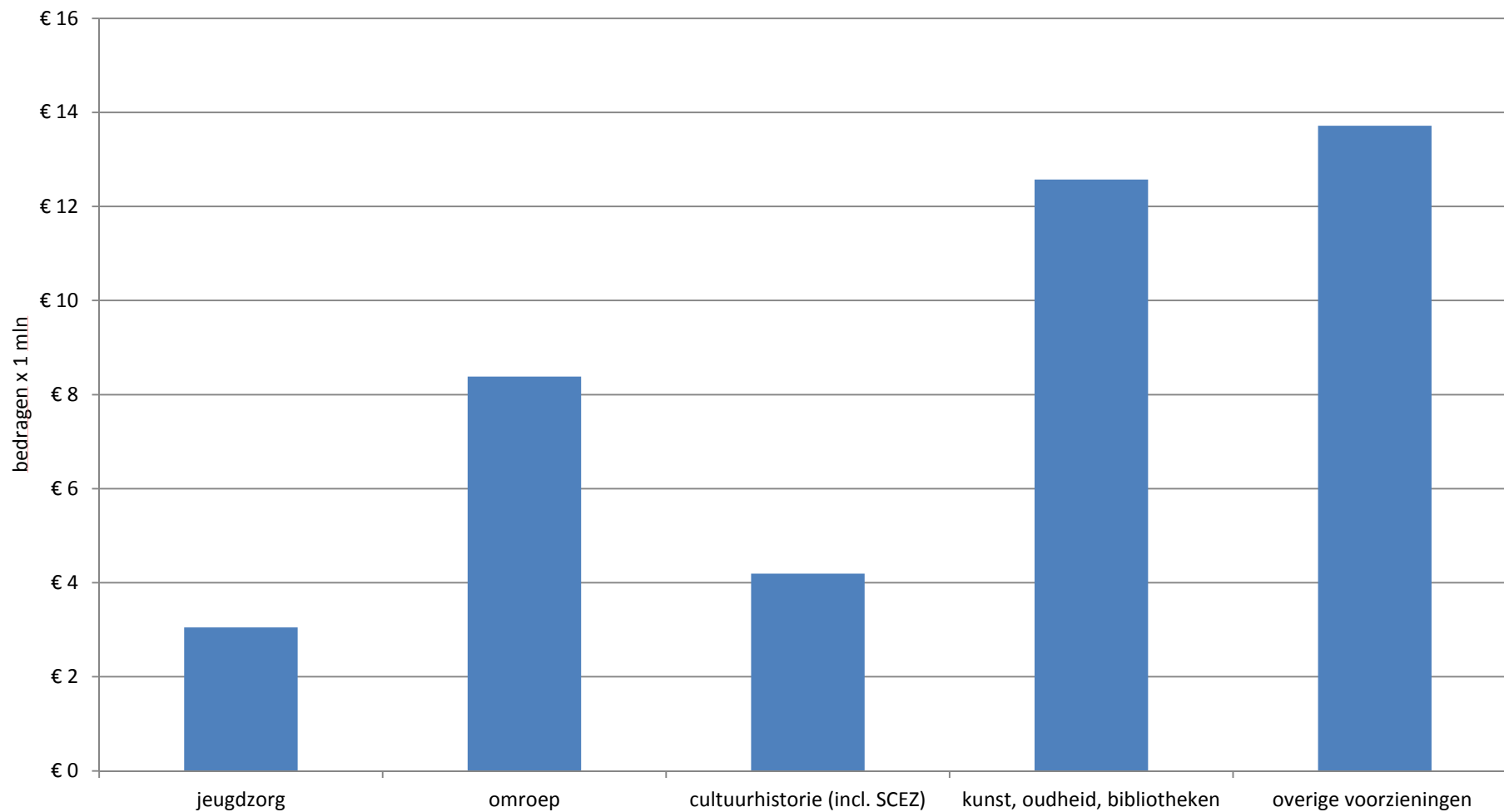
Onder de beheertaken op het taakgebied Voorzieningen vallen:

- jeugdzorg (wettelijke taak die op termijn overgaat naar gemeenten: Wet op de jeugdzorg)
- de regionale omroep (wettelijke taak: Mediawet)
- cultuurhistorie en cultuurhistorisch erfgoed, zoals archeologie, monumentenzorg, heemkunde, SCEZ (omvat gedeeltelijk wettelijke taken: monumentenwet, wet op de archeologische monumentenzorg)
- kunst, oudheid en bibliotheken (omvat gedeeltelijk wettelijke taken: wet op het specifiek cultuurbeleid)
- overige voorzieningen ten aanzien van welzijn, educatie, sport, sociaal-cultureel werk, maatschappelijke voorzieningen en volksgezondheid (omvat gedeeltelijk wettelijke taken: Wmo)

Op de wettelijke taken kan een provincie niet of nauwelijks bezuinigen. De niet-wettelijke taken zijn de autonome taken van de provincie. Het wel of niet uitvoeren van deze taken is een politieke keuze.

Afbeelding 7: Taakgebied beheer voorzieningen: verdeling van de feitelijke nettolasten van de provincie over de onderdelen binnen het taakgebied beheer voorzieningen

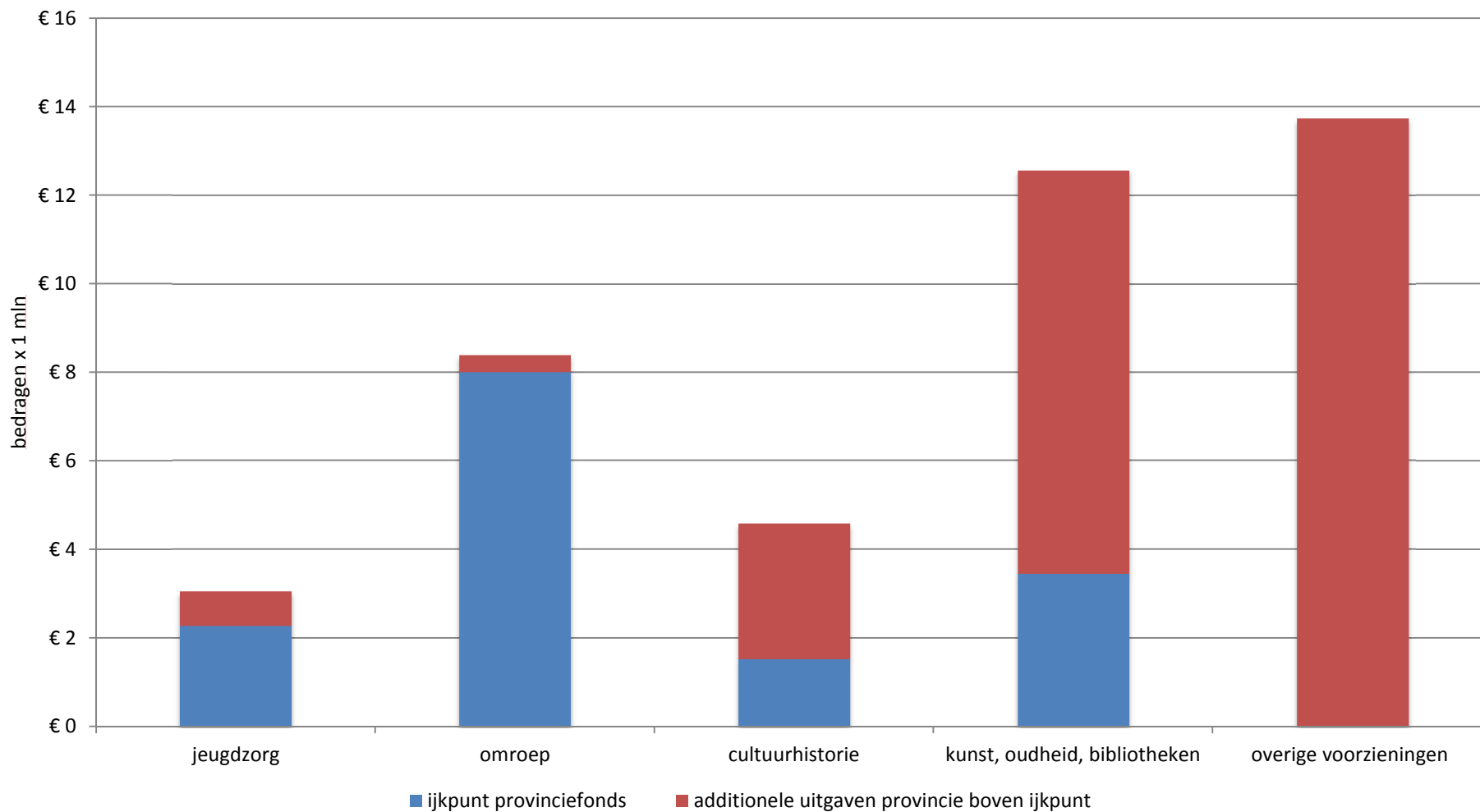
(bron: tabel 6.7)



Deze figuur toont de verdeling van de feitelijke netto lasten over de verschillende taakclusters
We zien dat een groot deel opgaat aan de het cluster overige voorzieningen.

Afbeelding 8: Taakgebied beheer voorzieningen: de feitelijke netto lasten van de provincie opgeteld bij de ijkpunten van het provinciefonds

(bron: tabel 6.7)



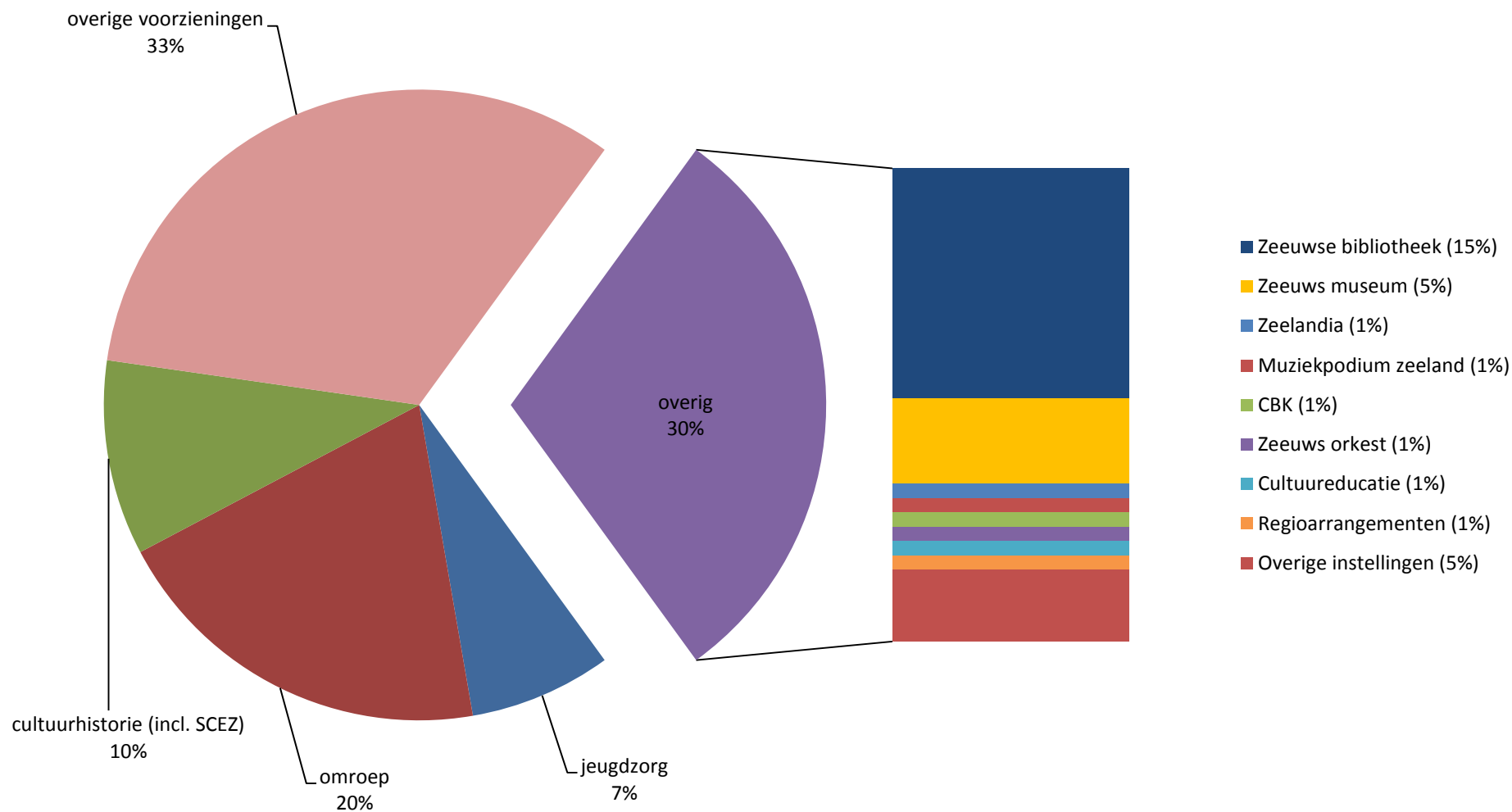
Deze figuur toont in de blauwe kolom de ijkpunten van het provinciefonds. De rode kolom daarbovenop zijn de additionele uitgaven van de provincie. Met name de nettolasten op het onderdeel kunst, oudheid en bibliotheken zijn aanzienlijk hoger door de bijdragen aan de Zeeuwse Bibliotheek, het Zeeuws Museum, productiehuis Zeelandia, Muziekpodium Zeeland, CBK, Zeeuws orkest, cultuureducatie en regioarrangementen. Het gaat daarbij in totaal om 33 euro per inwoner (13 miljoen euro)

De netto lasten op het onderdeel overige voorzieningen worden niet gehonoreerd in het provinciefonds omdat het Rijk van mening is dat het hier om taken gaat die niet primair tot het provinciale domein behoren. Het gaat hier om bijdragen aan Scoop, Klaverblad Zeeland, Hogeschool Zeeland en diverse subsidies aan o.a. Adesse, SportZeeland, Terra Maris, Technocentrum Zeeland, Roosevelt Study Centre. Het gaat hier om een bedrag van 36 euro per inwoner (14 miljoen euro).

De mate van de additionele uitgaven geven weer hoe groot het bedrag is dat Cebeon becijferd heeft als mogelijkheid om te besparen op dit taakgebied c.q. waar de provincie eigen middelen voor inzet.

Afbeelding 9: Opbouw feitelijke netto lasten voor het taakgebied beheer voorzieningen: onderdeel kunst, oudheid en bibliotheken, opgebouwd

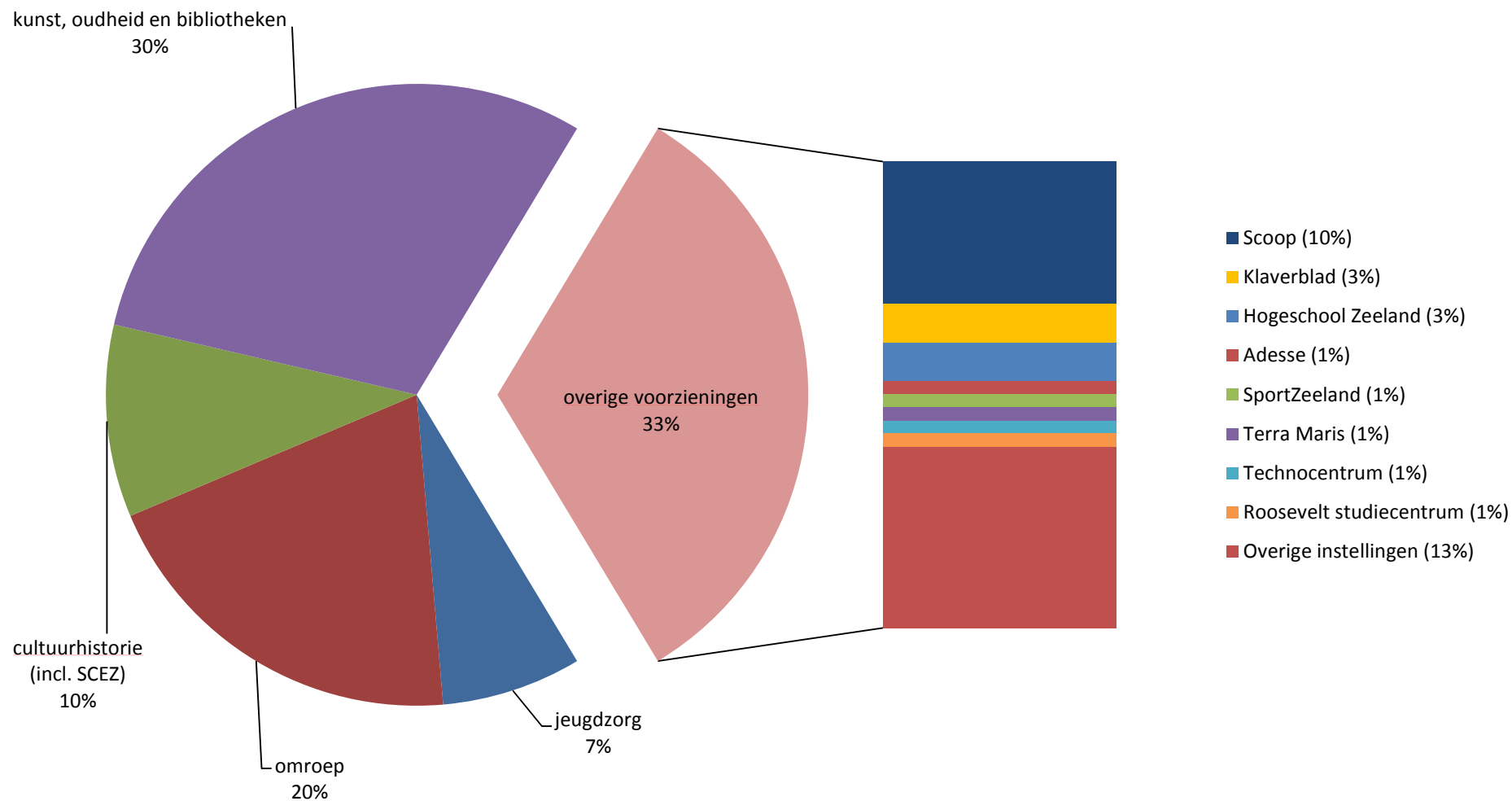
(bron: pagina 59)



Deze en de afbeelding 10 op pagina 24 maken duidelijk dat de provincie vooral instituties structureel (mede)financiert in dit taakgebied. Eventuele kortingen of bezuinigingen in deze sfeer hebben dan ook structurele effecten bij deze organisaties.

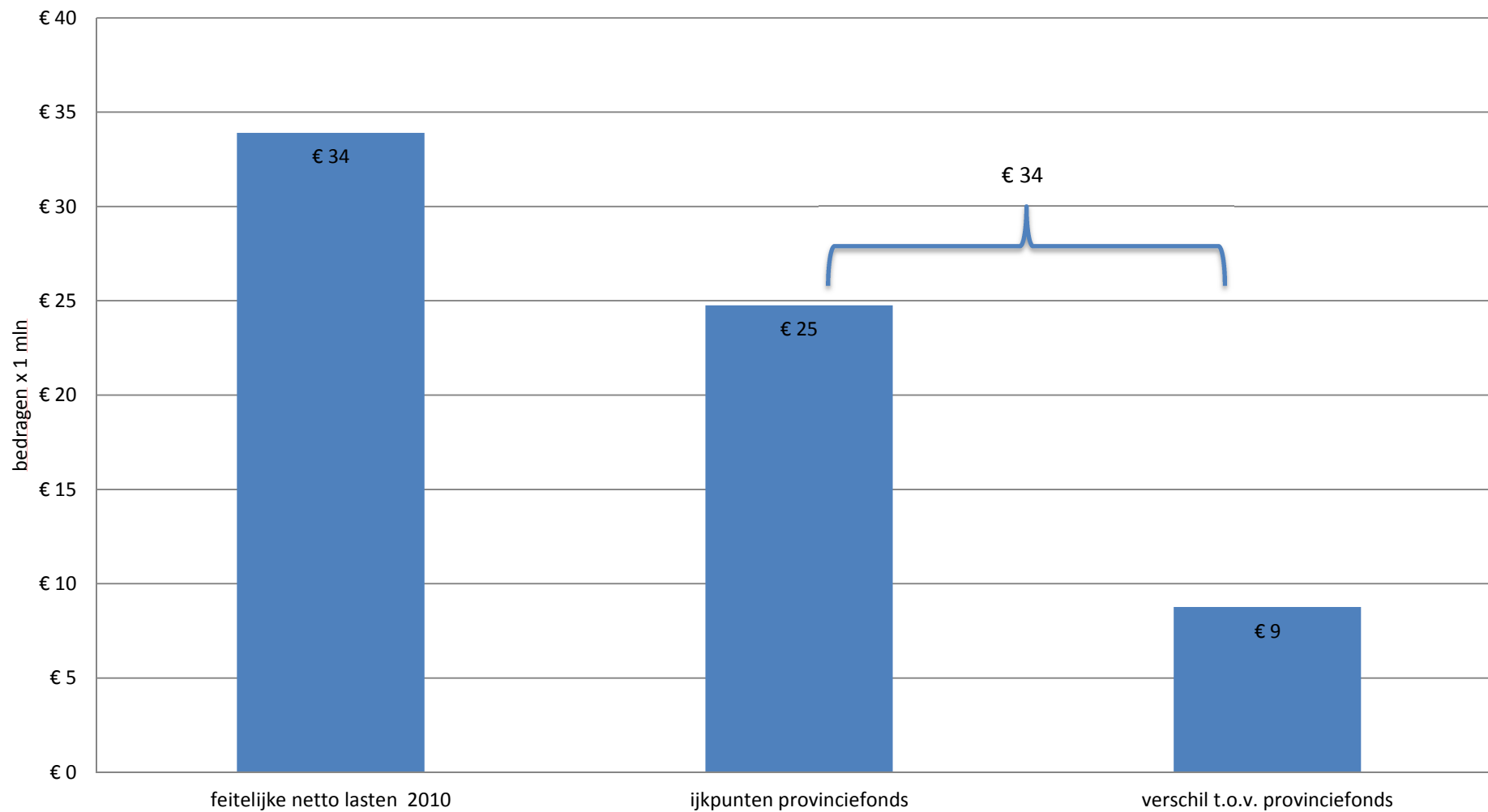
Afbeelding 10: Opbouw feitelijke nettolasten voor het taakgebied beheer voorzieningen: onderdeel overige voorzieningen

(bron: pagina 59-60)



Afbeelding 11: Taakgebied beheer verkeer en vervoer: feitelijke nettolasten van de provincie versus de ijkpunten provinciefonds

(bron: tabel A1)



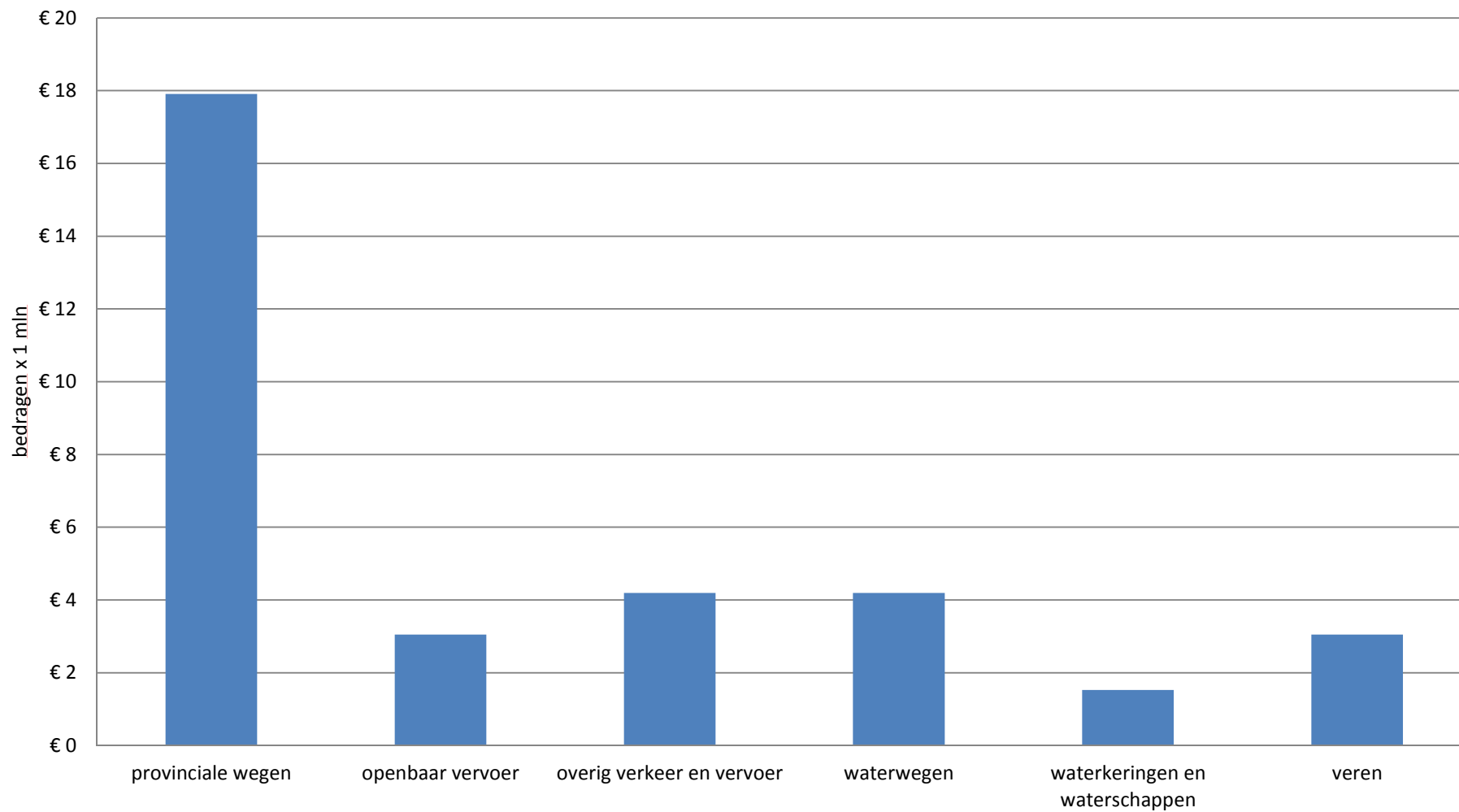
Het verschil tussen de feitelijke netto lasten en het ijkpunt op het taakgebied beheer verkeer en vervoer bedraagt 9 miljoen euro. Onder de beheertaken verkeer en vervoer vallen de onderdelen:

- Provinciale wegen
- Openbaar vervoer
- Overige verkeer en vervoer
- Waterwegen
- Waterkeringen en waterschappen
- Veren

Het verschil van de feitelijke nettolasten ten opzichte van het provinciefonds geeft weer hoe groot het bedrag is dat Cebeon becijferd heeft als mogelijkheid om te besparen op dit taakgebied c.q. waar de provincie eigen middelen voor inzet.

Afbeelding 12: Taakgebied beheer verkeer en vervoer: verdeling van de feitelijke nettolasten van de provincie over de onderdelen binnen dat taakgebied

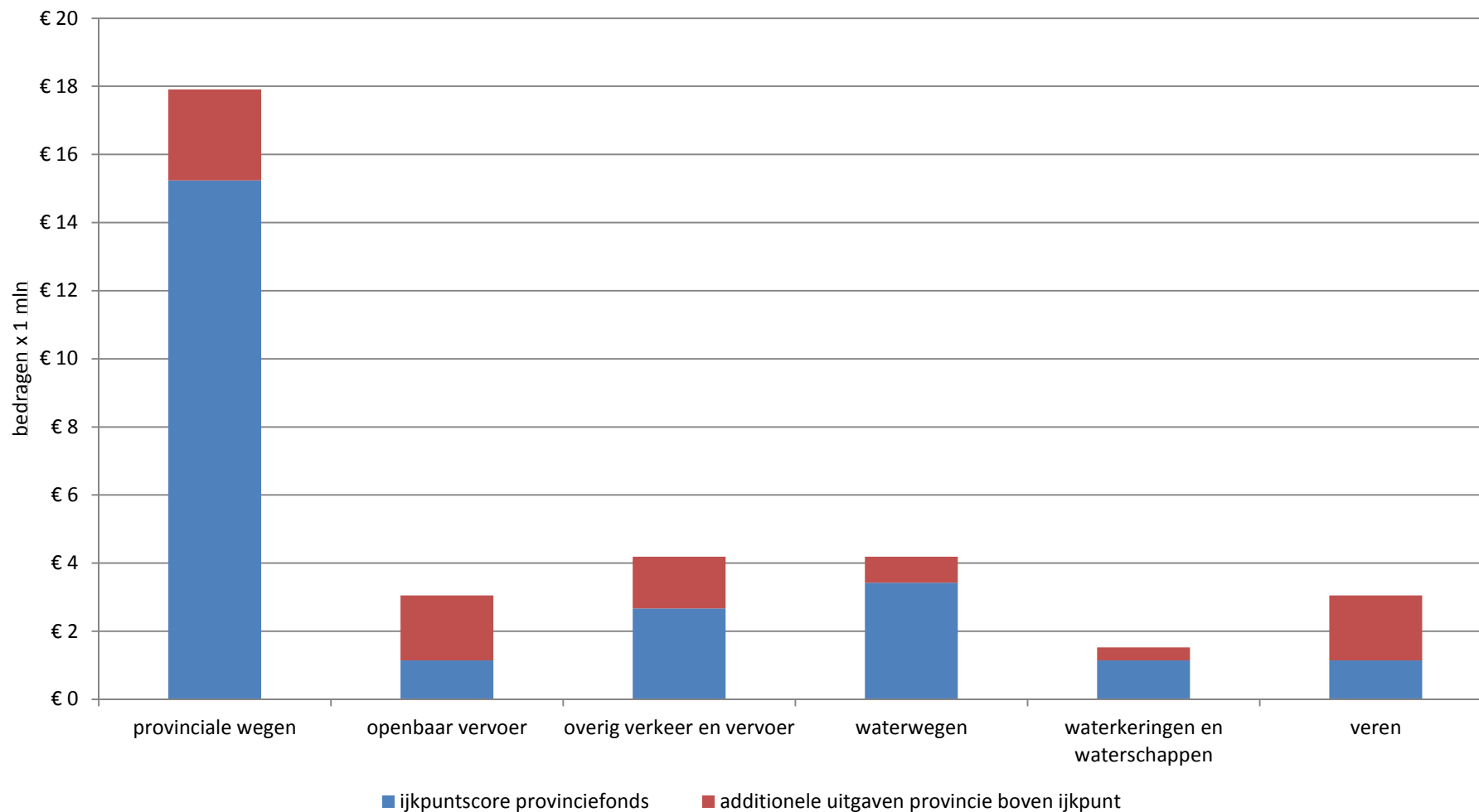
(bron tabel 6.2)



Deze figuur toont de verdeling van de feitelijke netto lasten over de verschillende taakclusters binnen beheer verkeer en vervoer. We zien dat een groot deel opgaat aan het cluster provinciale wegen.

Afbeelding 13: Taakgebied beheer verkeer en vervoer: feitelijke netto lasten van de provincie opgeteld bij de ijkpunten provinciefonds

(bron: tabel 6.2)



Deze figuur toont in de blauwe kolom de ijkpunten van het provinciefonds. De rode kolom daarbovenop zijn de additionele uitgaven van de provincie. Opgeteld tonen deze zes kolommen de totale feitelijke netto lasten per taakgebied.

De feitelijke netto lasten binnen het taakcluster provinciale wegen liggen 3 miljoen euro (7 euro per inwoner hoger dan de ijkpunten). Cebeon heeft berekend dat binnen het taakgebied verkeer en vervoer besparingen te vinden zijn op de onderdelen beheer/onderhoud wegen (inclusief beleid en inspectie), gladheidsbestrijding en openbare verlichting.

Voor het onderdeel openbaar vervoer heeft Cebeon becijferd dat er besparingsmogelijkheden zijn ten aanzien van subsidies in de sfeer van stimulering OV en aardgasbussen. De besparingen zouden uitkomen op 2 miljoen euro (5 euro per inwoner).

Besparingen op overig verkeer en vervoer lijken volgens de berekeningen van Cebeon mogelijk op verkeersveiligheid, fietsbeleid, project OZP 2030 en monitoring en onderzoek (w.o. verkeerstellingen). Dit levert 4 euro per inwoner op (2 miljoen euro).

Tot slot zijn er volgens de berekeningen van Cebeon op het onderdeel veren besparingen mogelijk. Hierbij tekent Cebeon aan dat de lasten voor de veerboten naar de Waddeneilanden gedragen worden door het Rijk, maar dat men er niet zonder meer van uit mag gaan dat het Rijk of een andere partij de exploitatie van de Zeeuwse veerdiensten zal overnemen. Het realiseren van besparingsmogelijkheden zou dan ten koste kunnen gaan van het voorzieningenniveau in West-Zeeuws Vlaanderen. Het gaat hier om 5 euro per inwoner (2 miljoen euro).

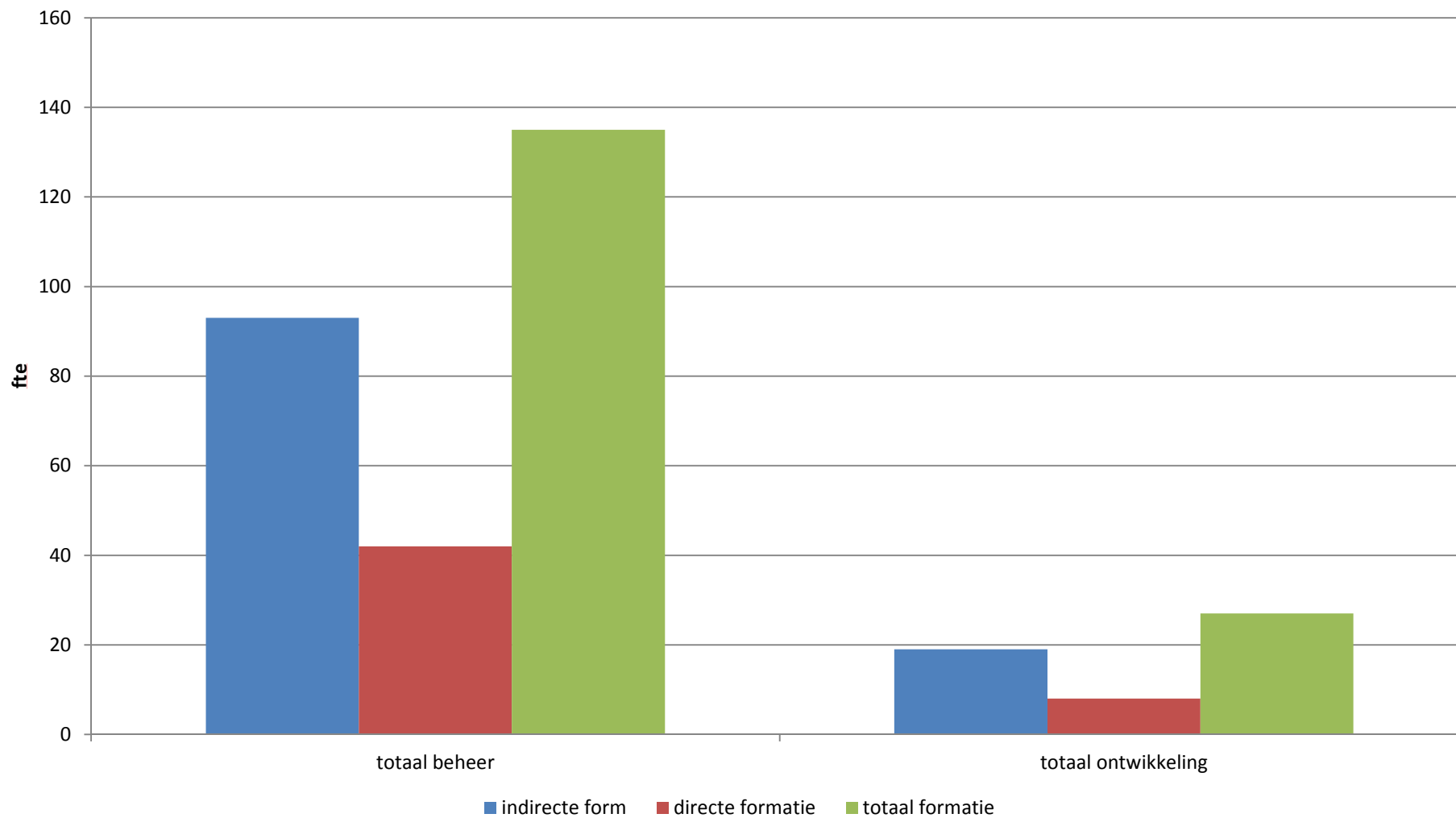
Bovendien blijkt uit het auditrapport over de Fast Ferry uit januari 2008 dat *“Een veerverbinding voor langzaam verkeer tussen west Zeeuws Vlaanderen en Walcheren maatschappelijk belangrijk wordt gevonden. Voor deze categorie reizigers is een meer oostelijk dan wel centraal gelegen vaste oeververbinding geen reëel alternatief. Tegen die achtergrond is, reeds lang voor de feitelijke realisering van een vaste oeververbinding, het creëren van een fietsvoetveer verbinding tussen Vlissingen en Breskens in beeld gekomen. Provinciale Staten hebben zich*

reeds eind jaren tachtig, toen de realisatie van een Westerschelde oeververbinding vaste vormen ging aannemen met de vaststelling van een aantal mogelijke tracés, verbonden aan de aanleg van een fietsvoetveerverbinding. Later, in 1996 bij de behandeling van het bestuursakkoord voor de aanleg van de WOV, nam de Tweede Kamer een motie aan dat er garanties moesten komen voor een redelijk voorzieningenniveau voor langzaam verkeer.”

In totaal liggen de feitelijke netto lasten voor beheer verkeer en vervoer 9 miljoen euro (24 euro per inwoner) hoger dan de desbetreffende ijkpunten van het provinciefonds. De meerkosten moeten uit eigen middelen gefinancierd worden.

Afbeelding 14: Formatie in fte's: besparingsmogelijkheden op de directe en indirecte formatie volgens het advies van Cebeon

(bron: tabel 6.8)



Binnen de formatie wordt onderscheid gemaakt tussen de directe formatie en indirecte formatie. De directe formatie is inhoudelijk werkzaam op een specifiek taakgebied, bijvoorbeeld bestuur of economische zaken.

De indirecte formatie verricht ondersteunende werkzaamheden, zoals personeel en organisatie, management en secretariële ondersteuning, informatievoorziening en documentatie, financiën, facilitaire zaken en communicatie.

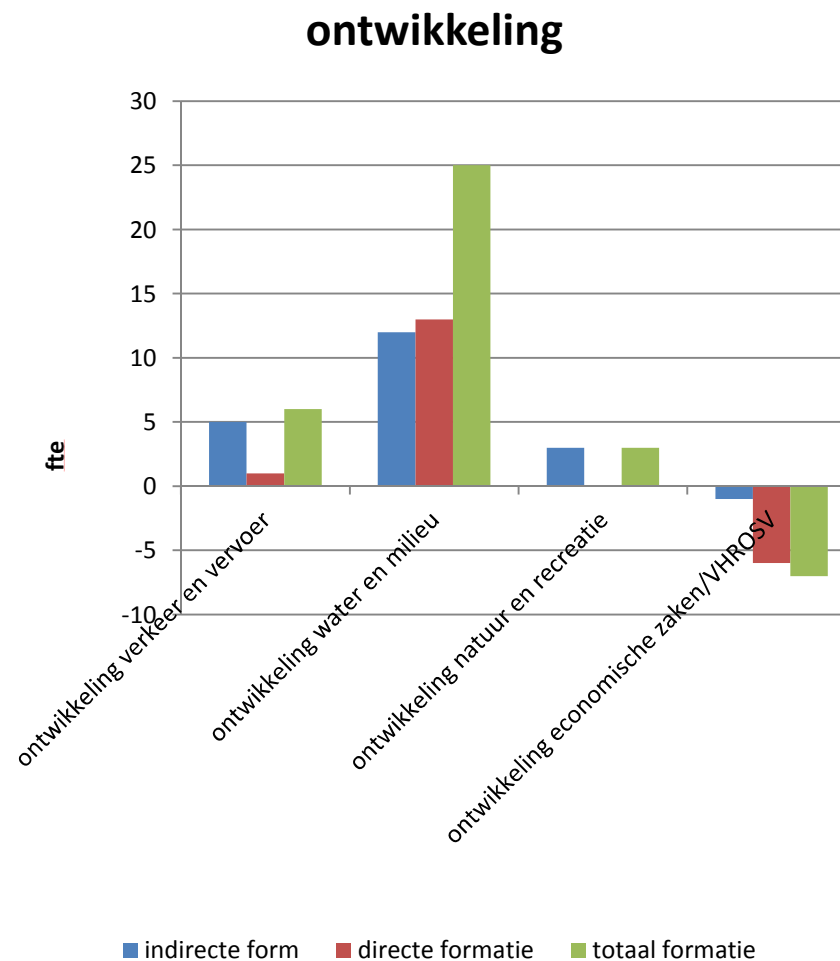
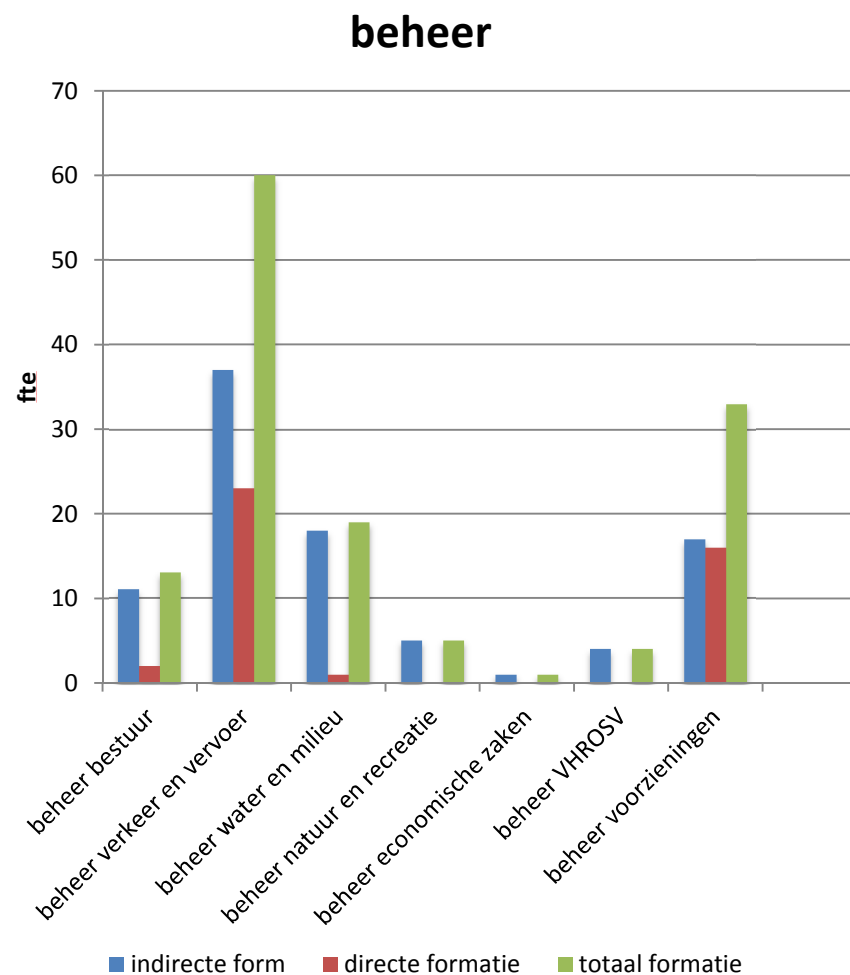
Cebeon heeft berekend dat er in totaal 163 fte (indirect + direct) bezuinigd kan worden. Daarvan is 136 fte werkzaam op beheertaken en 27 fte op ontwikkeltaken (groene kolommen) .

113 fte van deze 163 fte betreft indirecte formatie, opgebouwd uit 94 fte in het taakgebied beheer en 19 fte in het taakgebied ontwikkeling (blauwe kolommen).

Respectievelijk 42 en 8 fte (rode kolommen) betreft directe formatie (totaal 50 fte directe formatie).

Afbeelding 15: Formatie in fte's; verdeling van de besparingsmogelijkheden volgens het advies van Cebeon over de taakgebieden binnen de clusters beheer en ontwikkeling

(bron: tabel 6.8)



Deze figuur laat zien waar volgens de berekeningen van Cebeon de mogelijkheden liggen in de verschillende taakclusters om op formatie te bezuinigen. De groene kolom geeft de totale bezuinigingsmogelijkheden weer.

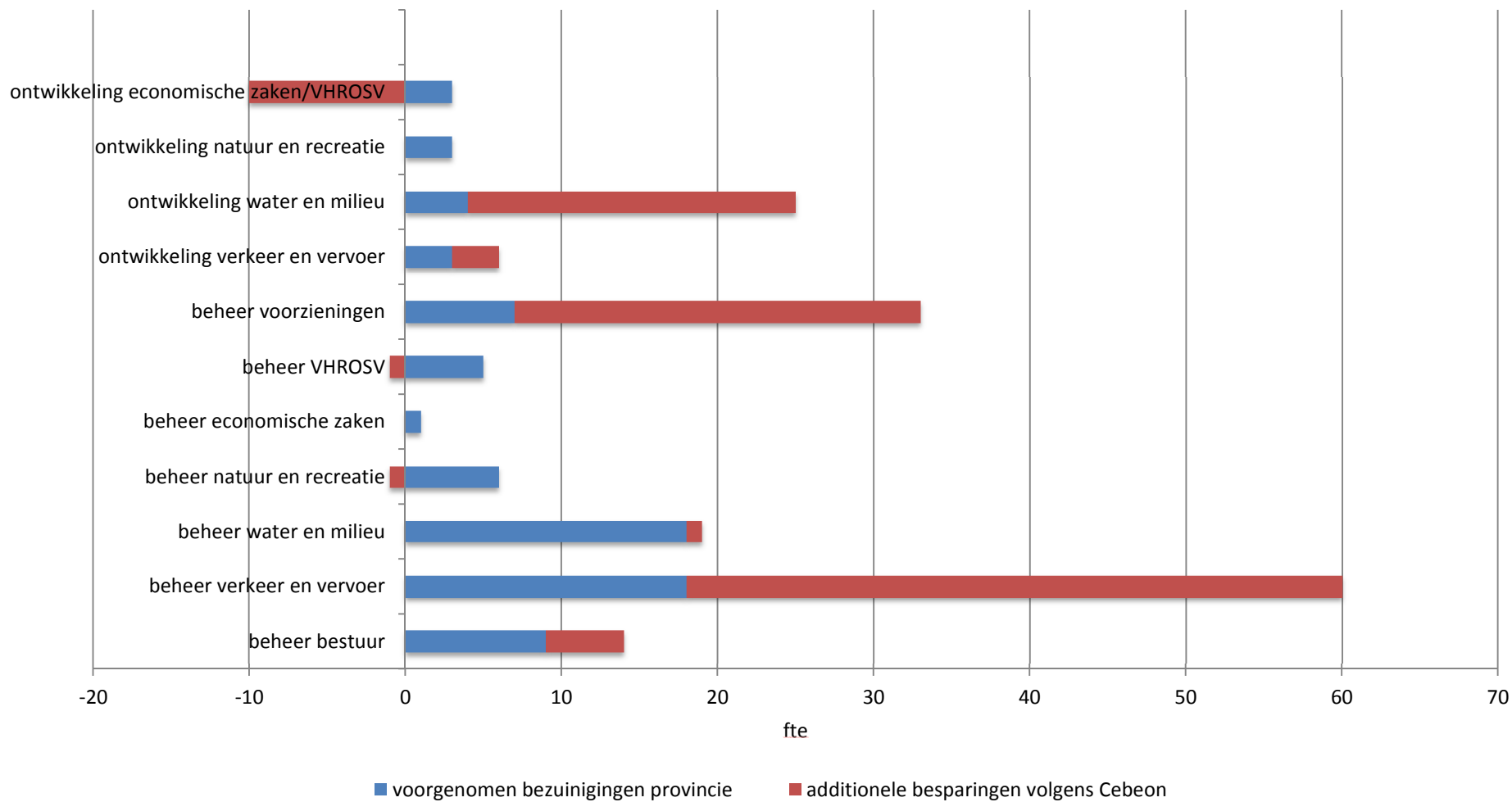
De totale bezuinigingsmogelijkheden zijn uitgesplitst in indirecte formatie (blauw) en directe formatie (rood). Cebeon heeft berekend dat de voornaamste besparingsmogelijkheden te vinden zijn in de indirecte formatie.

Cebeon heeft becijferd dat er op alle taakgebieden mogelijkheden zijn om te bezuinigen, uitgezonderd één taakgebied: ontwikkeling economische zaken en VHROSV. Daar heeft Cebeon een formatie-uitbreiding van in totaal 7 fte (1 fte indirect en 6 fte direct) berekend. Opvallend is dat de provincie bij de takendiscussie in 2010 besloten heeft 2 fte te bezuinigen op de formatie van economische zaken en 1 fte op de formatie VHROSV.⁵

⁵ Cebeon geeft in het rapport aan dat er een nauwe inhoudelijke samenhang bestaat tussen de taakgebieden Economische zaken en VHROSV. Om de praktische reden van vergelijkbaarheid met de referentieprovincies en het provinciefonds is besloten de besparingsmogelijkheden voor deze twee taakgebieden tezamen te presenteren (pagina 55 van het Cebeon-rapport).

Afbeelding 16: Formatiereductie reeds voorgenomen en door Cebeon voorgesteld per taakgebied

(bron: tabel 6.8)



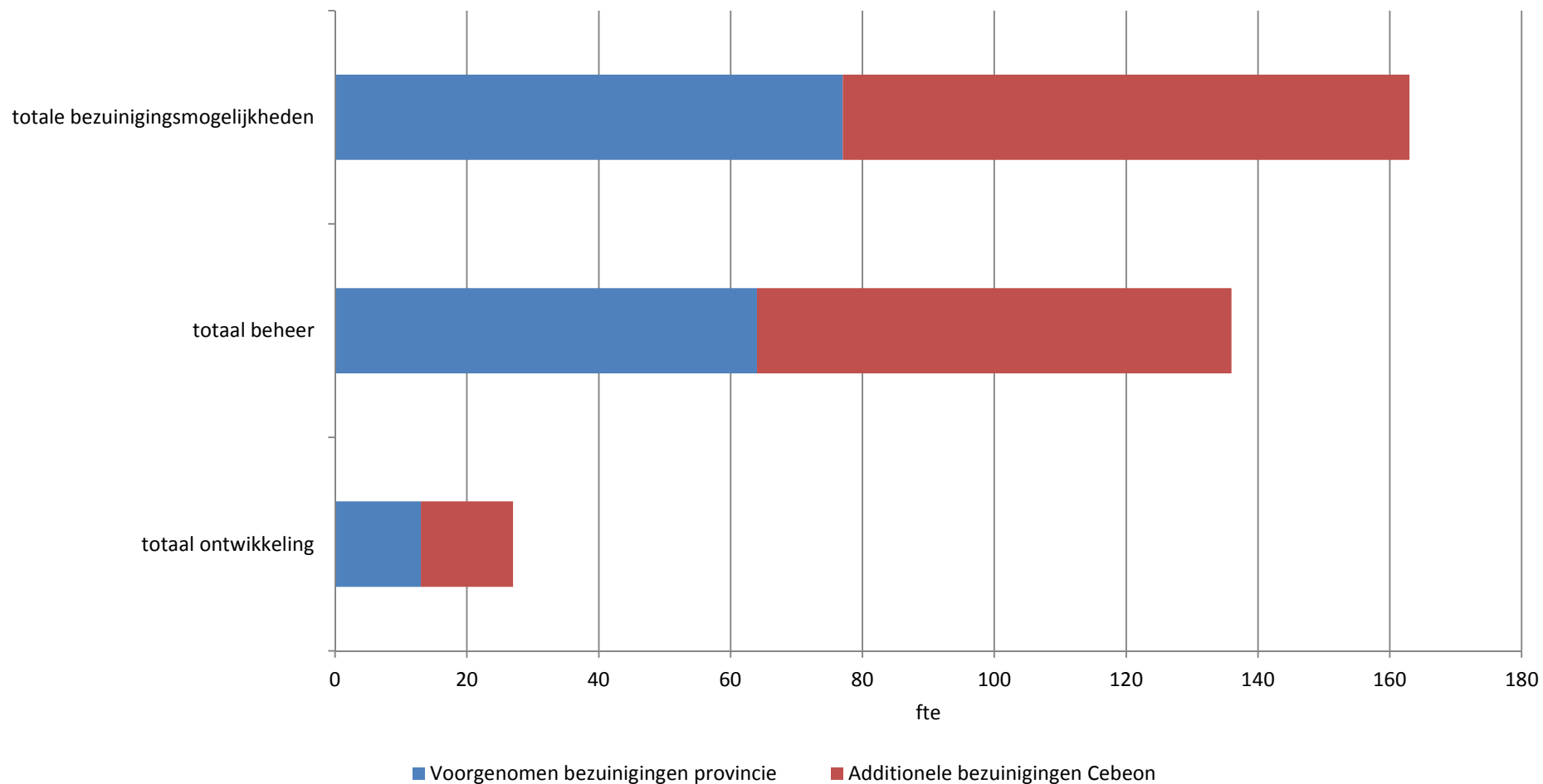
Deze figuur toont in blauw de reeds voorgenomen reductie in de formatie door de provincie. In rood zien we de additionele reductiemogelijkheden die Cebeon berekend heeft. Wanneer de rode kolom een negatieve waarde bevat moet dit worden gelezen als een uitbreidingsmogelijkheid van de formatie volgens Cebeon op basis van de vergelijkingen.

Wat hier opvalt is dat Cebeon een uitbreidingsmogelijkheid op de formatie voor ontwikkeling economische zaken en VHROSV heeft berekend, waar de provincie reeds een besluit heeft genomen om 3 fte te bezuinigen. Cebeon heeft becijferd dat de bezuiniging van 3 fte ongedaan gemaakt kan worden en komt op een totale formatie-uitbreiding van 10 fte (8 fte directe formatie en 2 fte indirecte formatie).

Hier is zichtbaar dat Cebeon op de taakgebieden ontwikkeling economische zaken/VHROSV, beheer VHROSV en beheer natuur en recreatie berekend heeft dat het mogelijk is om minder te bezuinigen (de formatie uit te breiden) dan waartoe de provincie reeds besloten heeft.

Afbeelding 17: Formatie in fte's: de voorgenomen bezuinigingen van de provincie en de aanvullende besparingsmogelijkheden volgens het advies van Cebeon bij elkaar opgeteld

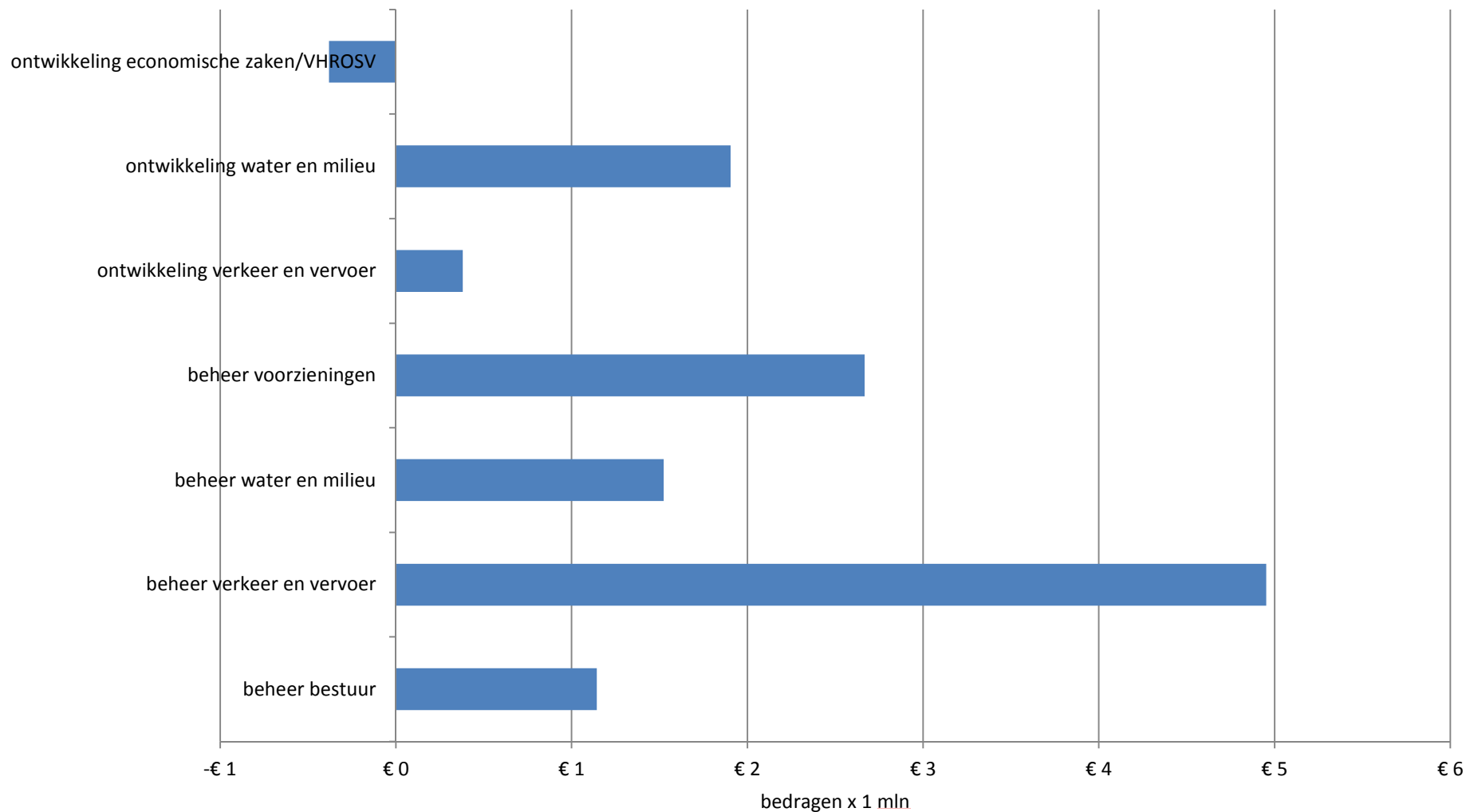
(bron: tabel 6.8)



In deze figuur zijn de reeds voorgenomen bezuinigingen op de formatie door de provincie weergegeven (blauwe kolom). In rood zijn de additionele besparingsmogelijkheden die Cebeon berekend heeft weergegeven. De analyse van Cebeon leidt ertoe dat de berekeningen uitkomen op een totale formatieve besparingsmogelijkheid van 163 fte.

Afbeelding 18: Financiële resultaat: eindresultaat van de totale formatiegebonden besparingsmogelijkheden

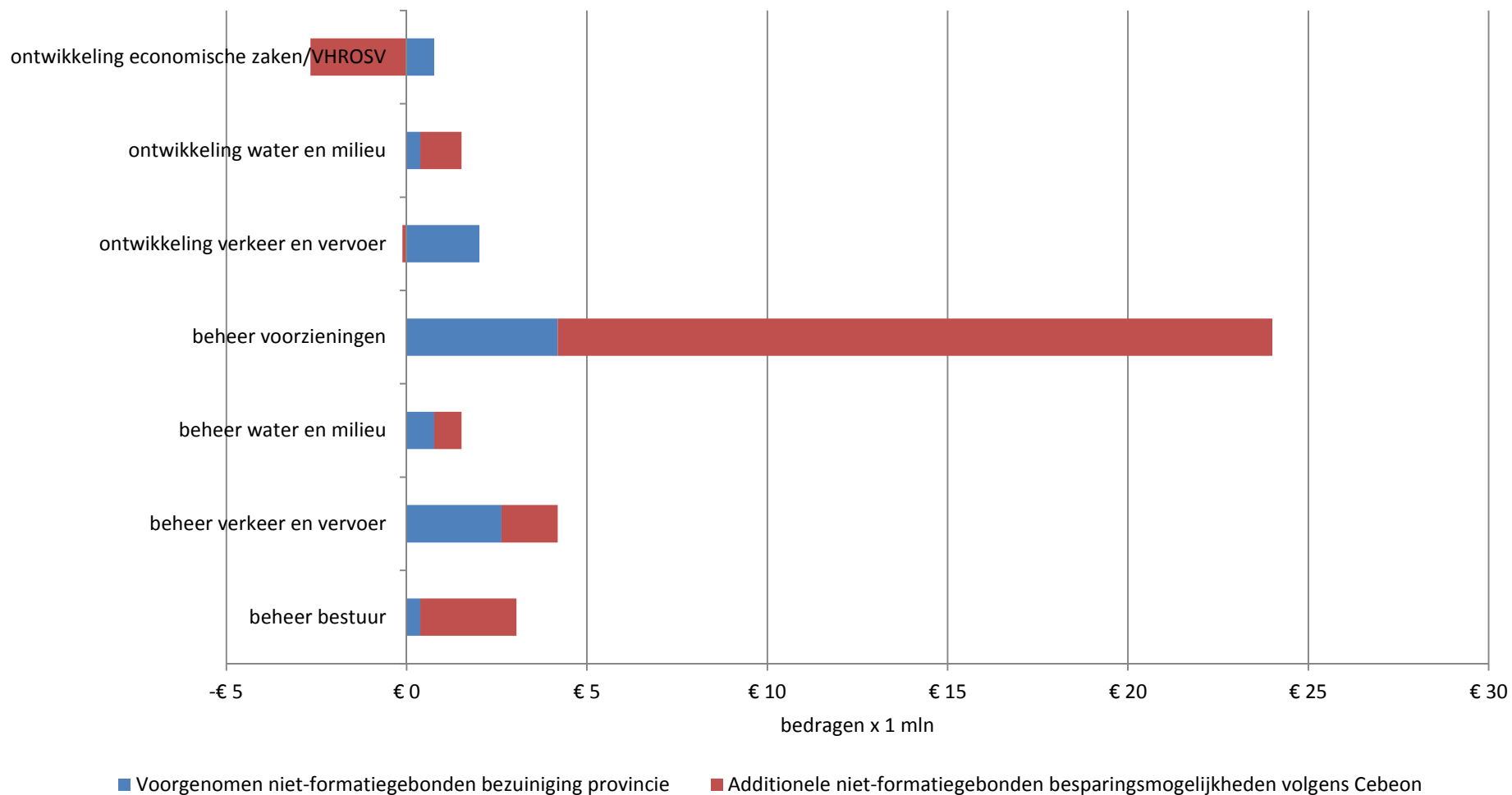
(bron: tabel 6.1 tot en met 6.7 regel 7)



De baten die met de reductie van de formatie samenhangen zijn in bovenstaande figuur weergegeven. In totaal kunnen de zgn. formatiegebonden besparingen 12 miljoen euro opleveren, uitgaande van een formatiereductie met 163 fte.

Afbeelding 19: Baten niet-formatiegebonden bezuinigingen reeds voorgenomen door de provincie en aanvullende mogelijkheden volgens het advies van Cebeon

(bron: tabel 6.1 tot en met 6.7)

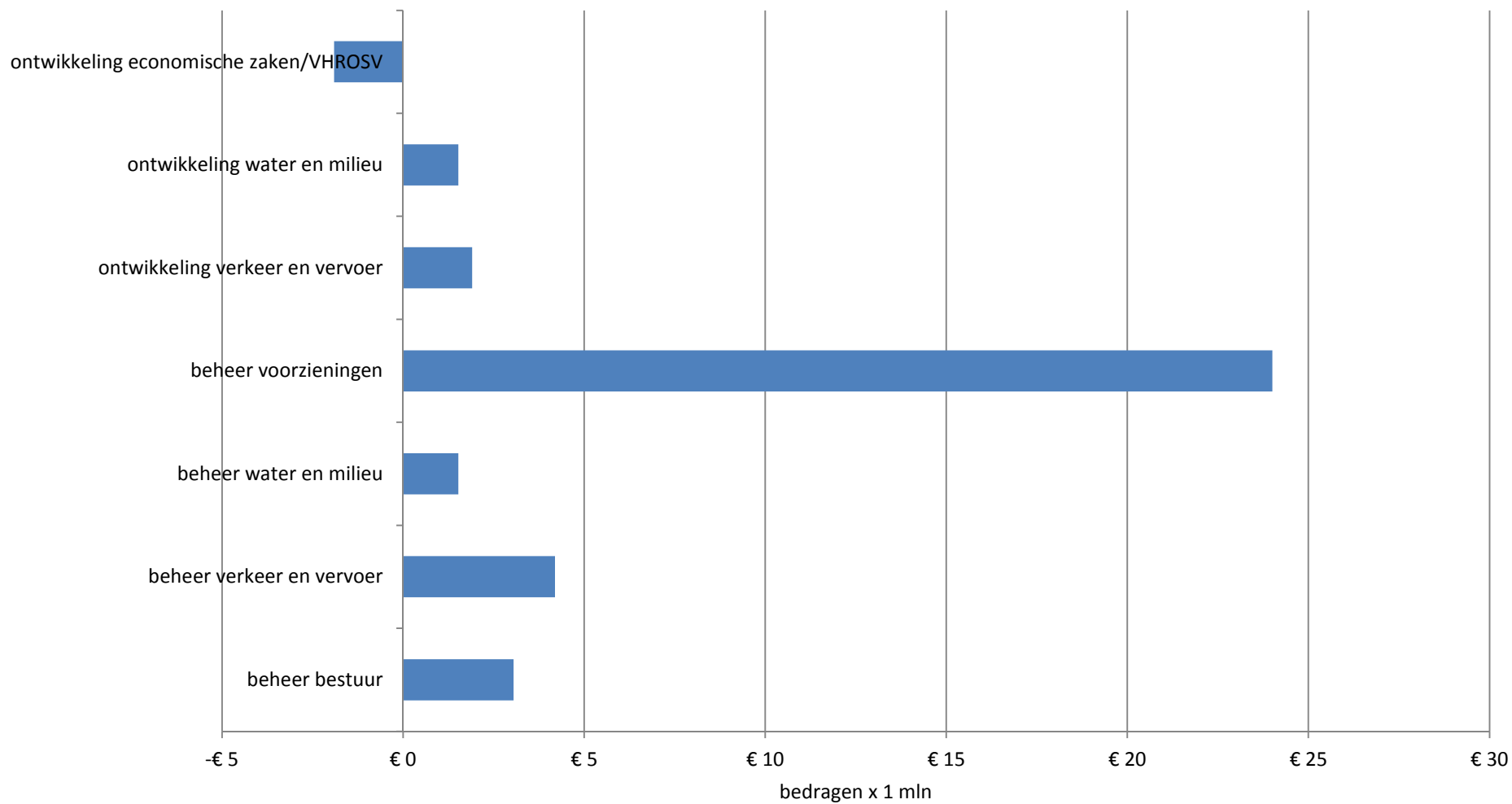


In bovenstaande figuur zijn de reeds door de provincie voorgenomen bezuinigingen (uitgedrukt in miljoenen euro's) in blauw weergegeven die niet samenhangen met de formatie. De rode kolom toont de mogelijke additionele besparingen volgens de berekeningen van Cebeon. Wanneer de rode kolom een negatieve waarde bevat moet dit worden gelezen als een investeringsmogelijkheid die Cebeon berekend heeft op basis van de vergelijkingen.

Ook hier is duidelijk dat Cebeon bezuinigingsmogelijkheden op andere taakgebieden berekend heeft, dan waartoe de provincie in 2010 besloten heeft.

Afbeelding 20: Financiële resultaat: eindresultaat van de totale niet-formatiegebonden besparingsmogelijkheden

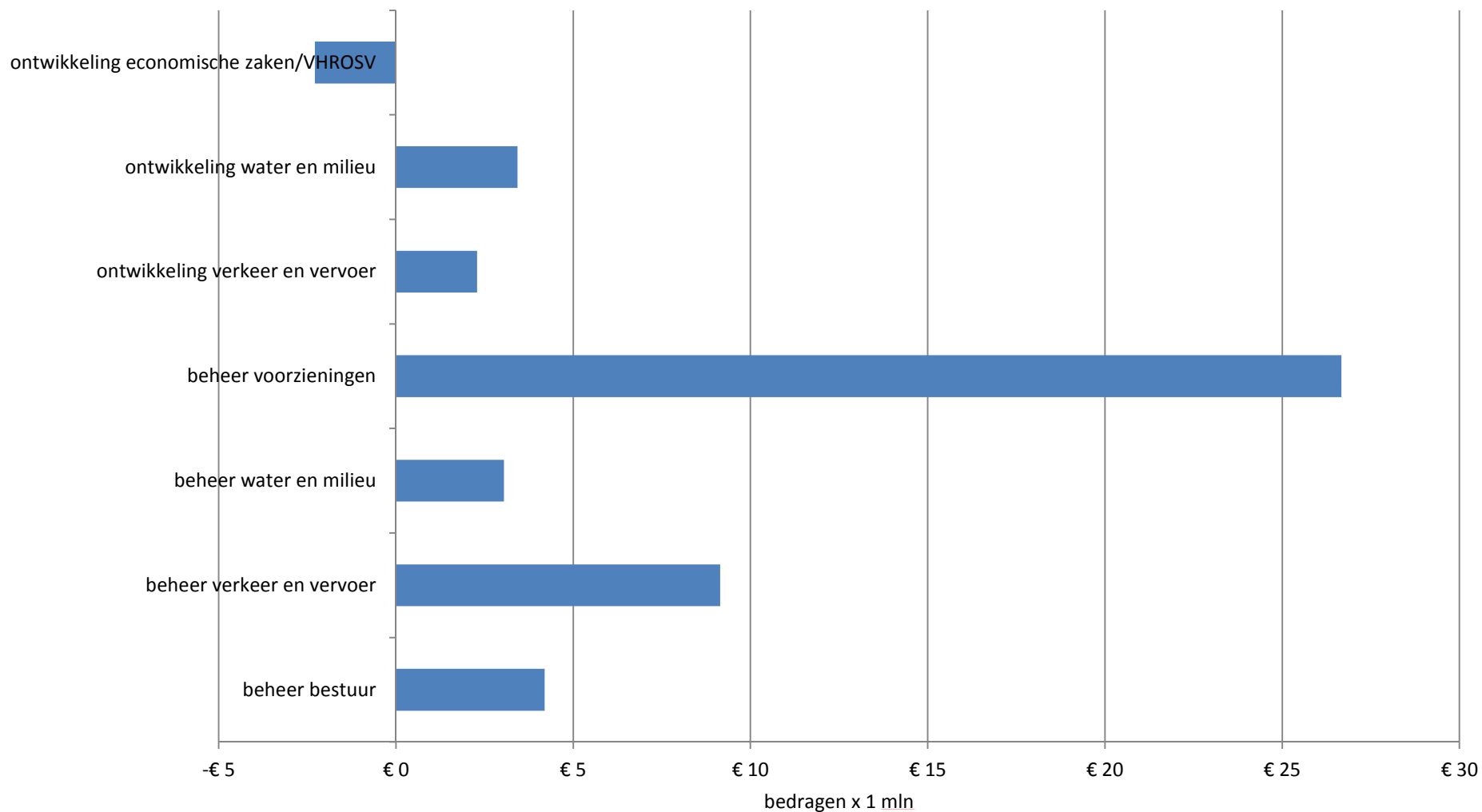
(bron: tabel 6.1 tot en met 6.7 regel 8)



In totaal kunnen de niet-formatiegebonden besparingen van de provincie en de besparingen die Cebeon aanvullend berekend heeft 34 miljoen euro opleveren.

Afbeelding 21: Het totaal: besparingsmogelijkheden (formatie- en niet-formatiegebonden) per taakgebied

(bron: tabel 6.1 tot en met 6.7 regels 7 en 8)



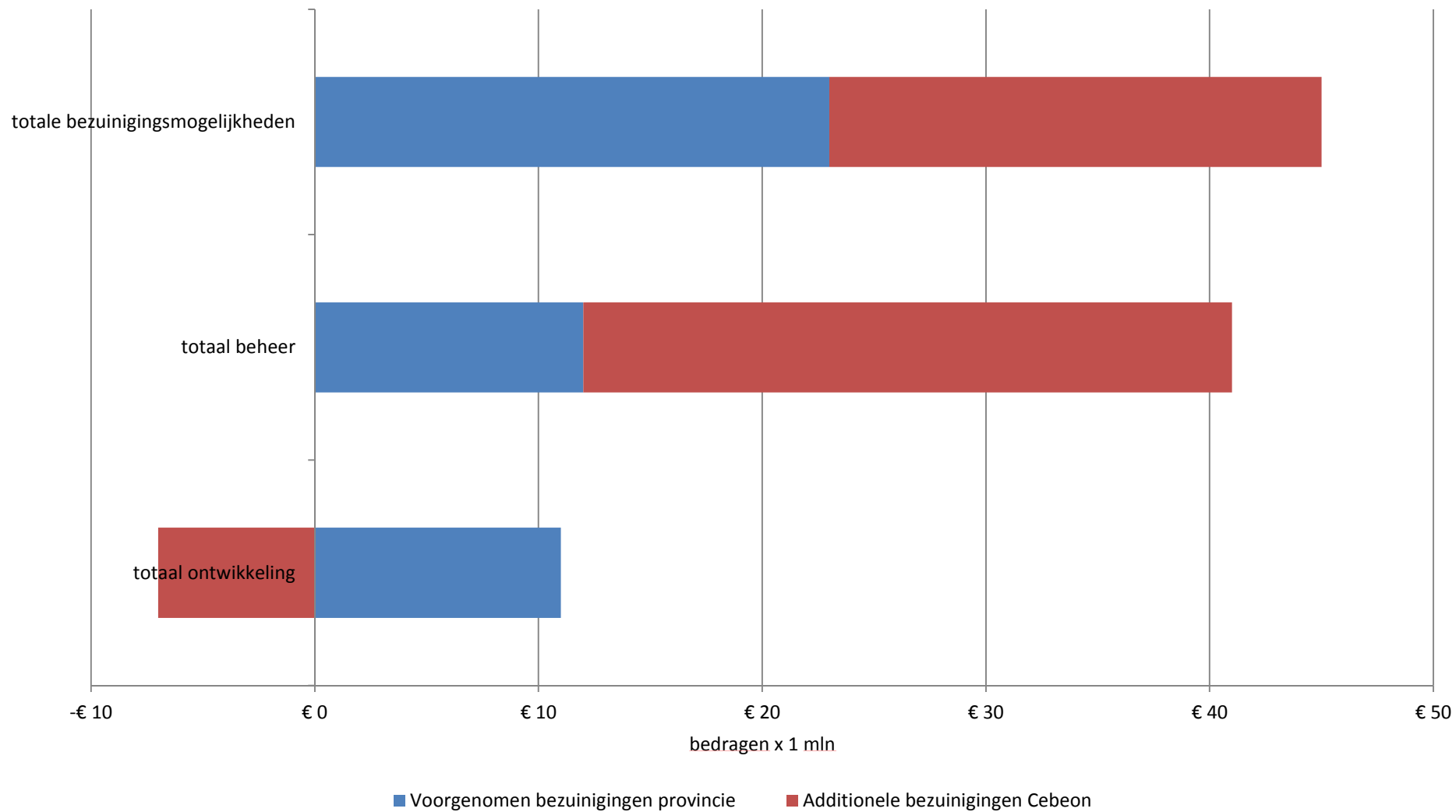
Deze figuur toont de totale besparingsmogelijkheden; dus formatiegebonden en niet-formatiegebonden samen.

Cebeon heeft berekend dat het mogelijk is om op alle taakgebieden te bezuinigen, behalve op het taakgebied ontwikkeling economische zaken/VHROSV.

De omvangrijkste bezuinigingen, zo heeft Cebeon berekend, zijn mogelijk op het taakgebied beheer voorzieningen. Een groot deel van de taken die de provincie in dit taakgebied uitvoert zijn met ingang van 2012 als gevolg van de herijking van het provinciefonds, aangemerkt als gemeentelijke taken en vallen daarmee niet meer onder de werking van het provinciefonds (pagina 58, rapport Cebeon).

Afbeelding 22: Het totaal: het financiële resultaat

(bron: tabel 6.1 tot en met 6.7; regel 11 minus regel 15)



In deze figuur wordt het totaal van de mogelijke en voorgenomen bezuinigingen getoond.

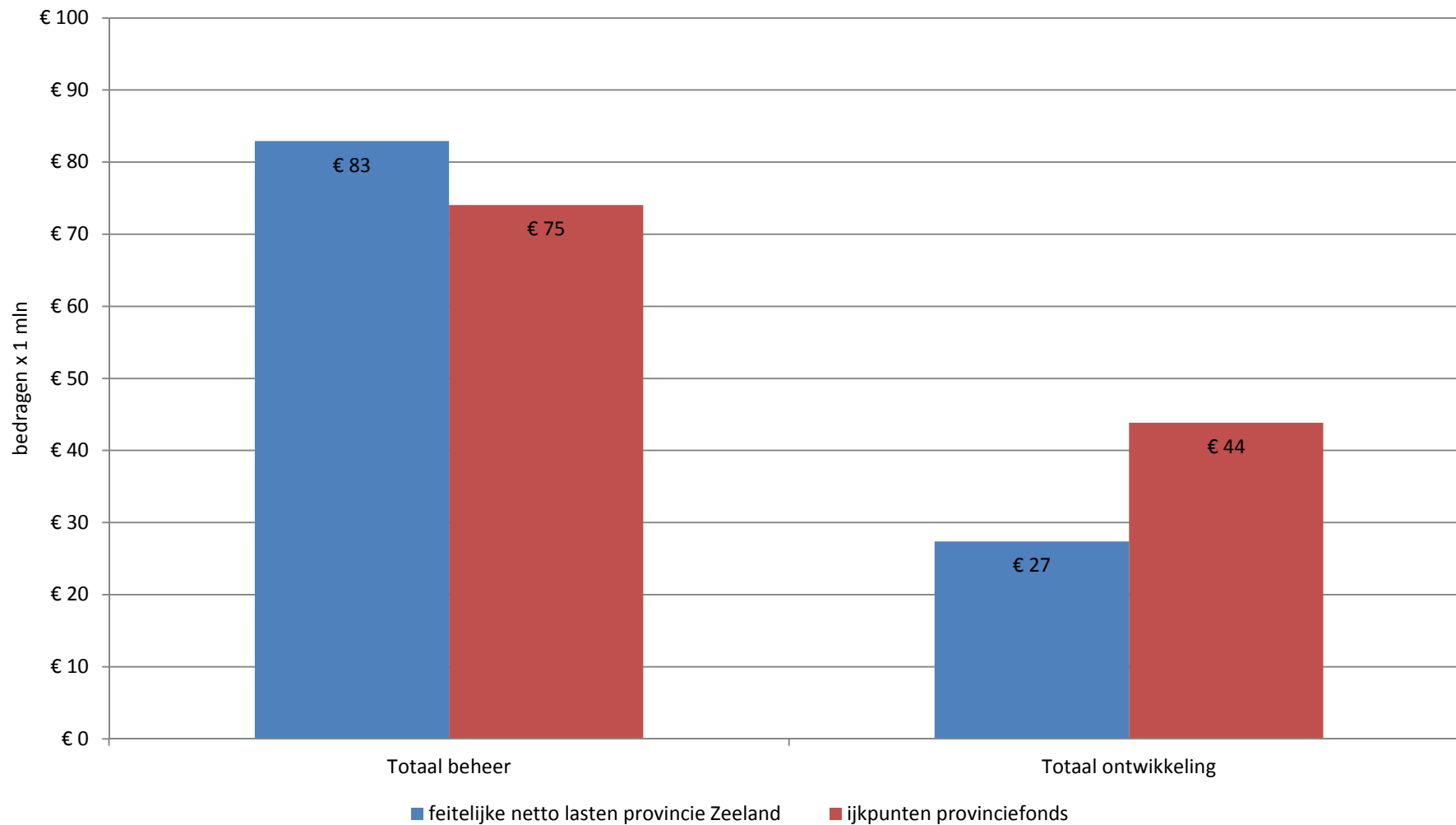
In totaal zouden de besparingsmogelijkheden zoals Cebeon dat berekend heeft 46 miljoen euro opleveren, waarvan 21 miljoen euro formatiegebonden besparingen zijn.

De provincie heeft reeds besloten tot een bezuiniging van 22 miljoen euro.

Additioneel heeft Cebeon besparingsmogelijkheden van 25 miljoen euro berekend, waarbij er minder op ontwikkeling bezuinigd zou moeten worden en meer op de beheertaken.

Afbeelding 23: De feitelijke netto lasten van de provincie in 2014 voor beheer en ontwikkeling versus ijkpunten provinciefonds

(bron: berekeningen FEZ)



Deze en volgende figuren bevatten de begrotingscijfers van 2014, zoals de afdeling Financieel-Economische Zaken die berekend heeft.

Cebeon heeft gekeken naar de feitelijke netto lasten in het begrotingsjaar 2010.

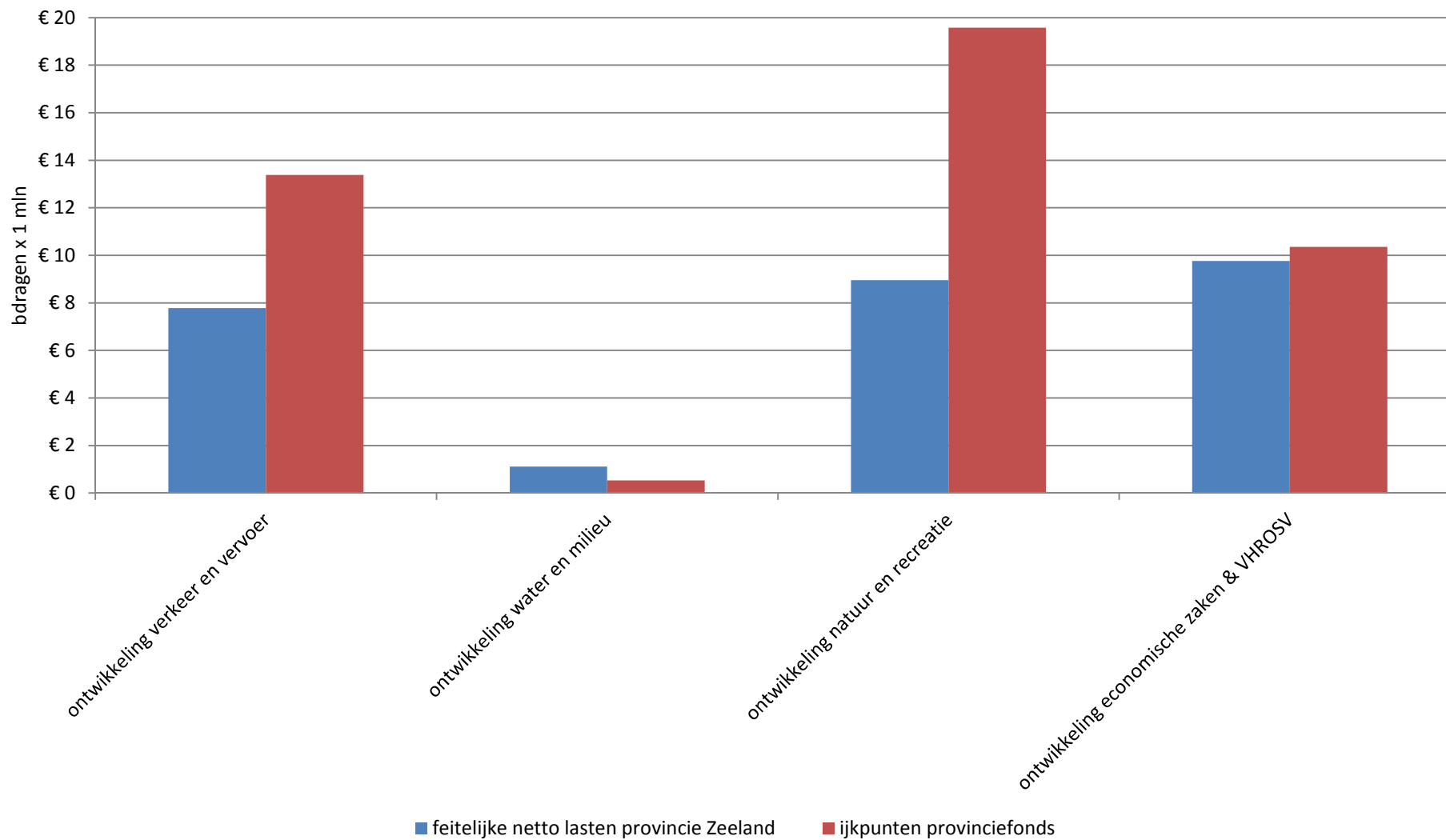
Om de besluitvorming een bredere basis te geven en eventuele incidentele zaken eruit te filteren is tevens gekeken naar de begroting en ijkpunten 2014. De ijkpunten van het provinciefonds zijn in 2014 nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van 2012 (het jaar dat de nieuwe ijkpunten zijn vastgesteld in verband met de herziening van het provinciefonds).

De totale netto lasten van de provincie zijn gedaald van 155 miljoen euro in 2010 naar 110 miljoen euro in 2014. Deze bedragen zijn aanpast naar 500 fte.

In 2014 zijn de lasten voor de beheertaken nog steeds hoger dan het ijkpunt provinciefonds, maar het verschil is met 43% gedaald. De lasten bedragen in 2014 83 miljoen euro tegen 115 miljoen euro in 2010.

De lasten voor de ontwikkeltaken zijn gedaald met 31%, waardoor het verschil met het ijkpunt juist gegroeid is. De lasten bedragen in 2014 27 miljoen euro tegen 34 miljoen euro in 2010. De feitelijke netto lasten zijn daarmee verder onder het ijkpunt van het provinciefonds gekomen.

Afbeelding 24: Feitelijke nettolasten van de provincie in 2014 voor ontwikkeling versus ijkpunten provinciefonds
 (bron: berekeningen FEZ)



In 2014 liggen de feitelijke netto lasten van de provincie op het terrein van ontwikkeling verkeer en vervoer aanzienlijk lager dan het ijkpunt provinciefonds. In 2010 lagen die lasten hoger dan het ijkpunt.

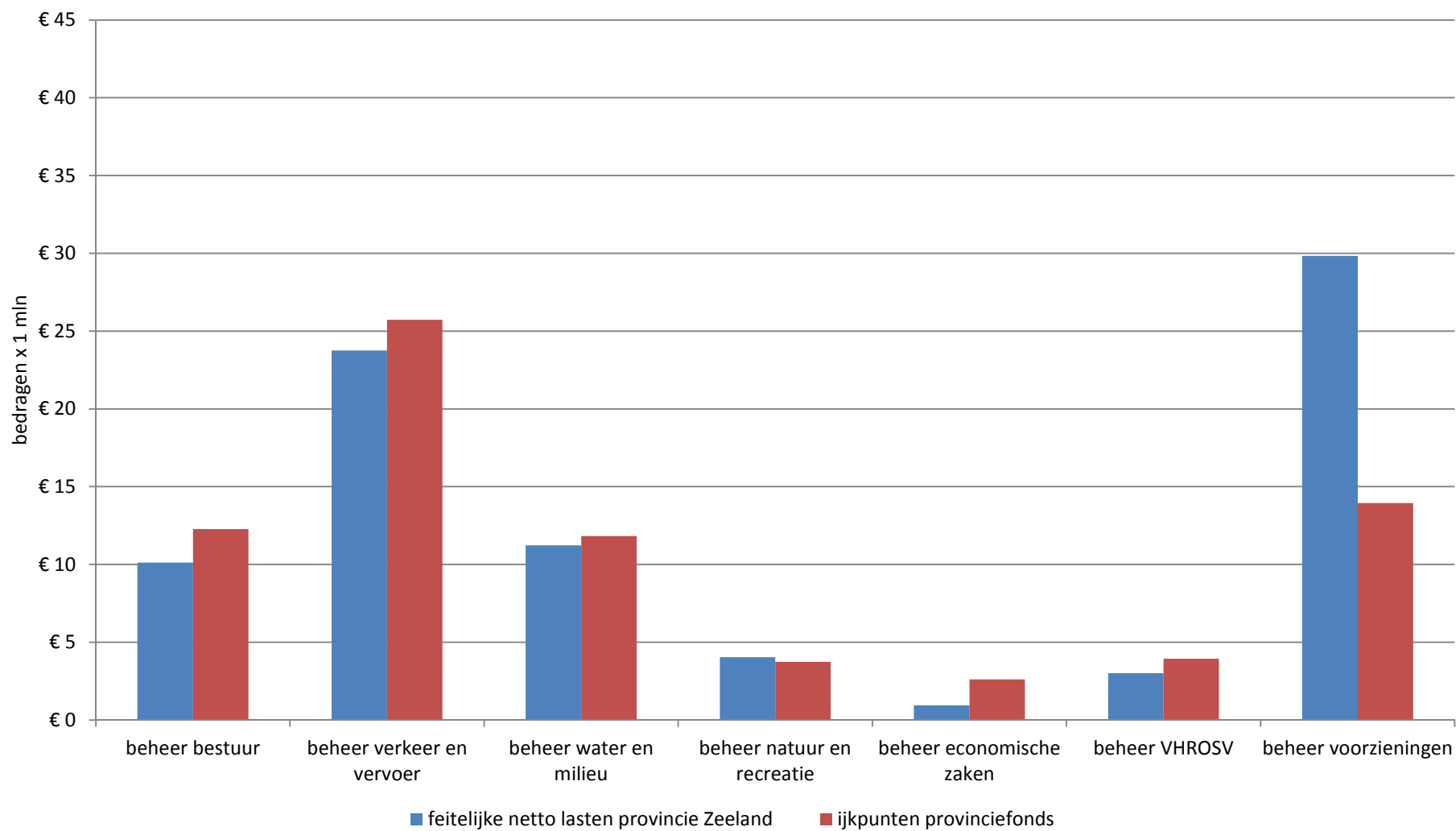
In 2014 liggen de feitelijke netto lasten voor ontwikkeling water en milieu fors lager dan in 2010.

De lasten voor ontwikkeling natuur en recreatie stijgen weliswaar ten opzichte van 2010, maar blijven nog ver onder het ijkpunt provinciefonds.

De feitelijke netto lasten voor ontwikkeling economische zaken en VHROSV zijn samen genomen vanwege de grote inhoudelijke samenhang tussen beide taakgebieden. De feitelijke nettolasten zijn iets gestegen ten opzichte van 2010 en liggen in 2014 iets onder het ijkpunt

Afbeelding 25: Feitelijke netto lasten van de provincie in 2014 voor beheer versus ijkpunten provinciefonds

(bron: berekeningen FEZ)



In 2014 zijn de lasten voor beheer lager dan het ijkpunt provinciefonds. In 2010 lagen de lasten nog hoger dan het ijkpunt.

Ook voor beheer verkeer en vervoer zijn de feitelijke nettolasten lager geworden dan het ijkpunt provinciefonds. In 2010 lagen de lasten nog boven het ijkpunt provinciefonds.

De feitelijke nettolasten voor beheer water en milieu zijn gedaald ten opzichte van 2010 en liggen iets onder het ijkpunt provinciefonds.

De lasten voor beheer natuur en recreaties zijn lager geworden ten opzichte van 2010 maar liggen nog iets boven het ijkpunt provinciefonds (€ 300.000).

De lasten voor beheer economische zaken zijn licht gedaald in vergelijking met 2010 en liggen daardoor iets verder onder het ijkpunt dan in 2010.

De lasten voor beheer VHROSV zijn ook iets gedaald en zijn hiermee onder het ijkpunt uitgekomen. In 2010 waren de netto lasten nog gelijk aan het ijkpunt.

De lasten voor beheer voorzieningen zijn gedaald van ruim 40 miljoen euro naar een kleine 30 miljoen euro, maar liggen nog steeds ver boven het ijkpunt provinciefonds (16 miljoen euro).

Vraagpunten en constatering

1. Het grote verschil tussen de ijkpunten van het provinciefonds en de feitelijke netto lasten is hoofdzakelijk te vinden in de cluster beheer en daarbinnen met name in het taakgebied beheer voorzieningen (16 miljoen euro). Het gaat hierbij met name om de financiering van de grotere instituten zoals Scoop, Zeeuwse Bibliotheek, Economische Impuls Zeeland en een grote (eigen) infrastructuur.
2. Opvallend zijn de relatief lage uitgaven voor het cluster ontwikkeling, met name ten aanzien van de (verwachte) demografische krimp in de provincie. Er zijn nauwelijks herkenbare uitgaven ten aanzien van krimp te zien en er worden voor de komende jaren beperkte uitgaven in verband met krimp worden voorzien. In de begroting 2014 zien we namelijk ditzelfde beeld.
3. De directe besparingsmogelijkheden leiden tot een afslanking van 163 fte. Omgerekend blijkt dit een verlies van circa 200 arbeidsplaatsen (met andere woorden concrete banen van mensen) te zijn. De provincie had al tot een bezuiniging van 86 fte besloten.
4. De niet formatiegebonden besparingen worden geschat op 86 euro per inwoner = circa 33 miljoen euro. Voor een deel zal dit zich vertalen in verlies aan werk (aan- of uitbesteed). Het is lastig om de impact daarvan te bepalen, maar het zal met name in de dienstverlenende sector merkbaar zijn wanneer 33 miljoen euro minder investeringen door de provinciale overheid worden gedaan.
5. Wanneer de lijn van Cebeon wordt gevolgd zal in feite strakker aan de strikte taakopvatting van de provincies moeten worden vastgehouden. Voor wat betreft de maatschappelijke effecten hiervan is het de vraag hoe dat, gegeven de schaalgrootte van de afzonderlijke Zeeuwse gemeenten, zal uitpakken voor sommige beleidsterreinen.

Begrippenlijst

Beheer

Bij beheer gaat en om het in stand houden, onderhouden of vervangen van bestaande wegen en natuur, maar ook om beleid. Het gaat hier meestal om structurele, doorlopende taken.

Directe formatie

De formatie die inhoudelijk werkzaam is op een specifiek taakgebied.

Feitelijke nettolasten

Een probleem dat wellicht zou kunnen ontstaan is wanneer getracht wordt een vergelijking tussen de bedragen uit het Cebeon-rapport en de begroting te maken. De bedragen van de feitelijke netto lasten zijn niet als zodanig te vinden in de begroting of jaarrekening.

De feitelijke netto lasten zijn de lasten in een begrotingsjaar minus de baten in een begrotingsjaar. Daarbij worden de extra bedragen die voortvloeien uit het collegeprogramma (de zgn. prioriteiten) opgeteld en ten slotte worden de mutaties in de reserve daarop in mindering gebracht. Dat betekent dat de lasten zoals die in de programmabegroting genoemd worden, sterk kunnen afwijken van de lasten zoals die in het rapport van Cebeon genoemd worden.

Ter verduidelijking een rekenvoorbeeld:

De uitgaven beheer voorzieningen	€ 62,6 mln	
bedragen in 2014		
De baten beheer voorzieningen	€ 33,8 mln	
bedragen in 2014		
Prioriteiten stuwende krachten	€ 3,6 mln	
Mutaties reserve	€ 0,3 mln	
		----- +
De feitelijke netto lasten	€ 32,2 mln	
bedragen in 2014		

Het ijkpunt provinciefonds is in 2014 14 miljoen euro. Dit is in feite het bedrag dat volgens het provinciefonds de feitelijke netto lasten mogen bedragen. Het verschil tussen deze twee bedragen financiert de provincie in feite uit eigen middelen of door minder uit te geven aan andere clusters.

Ijkpunten provinciefonds

De ijkpunten van het provinciefonds zijn geobjectieeerde normen voor het uitgavenniveau per beleidsonderdeel, gebaseerd op relevante structuurkenmerken. Het zijn objectieve (neutrale) referentiegegevens, die niet worden gekleurd door afwijkingen in de sfeer van eigen voorkeuren of uiteenlopende doelmatigheid.

Indirecte formatie

De formatie die ondersteunende werkzaamheden verricht die niet rechtstreeks toe te schrijven zijn aan een specifiek taakgebied.

Iv3

De wettelijk voorgeschreven rubricering van de financiële administratie (Informatievoorziening voor derden).

Ontwikkeling

Bij ontwikkeling gaat het om het aanleggen van bijvoorbeeld nieuwe wegen en natuur, maar ook om het aan brengen van structuurveranderingen in bestaande situaties, bijvoorbeeld bodemsaneringen. Hierbij gaat het meestal om taken met een meer tijdelijk karakter.