Nieuw verdeelmodel uitgavenclusters provinciefonds

verdeelvoorstellen voor beheer- en ontwikkeltaken

558010

Eindrapport

Cebeon, 28 maart 2011

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

2 Uitgaven voor beheer en ontwikkeling en de huidige verdeling van het provinciefonds 7
2.1 Overzichtstabel 7
2.2 Toelichting bij overzichtstabel 8

3 IJking beheertaken per cluster 11
3.1 Inleiding 11
3.2 Bestuur 11
3.3 Verkeer en vervoer 13
3.4 Water en milieu 14
3.5 Natuur en recreatie 16
3.6 Economische zaken 18
3.7 Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening 19
3.8 Voorzieningen 20
3.9 Totaalbeeld beheertaken 21

4 IJking ontwikkeltaken per cluster 25
4.1 Inleiding 25
4.2 Verkeer en vervoer 26
4.3 Water en milieu 28
4.4 Natuur en recreatie 30
4.5 Economische zaken 32
4.6 Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening 33
4.7 Totaalbeeld ontwikkeltaken 35

5 Totaaloverzicht beheer- en ontwikkeltaken 39

1 Inleiding

verdeelvoorstellen voor beheer- en ontwikkeltaken

In deze notitie worden de verdeelvoorstellen voor beheer- en ontwikkeltaken voor de uitgavenclusters van het provinciefonds gepresenteerd. Daarbij worden de volgende (sub)clusters onderscheiden:[1]

1. Bestuur;
2. Verkeer en vervoer;
3. Water en milieu;
4. Natuur en recreatie;
5. Economische zaken;
6. Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening;
7. Voorzieningen.

Bij de verdeelvoorstellen voor beheer wordt aangesloten bij het bestaande takenpakket van provincies. Bij ontwikkeling is het takenpakket afgestemd op het landelijk gewenste beleid, zoals dat met de beheerders van het provinciefonds en de vakdepartementen is afgestemd.

Zowel voor beheertaken als voor ontwikkeltaken zijn per cluster ijkpunten ontwikkeld. Daarbij zijn nog niet alle ijkpunten vertaald in termen van verdeelmaatstaven.[2]

De inkomstenclusters Overige eigen middelen (OEM) en Motorrijtuigenbelasting (MRB) blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

beheer- en ontwikkeltaken en de (sub)clusters van het provinciefonds

Een belangrijk nieuw element bij het vormgeven van de verdeling van het provinciefonds, is het onderscheiden van beheer- en ontwikkeltaken en een daarop afgestemde wijze van verdelen.
Daarbij worden de uitgaven voor beheer en ontwikkeling als volgt onderscheiden:

- beheer: het in stand houden/onderhouden of vervangen van bestaand 'areaal' (voorbeelden: beheer en vervanging wegen, natuurbeheer, beleid, inclusief de bijbehorende ambtelijke capaciteit);
- ontwikkeling: het aanleggen van nieuw 'areaal' of het aanbrengen van structuurveranderingen in bestaand 'areaal' (voorbeelden: aanleg nieuwe wegen, aanleg rotondes/ongelijkvloerse kruisingen, het verwerven/inrichten van nieuwe natuur, bodemsaneringen, herstructureren bedrijventerreinen, inclusief de bijbehorende ambtelijke capaciteit).

Op dit moment hebben de uitgavenijkpunten van het provinciefonds zowel betrekking op beheer- als op ontwikkeltaken, waarbij niet duidelijk is welk deel op beheertaken betrekking heeft en welk deel op ontwikkeltaken.

Om een aantal redenen is het relevant om beheer- en ontwikkeltaken binnen de verdeling van het provinciefonds te onderscheiden:

- bij de laatste herijking van het provinciefonds medio jaren negentig van de vorige eeuw voerden provincies veel minder ontwikkeltaken uit dan op dit moment;

1. In het huidige provinciefonds worden 5 uitgavenclusters onderscheiden. De in deze rapportage onderscheiden clusters 4, 5 en 6 vormen tezamen het cluster Ruimte in het huidige provinciefonds. Voor het overige sluit de clusterindeling aan bij die in het huidige provinciefonds.
2. Ten aanzien van verdeelmaatstaven zijn een aantal spelregels van toepassing, zoals met betrekking tot robuustheid, periodieke meetbaarheid, et cetera.

- achter beide soorten taken gaan heel verschillende arealen en daarmee verbonden kosten (of kostendrijvers) schuil: beheertaken richten zich op bestaand areaal, terwijl ontwikkeltaken doorgaans op nieuw aan te leggen of te herstructureren arealen betrekking hebben. De verdeling van beheer en ontwikkeltaken kan dus binnen een cluster tussen provincies heel verschillend uitpakken;
- bij beheertaken gaat het in het algemeen om structurele, doorlopende taken, terwijl ontwikkeltaken in veel gevallen een meer tijdelijk karakter hebben (voor de duur van de ontwikkeling). Dit kan overigens wel een langere periode betreffen, zoals bijvoorbeeld bij het ILG en de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS);
- door de beheer- van de ontwikkeltaken te onderscheiden is technisch onderhoud beter mogelijk.

sober en doelmatig uitgavenniveau

De vorige herijkingen van het provinciefonds werden afgestemd op een gemiddeld efficiency-niveau van provincies (er werd evenveel verdeeld als er werd uitgegeven). Thans wordt uitgegaan van een sober en doelmatig niveau, waarbij wordt aangesloten bij provincies die voorzieningen (van een bepaalde kwaliteit) tegen lagere kosten realiseren dan andere.
Het voordeel van de aansluiting bij een sober en doelmatig niveau - bij een gegeven omvang van het provinciefonds - is dat bij de herijking middelen voor andere taken worden ‘vrijgespeeld’.

toekomstgericht en kapstokfunctie

Bij het vormgeven van de verdeling en de selectie van de verdeelmaatstaven is een belangrijk aandachtspunt het toekomstbestendige karakter van het verdeelstelsel:

- de kostengeoriënteerde maatstaven moeten aansluiten bij de taken die de provincies de komende jaren moeten vervullen en de hiermee verbonden verschillen in opgaven tussen provincies;
- en ze moeten zo zijn in gericht dat er nieuwe (in later stadium te decentraliseren) taken aan kunnen worden toegevoegd (‘kapstokfunctie’);
- bij het benoemen van de budgetten voor ontwikkeltaken is uitgegaan van de periode 2011-2015. Een deel van de taken (en budgetten) heeft een eindig karakter en een ander deel zal moeten worden herijkt. Dit vereist de komende jaren een actief Periodiek Onderhoud van het verdeelstelsel van het provinciefonds.

onderwerpen rapportage

In deze notitie komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht per cluster (en van het totaal van de clusters) van de uitgaven van provincies voor beheer- en ontwikkeling en de vergelijking met het huidige provinciefonds (hoofdstuk 2);
- de herijking per (sub)cluster van de beheertaken (hoofdstuk 3);
- de relevante budgetten voor ontwikkeling, eveneens per (sub)cluster (hoofdstuk 4);
- een totaaloverzicht van de uitkomsten van de herijking (totaal van beheer en ontwikkeltaken in vergelijking met de huidige ijkpunten van het provinciefonds (hoofdstuk 5).

2 Uitgaven voor beheer en ontwikkeling en de huidige verdeling van het provinciefonds

2.1 Overzichtstabel

gebruikte gegevens provincies

Van alle provincies zijn gedetailleerde financiële gegevens per Iv3-functie ontvangen voor de rekening 2008, de rekening 2009 en de begroting 2010. De door provincies aangeleverde gegevens zijn gerubriceerd naar de onderscheiden uitgavenclusters en daarbinnen naar beheer en ontwikkeling. De gebruikte gegevens zijn teruggekoppeld op de betreffende provincies, waarna de opmerkingen en eventuele correcties zijn verwerkt.[3]

overzicht feitelijke netto uitgaven beheer en ontwikkeling per (sub)cluster

Tabel 2.1 bevat voor 2010 voor alle provincies tezamen per (sub)cluster een overzicht van:

- kolom 1 en 2: netto-uitgaven[4] voor beheertaken, in- en exclusief de mutaties van bestemmingsreserves;
- kolom 3 en 4: netto-uitgaven voor ontwikkeltaken, in- en exclusief de mutaties van bestemmingsreserves;
- kolom 5 en 6: het totaal van de netto-uitgaven voor beheer- en ontwikkeling, in- en exclusief de mutaties van bestemmingsreserves;
- kolom 7: de uitkomsten van de clusterformules in het provinciefonds.[5] De huidige uitgavenmaatstaven van het provinciefonds zijn (medio jaren negentig van de vorige eeuw) afgestemd op het uitgangspunt dat provincies naast het provinciefonds een deel van hun uitgaven uit eigen inkomsten bekostigen: een normbedrag voor inkomsten uit Motorrijtuigenbelasting (MRB) en een bepaald normpercentage[6] aan Overige Eigen Inkomsten (OEM). Daarnaast zijn de clusterformules inclusief de relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

3. De meeste provincies hebben expliciet aangegeven dat zij zich kunnen herkennen in de gecodeerde lasten en baten naar de onderscheiden clusters. Enkele provincies zijn akkoord met de indeling van lasten en baten naar de clusters, maar hebben in dit verband enkele opmerkingen geplaatst die vaak betrekking hebben op de gehanteerde afbakening tussen beheer en ontwikkeling. Deze opmerkingen zijn verwerkt voor zover ze passen binnen de in het onderzoek gehanteerde indeling/afbakening van lasten en baten per cluster, zodat voor alle provincies kan worden beschikt over een rubricering van de lasten en baten naar de clusters die zoveel mogelijk uniform is.
4. Netto-uitgaven zijn de uitgaven/lasten van provincies minus de taakgerelateerde inkomsten/baten (bijvoorbeeld uit specifieke uitkeringen en bijdragen van derden) gebaseerd op de provinciale begrotingen 2010.
5. Uitkeringsjaar 2010 aansluitend bij de stand van de septembercirculaire 2009.
6. Circa 11% van het totaal van de provinciale uitgaven in 1998.

Tabel 2.1. Feitelijke netto-uitgaven beheer en ontwikkeling per subcluster, in- en exclusief mutaties bestemmingsreserves (BR) op basis van begrotingen 2010 en uitkomst huidige clusterformules. Bedragen in euro's per inwoner.

(sub)cluster	*(1) netto uitgaven beheer incl. mut. BR*	*(2) netto uitgaven beheer excl. mut. BR*	*(3) netto uitgaven ontwik. incl. mut. BR*	*(4) netto uitgaven ontwik. excl. mut. BR*	*(5) netto uitgaven totaal incl. mut. BR*	*(6) netto uitgaven totaal excl. mut. BR*	*(7) huidige cluster formules PF 2010*
bestuur	18	20			18	20	14
verkeer en vervoer	33	34	35	55	68	89	57
water en milieu	19	20	7	12	26	31	22
wv water	3	3			3	3	
wv milieu	16	16	7	12	23	28	
ruimte	18	18	30	60	48	78	26
wv natuur en recreatie	8	8	12	25	20	33	
wv economische zaken	4	4	10	22	14	26	
wv ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	5	6	8	13	13	19	
voorzieningen	43	51	2	5	45	56	39
wv cultuurhistorie	2	2	2	5	4	7	
wv jeugdzorg	6	8			6	8	
wv overig welzijn	35	41			35	41	
totaal uitgavenclusters	130	142	74	133	204	275	158
totaal in miljoenen euro's	2.151	2.348	1.220	2.185	3.371	4.533	2.612

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

2.2 Toelichting bij overzichtstabel

totale uitgaven en relevantie inkomstenbronnen buiten provinciefonds

De eigen inkomsten van provincies uit de MRB en de OEM zijn de afgelopen jaren sterk in betekenis toegenomen, waardoor provincies duidelijk meer zijn gaan uitgeven (en reserveren) dan waarmee in het huidige provinciefonds rekening wordt gehouden.

Dit vinden we in tabel 2.1 terug:

- in totaal geven de provincies op basis van begroting 2010 circa 275 euro per inwoner uit (4.533 miljoen euro; exclusief mutaties reserves);
- deze uitgaven worden voor ongeveer 60% gedekt door de clusterformules van provinciefonds (inclusief normbedragen MRB en OEM). Daarbij gaat het om circa 158 euro per inwoner (2.612 miljoen euro);
- in de uitgaven en clusterformules is de uitname van 300 miljoen euro binnen het cluster Voorzieningen nog niet verwerkt;
- ongeveer 40% van de uitgaven wordt gedekt uit extra inkomsten, waarmee in de verdeling van het huidige provinciefonds geen rekening wordt gehouden.

Meer dan de helft hiervan heeft betrekking op extra MRB en OEM boven de in het provinciefonds gehanteerde normbedragen (het verschil tussen 204 euro per inwoner en 158 euro per inwoner of wel 759 miljoen euro). De rest heeft betrekking op mutaties in de bestemmingsreserves (per saldo onttrekkingen) van provincies (het verschil tussen 275 euro per inwoner en 204 euro per inwoner ofwel 1.162 miljoen euro).

De laatstgenoemde mutaties in de bestemmingsreserves (onttrekkingen) hangen direct samen met het incidenteel dividend en de verkoopsommen van energiebedrijven (ruim 13 miljard in de periode 2008-2015 en ruim 2,66 miljard voor de periode 1998-2007) en de met behulp daarvan opgebouwde bestemmingsreserves. Het aandeel van de provinciale uitgaven dat uit deze bron wordt gedekt is de afgelopen jaar sterk toegenomen. De mogelijkheden daartoe variëren tussen provincies al naar gelang de omvang van de beschikbare middelen.

aandelen beheer en ontwikkeling

Uit tabel 2.1 valt op te maken dat van de totale uitgaven van provincies (275 per inwoner) een ruime helft (circa 142 euro per inwoner) betrekking heeft op de – meer traditionele – beheertaken van provincies en een krappe helft (circa 133 euro per inwoner) op de – meer nieuwe – ontwikkeltaken van provincies.

Daarbij zien we dat onttrekkingen uit bestemmingsreserves vooral voor ontwikkeltaken worden ingezet, met name binnen de clusters ‘verkeer en vervoer’, ‘natuur en recreatie’ en ‘economische zaken’.

De huidige verdeling van het provinciefonds is vooral afgestemd op de beheertaken van provincies en minder op ontwikkeltaken (in het verleden werden ontwikkeltaken – voor zover relevant – vooral uit specifieke uitkeringen bekostigd of uit directe rijksbestedingen).
Tabel 2.1 laat zien dat de uitgaven voor beheer van provincies iets onder het niveau van de uitgavenclusters van het provinciefonds uitkomen (142 euro per inwoner versus 158 euro per inwoner).

3 IJking beheertaken per cluster

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden per cluster de uitkomsten van de herijking gepresenteerd.
Daarbij komen steeds de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzichtstabel met een vergelijking tussen de nieuw voorgestelde en de huidige verdeling;
- de nieuwe ijkpunten zijn opgesteld aansluitend bij een sober en doelmatig uitgavenniveau. Om een goede vergelijking te kunnen maken met de huidige verdeling, is het totale volume van de huidige ijkpunten voor alle provincies tezamen gelijk gesteld aan het volume van de nieuwe ijkpunten;
- de nieuw voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met de huidige en met de voorstellen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) uit 2009.[7] Het gaat hierbij vaak om een actualisatie van de basisgegevens die ten grondslag liggen aan de verdeelmaatstaven en een verbeterde kostenoriëntatie (zoals die voor een belangrijk deel ook in het Rfv-onderzoek naar voren zijn gekomen).

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Bestuur (paragraaf 3.2);
- Verkeer en Vervoer (paragraaf 3.3);
- Water en Milieu (paragraaf 3.4);
- Natuur en Recreatie (paragraaf 3.5);
- Economische Zaken (paragraaf 3.6);
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (paragraaf 3.7);
- Voorzieningen (paragraaf 3.8)
- het totaalbeeld voor de beheertaken (paragraaf 3.9).

3.2 Bestuur

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling

Onderstaande tabel bevat voor het cluster Bestuur de huidige en de nieuw voorgestelde verdeling, zowel in miljoenen euro's als in euro's per inwoner.

7. Zie: *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies,* Raad voor de financiële verhoudingen, maart 2009.

Tabel 3.1. Uitkomst huidige en voorgestelde verdeling per provincie voor Bestuur. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) huidig ijkpunt per inwoner*	*(4) nieuw ijkpunt per inwoner*
Groningen	13	13	23	23
Friesland	13	14	21	21
Drenthe	12	13	25	26
Overijssel	17	17	15	15
Gelderland	23	23	12	12
Utrecht	18	18	14	15
Noord-Holland	28	28	11	10
Zuid-Holland	34	34	10	10
Zeeland	12	12	31	31
Noord-Brabant	27	26	11	11
Limburg	17	17	15	15
Flevoland	12	12	31	31
Totaal	226	226	14	14

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met huidige verdeling en advies Rfv

- verdeelmaatstaven huidige provinciefonds: vast bedrag, aantal inwo, aantal inwoners met een vloer (i.c. alle inwoners met een minimum van 640.000, hetgeen in het voordeel is van kleinere provincies);
- advies Rfv: vast bedrag, aantal inwoners;
- voorstel: vast bedrag, aantal inwoners.

Vanuit de relatie met de kosten is er geen reden om naast een vast bedrag (en het aantal inwoners) de maatstaf inwo-vloer op te nemen. Hiermee wordt aangesloten bij het advies van de Rfv. Uit bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat er nauwelijks sprake is van herverdeeleffecten.

sober en doelmatig

Gegeven de 'harde' wettelijke achtergrond van de taken binnen dit cluster wordt aangesloten bij het uitgavenniveau van de clusterformule van het huidige provinciefonds en is het onderscheiden van een sober en doelmatig niveau bij dit cluster niet aan de orde.
Wel wordt het hogere feitelijke uitgavenniveau van provincies niet in de verdeling gehonoreerd. Deze hogere uitgaven hangen met name samen met incidentele, tijdelijke uitgaven van een aantal provincies, waaronder de uitgaven in het kader van de bestuursakkoorden.

3.3 Verkeer en vervoer

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling

Onderstaande tabel bevat voor het cluster Verkeer en Vervoer de huidige en de nieuw voorgestelde verdeling, zowel in miljoenen euro's als in euro's per inwoner.

Tabel 3.2. Uitkomst huidige en nieuw voorgestelde verdeling per provincie voor beheer Verkeer en Vervoer. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) huidig ijkpunt per inwoner*	*(4) nieuw ijkpunt per inwoner*
Groningen	29	32	51	55
Friesland	35	39	54	61
Drenthe	23	25	47	51
Overijssel	42	43	37	38
Gelderland	72	72	36	36
Utrecht	33	33	27	28
Noord-Holland	70	71	26	27
Zuid-Holland	82	87	23	25
Zeeland	23	25	60	66
Noord-Brabant	67	50	28	21
Limburg	36	29	32	26
Flevoland	22	24	58	64
Totaal	533	533	32	32

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met huidige en advies Rfv

- verdeelmaatstaven huidige provinciefonds: vast, inwo, inwo_vloer, inwo_stedelijk[8], inwo_land[9], land, water, normkilometers; plus integratie-uitkering rivierdijkversterking
- advies Rfv: gewogen weglengte, woonruimten; lengte vaarwegen (in relatie tot het onderdeel waterwegen, -keringen en –schappen);[10]
- voorstel: weglengte, gewogen voor inwoner- en banendichtheid[11] en voor bodemgesteldheid, woonruimten (minder gevoelig voor krimp), water (binnen- en buiten)water; oeverlengte.

Net zoals bij het advies van de Rfv zijn alle vaste componenten (vast bedrag, vloer) niet in het voorstel opgenomen en wordt gebruik gemaakt van de maatstaf woonruimten in plaats van inwoners (in het voordeel van krimpende provincies).

Op de volgende punten verschilt de voorgestelde verdeling van het advies van de Rfv:

8. een omgevingsadressendichtheid (OAD) van meer dan 1500
9. een omgevingsadressendichtheid (OAD) van minder dan 1500
10. Bij de Rfv was dit een onderdeel van het cluster Water en milieu.
11. Aantal inwoners en banen gedeeld door de oppervlakte van de provincie.

- de maatstaf lengte vaarwegen is bij nader inzien niet gebruikt, met name vanuit de vaarwegen die onderdeel uitmaken van de Specifieke Uitkering voor vaarwegen (waaronder het Margrietkanaal en het Van Harinxmakanaal) en die door het gebruik van deze maatstaf dubbel zouden worden gehonoreerd. In plaats daarvan is gebruik gemaakt van een combinatie van (binnen- en buiten)water en oeverlengte, maatstaven die ook in het gemeentefonds worden gebruikt;
- er is gekozen voor een andere weging voor dichtheid: inclusief banen en afgestemd op de hele provincie (en niet alleen de dichtheid van de bebouwde kom); dit laatste geldt ook voor de weging met bodemgesteldheid.

Kijken we naar tabel 3.2 dan zien we dat er sprake is van bepaalde aanzienlijke herverdeeleffecten ten opzichte van de huidige verdeling. Deze hangen vooral samen met de actualisatie van de maatstaf weglengte, die verband houdt met een van de hoofdtaken van provincies binnen het cluster Verkeer en vervoer: het onderhouden van de provinciale wegen. De huidige maatstaf is nog gebaseerd op de situatie in 1993. Sedertdien zijn bepaalde provinciale wegen aan andere wegbeheerders (overheden) overgedragen (zoals in Noord Brabant en Limburg) en zijn nieuwe wegen aangelegd (zoals in Flevoland).
Overigens zijn de herverdeeleffecten op basis van het advies van de Rfv nog groter, omdat een groter deel van de verdeling in die voorstellen is gekoppeld is aan de geactualiseerde maatstaf weglengte dan in het onderhavige voorstel,

sober en doelmatig

De nieuw voorgestelde verdeling voor beheer Verkeer en Vervoer is afgestemd op een sober en doelmatig uitgavenniveau, dat ruim 4% onder het niveau van de feitelijke netto uitgavenniveau[12] van provincies uitkomt. Daarbij is aangesloten bij een situatie dat provinciale wegen in 30 jaar (en niet in minder jaren, zoals nu ook wel wordt gehanteerd) worden afgeschreven.

3.4 Water en milieu

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling

Onderstaande tabel bevat voor het cluster Water en Milieu de huidige en de nieuw voorgestelde verdeling, zowel in miljoenen euro's als in euro's per inwoner.

12. Het feitelijke netto uitgavenniveau op dit cluster bedraagt gemiddeld circa 34 euro per inwoner.

Tabel 3.3. Uitkomsten huidige en voorgestelde verdeling per provincie voor beheer Water en Milieu. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) huidig ijkpunt per inwoner*	*(4) nieuw ijkpunt per inwoner*
Groningen	13	15	23	27
Friesland	14	17	22	27
Drenthe	11	11	22	22
Overijssel	19	19	17	17
Gelderland	33	32	17	16
Utrecht	18	17	15	14
Noord-Holland	44	42	17	16
Zuid-Holland	61	57	17	16
Zeeland	11	12	30	32
Noord-Brabant	40	43	16	17
Limburg	18	18	16	16
Flevoland	8	8	22	21
Totaal	291	291	18	18

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met huidige verdeling en advies Rfv

- verdeelmaatstaven huidige provinciefonds: vast bedrag, aantal inwoners, inwoners met een vloer (in het voordeel van kleinere provincies), inwoners stedelijk gebied, inwoners landelijk gebied, oppervlakte land, oppervlakte water, normkilometers wegen, warmtekrachtkoppeling, oppervlakte groen; plus de integratie-uitkering bodemsanering;
- ijkpunt Rfv: vast bedrag, aantal woonruimten, aantal inrichtingen (bijzondere vergunningplichtige bedrijven), lengte vaarwegen[13]; in het basisjaar waar de voorstellen van de Rfv op betrekking hadden was de integratie-uitkering bodemsanering nog niet relevant;
- voorstel[14]: vast bedrag, aantal woonruimten, aantal inrichtingen, oppervlakte, oppervlakte water, oeverlengte.

Vanuit de relatie met de kosten is er geen reden om naast voorgestelde maatstaven nog bedragen op te nemen voor de maatstaven inwoners met een vloer, inwoners stedelijk gebied, inwoners landelijk gebied, normkilometers wegen, warmtekrachtkoppeling en oppervlakte groen. Hiermee wordt aangesloten bij het advies van de Rfv. Nieuwe maatstaven zijn:

- het aantal inrichtingen vanuit de relatie met vergunningverlening en handhaving (ook door de Rfv voorgesteld);
- oeverlengte, in relatie tot de taken voor waterbeheer.

Uit bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat er sprake is van beperkte herverdeeleffecten.

13. Bij de Rfv heeft de maatstaf lengte vaarwegen een relatie met het onderdeel waterwegen, -keringen en –schappen, dat in het huidige verdeelstelsel onderdeel uitmaakt van het cluster verkeer en vervoer. Tegen deze achtergrond had de Rfv ook integratie-uitkering rivierdijkversterking in het cluster Water en milieu meegenomen.
14. De integratie-uitkering bodemsanering is niet relevant voor beheertaken, maar wordt in het kader van de ontwikkeltaken bezien.

sober en doelmatig

Het niveau van het nieuwe ijkpunt is afgestemd op een sober en doelmatig niveau, dat circa 10% onder het feitelijke netto uitgavenniveau[15] van provincies uitkomt (afgeleid uit het niveau bij de provincies met relatief laagste feitelijke uitgavenpatronen aan beheertaken).
Per saldo komt het niveau van het nieuwe ijkpunt voor beheer daarmee iets onder dat van het bestaande ijkpunt (excl. integratie-uitkering bodemsanering) uit.

3.5 Natuur en recreatie

Het (sub)cluster Natuur en recreatie maakt – tezamen met de subclusters economie en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - onderdeel uit van het cluster ruimte van het provinciefonds.
Uit tabel 2.1 valt af te leiden dat binnen dit cluster (en dan met name vanuit de subclusters natuur en recreatie en economie) door provincies ongeveer 3 maal zoveel wordt uitgegeven dan waarop het provinciefonds is afgestemd (78 euro per inwoner versus 26 euro per inwoner).

Aan het subcluster Natuur en recreatie geven provincies nog meer uit dan het totaalbedrag dat met het hele clusterformule voor Ruimte is gemoeid (33 euro per inwoner versus 26 euro per inwoner).
Van de totale uitgaven aan Natuur en recreatie in 2010 van 33 euro per inwoner wordt 8 euro per inwoner ingezet voor beheer (inclusief beleid en regie) en 25 euro per inwoner voor ontwikkeling.

Een belangrijk deel van de extra uitgaven heeft betrekking op ontwikkeltaken die uit opgebouwde bestemmingsreserves worden bekostigd.

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling

Onderstaande tabel bevat voor het cluster Natuur en Recreatie de huidige en de nieuw voorgestelde verdeling, zowel in miljoenen euro's als in euro's per inwoner.

Per provincie wordt een overzicht gegeven van:

- de uitkomst van de huidige verdeling, waarbij 100% van de huidige maatstaf groen is toegedeeld aan het onderdeel Natuur en recreatie en de rest wordt verdeeld naar rato van de overige maatstaven binnen de huidige clusterformule Ruimte;
- de uitkomst van het nieuwe voorstel.

15. Het feitelijke netto uitgavenniveau op dit cluster bedraagt gemiddeld circa 20 euro per inwoner.

Tabel 3.4. Uitkomst huidige en nieuw voorgestelde verdeling per provincie voor beheer Natuur en recreatie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) huidig ijkpunt per inwoner*	*(4) nieuw ijkpunt per inwoner*
Groningen	6	4	11	8
Friesland	9	7	14	11
Drenthe	6	6	13	11
Overijssel	9	8	8	7
Gelderland	14	18	7	9
Utrecht	6	7	5	5
Noord-Holland	13	14	5	5
Zuid-Holland	15	16	4	5
Zeeland	5	4	13	9
Noord-Brabant	15	16	6	7
Limburg	7	7	6	7
Flevoland	5	3	12	9
Totaal	110	110	7	7

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met huidige verdeling en advies Rfv

- verdeelmaatstaven huidige provinciefonds: vast bedrag, inwoners, inwoners met een vloer, inwoners stedelijk gebied, oppervlakte land, oppervlakte water en oppervlakte groen.[16] Binnen deze verdeling nemen de inwonergebonden maatstaven het grootste deel voor hun rekening;
- advies Rfv: woonruim, land, bijdragen-ILG, verblijfsrecreatie, oppervlakte bedrijventerreinen (voor hele cluster ruimte);
- voorstel: inwoners, land, water en EHS-groen.

In het verlengde van het advies van de Rfv zijn alle 'vaste' maatstaven (inwoner vloer; vast bedrag) en inwoners-stedelijk niet in het voorstel opgenomen. Deze niet-kostengeoriënteerde vaste componenten pakken in het nadeel van grotere provincies uit.

De (verouderde) huidige verdeelmaatstaven van het provinciefonds zijn niet afgestemd op de arealen Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waarvoor provincies de regie voeren en het beheer verzorgen. Ook de door de Rfv voorgestelde maatstaf verblijfsrecreatie kent deze afstemming niet. Vooral (grotere) provincies met relatief veel EHS ondervinden daarvan nadeel in de verdeling.
In de nieuw voorgestelde verdeling wordt gebruikt gemaakt van de (nieuwe) maatstaf oppervlakte groen/EHS[17]. Deze maatstaf heeft een beperkt gewicht, omdat het daadwerkelijke beheer van de groengebieden EHS slechts in beperkte mate door provincies wordt bekostigd.[18]
De maatstaven land en water hebben betrekking op gebieden buiten de EHS en de maatstaf inwoners sluit aan bij een aantal algemene taken en vormt in feite ook een correctie voor intensiteit in het gebruik van de natuur.

16. Deze huidige maatstaf is inhoudelijk het meest met het subcluster natuur en recreatie verbonden, maar sluit niet aan bij de huidige EHS-indeling.
17. Er is nu gewerkt met een werkdefinitie. De maatstaf dient door het CBS definitief te worden vormgegeven.
18. Dit zou kunnen veranderen wanneer bijvoorbeeld het beheer van natuurgebieden naar provincies zou worden gedecentraliseerd.

De herijking van verdeling voor deze componenten is - zoals tabel 3.4 laat zien - vooral in het voordeel van de provincies Gelderland, Drenthe, Noord-Brabant en Limburg.

sober en doelmatig niveau

Door aan te sluiten bij een sober en doelmatig uitgavenniveau, wordt in het nieuwe ijkpunt voor beheer ongeveer 80% van het feitelijke netto uitgavenniveau[19] van provincies gehonoreerd. De middelen worden nu nog voor een deel ingezet voor regie. Wanneer het resterende deel van de EHS daadwerkelijk in de komende jaren is verworven en ingericht, komen voor de wegvallen de regiekosten beheerkosten voor de nieuw ingerichte delen in de plaats.

3.6 Economische zaken

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de nieuw voorgestelde verdeling en de huidige verdeling[20] (bij een zelfde volume).

Tabel 3.5. Uitkomst huidige en nieuw voorgestelde verdeling per provincie voor beheer Economische zaken. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) huidig ijkpunt per inwoner*	*(4) nieuw ijkpunt per inwoner*
Groningen	3	3	5	5
Friesland	4	3	6	5
Drenthe	2	3	5	5
Overijssel	4	5	4	4
Gelderland	7	8	4	4
Utrecht	4	4	4	3
Noord-Holland	10	9	4	3
Zuid-Holland	13	12	4	3
Zeeland	3	3	7	7
Noord-Brabant	9	10	3	4
Limburg	4	4	3	4
Flevoland	2	2	6	5
Totaal	65	65	4	4

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met huidige en advies Rfv

- verdeelmaatstaven huidige provinciefonds: vast bedrag, inwoners, inwoners met een vloer, inwoners in stedelijk gebied, oppervlakte land, oppervlakte water, oppervlakte groen;

19. Het feitelijke netto uitgavenniveau op dit cluster bedraagt gemiddeld ruim 8 euro per inwoner.
20. Gebaseerd op clusterformule Ruimte exclusief de maatstaf groen.

- advies Rfv: woonruimten, oppervlakte land, bruto oppervlak bedrijventerreinen;[21]
- voorstel: vast bedrag, woonruimten, oppervlakte land, bruto oppervlak bedrijventerreinen, aantal banen.

Net zoals bij de Rfv wordt niet gebruik gemaakt van het vaste bedrag en een aantal inwoner gebonden maatstaven. Vanuit het bereiken van een grotere aansluiting bij de dynamiek van het economisch beleid is ook het aantal banen in de verdeling opgenomen.

sober en doelmatig

Het volume is afgestemd op de feitelijke netto-lasten van provincies, met uitzondering van extra uitgaven in verband met nieuwe ontwikkelingen en stimuleringsmiddelen vanuit Europa. Dit komt vooral tot uitdrukking in de provincie Flevoland. In deze provincie is sprake van (extra) ambtelijke capaciteit die is gemoeid met de huidige inspanningen van deze provincie mede in relatie tot Europese geldstromen.
Verder zijn er weinig aanknopingspunten voor situaties van best practice waarbij het feitelijke netto-lastenniveau duidelijk lager ligt (het gaat binnen dit cluster ook om een relatief beperkt uitgavenniveau).

3.7 Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de nieuw voorgestelde verdeling en de huidige verdeling[22] .

Tabel 3.6. Uitkomst huidige en nieuw voorgestelde verdeling per provincie voor beheer Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) huidig ijkpunt per inwoner*	*(4) nieuw ijkpunt per inwoner*
Groningen	4	5	7	9
Friesland	6	6	9	9
Drenthe	3	5	6	10
Overijssel	6	7	5	6
Gelderland	10	11	5	6
Utrecht	6	6	5	5
Noord-Holland	15	12	5	4
Zuid-Holland	18	14	5	4
Zeeland	4	4	9	10
Noord-Brabant	12	13	5	5
Limburg	5	6	5	6
Flevoland	3	3	9	8
Totaal	92	92	6	6

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

21. Dit betreft een benadering aangezien de Rfv dit subcluster niet onderscheid binnen het cluster Ruimte.
22. Gebaseerd op clusterformule Ruimte exclusief de maatstaf groen.

voorgestelde verdeelmaatstaven in vergelijking met huidige verdeling en advies Rfv

- verdeelmaatstaven huidige provinciefonds: vast bedrag, inwoners, inwoners met een vloer, inwoners in stedelijk gebied, oppervlakte land, oppervlakte water, oppervlakte groen;
- advies Rfv: woonruimten, oppervlakte land, woonruimten;[23]
- voorstel: vast bedrag, woonruimten, oppervlakte land.

In het voorstel wordt grotendeels aangesloten bij het advies van de Rfv, waarbij niet gebruik wordt gemaakt van een aantal inwoner-gerelateerde maatstaven.

sober en doelmatig

Het volume is afgestemd op de feitelijke netto-lasten van provincies. Er zijn weinig aanknopingspunten voor situaties van best practice waarbij het feitelijke netto-lastenniveau duidelijk lager ligt.
De herverdeeleffecten hangen voornamelijk samen met de vervanging van minder kostengeoriënteerde (inwonergebonden) maatstaven door fysieke maatstaven (woonruimten, land).

3.8 Voorzieningen

tabel met vergelijking huidige en nieuw voorgestelde verdeling Voorzieningen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de nieuw voorgestelde verdeling en de huidige verdeling voor het cluster Voorzieningen.
Daarbij is in de nieuwe verdeling een uitname van 300 miljoen euro verwerkt.

In het nieuwe ijkpunt zijn de volgende componenten gehonoreerd:

- circa 2 miljoen euro voor Friese taal en cultuur, net als in het huidige provinciefonds verdeeld via een vast bedrag dat alleen geldt voor Friesland;
- circa 142 miljoen euro voor regionale omroepen cf. artikel 107 Mediawet, verdeeld via de maatstaven vast bedrag en inwoners;
- 98 miljoen euro[24] voor jeugdzorg, verdeeld via de maatstaf jongeren;
- circa 5 miljoen euro voor cultuurhistorie, verdeeld via de maatstaven vast bedrag en inwoners. Daarnaast wordt 19 miljoen euro verdeeld via de bestaande decentralisatie-uitkering monumenten;
- circa 73 miljoen euro voor kunst, oudheid en bibliotheken, verdeeld via de maatstaven vast bedrag, inwoners, inwoners in landelijk gebied en oppervlakte land. Daarnaast wordt circa 8 miljoen euro verdeeld via de bestaande decentralisatie-uitkering cultuurparticipatie.

Daarmee komt het volume van het nieuwe ijkpunt uit op circa 348 miljoen euro.[25]

Tabel 3.7. Uitkomst huidige verdeling en nieuw voorgestelde verdeling per provincie voor Voorzieningen. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) huidig ijkpunt in mln euro's*	*(2) nieuw ijkpunt in mln euro's*	*(3) waarvan decentralisatie uitkeringen (DU)**	*(4) huidig ijkpunt per inwoner*	*(5) nieuw ijkpunt per inwoner*	*(6) waarvan DU per inwoner*

23. Dit betreft een benadering aangezien de Rfv dit subcluster niet onderscheid binnen het cluster Ruimte.
24. Het gaat hier om 90 miljoen euro, aangevuld met de OEM-component.
25. Inclusief OEM, uitgaande van het huidige OEM-bedrag binnen het cluster Voorzieningen.

provincie	(1) huidig ijkpunt in mln euro's	(2) nieuw ijkpunt in mln euro's	(3) waarvan decentralisatie uitkeringen (DU)*	(4) huidig ijkpunt per inwoner	(5) nieuw ijkpunt per inwoner	(6) waarvan DU per inwoner
Groningen	33	17	1	58	30	2
Friesland	42	22	2	65	34	3
Drenthe	33	16	1	68	34	2
Overijssel	52	27	2	46	24	2
Gelderland	73	39	3	37	19	1
Utrecht	44	26	2	36	21	2
Noord-Holland	84	47	6	32	18	2
Zuid-Holland	100	56	4	29	16	1
Zeeland	30	15	2	78	40	4
Noord-Brabant	81	43	3	33	18	1
Limburg	52	26	2	47	23	2
Flevoland	23	13	0	59	34	1
Totaal	648	348	27	39	21	2

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

* Bestaande uit de decentralisatie-uitkeringen monumenten en cultuurparticipatie.

toelichting tabel

Door de uitname daalt de uitkering van 39 naar 21 euro per inwoner.
Daarbij is de omvang van de uitname in euro's per inwoner wel duidelijk verschillend tussen provincies. Bij een gemiddeld bedrag van 18 euro per inwoner dat wordt uitgenomen, varieert dit per provincie van 13 à 15 euro per inwoner (Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Noord-Brabant) tot meer dan 30 euro per inwoner (Friesland, Drenthe, Zeeland).
Desondanks ontvangen in de huidige verdeling de kleinere/landelijke provincies per inwoner meer dan de grote, verstedelijkte provincies. Dit hangt vooral samen met een relatief groot vast bedrag voor het onderdeel regionale omroepen en inwoners in landelijk gebied bij het onderdeel kunst, oudheid en bibliotheken.

3.9 Totaalbeeld beheertaken

totaalbeeld beheertaken per provincie

In onderstaande tabel wordt een totaaloverzicht per provincie gepresenteerd van de uitkomsten van de voorgestelde verdeelformules (kolom 2). Deze worden vergeleken met de huidige clusterformules van het provinciefonds.
Bij de nieuwe ijkpunten wordt uitgegaan van een sober en doelmatig uitgavenniveau (totaal 1.664 miljoen euro). In de huidige ijkpunten is dit budget ook opgenomen, inclusief de 300 miljoen euro die in de nieuwe ijkpunten bij het cluster Voorzieningen is uitgenomen.

Tabel 3.8. Uitkomst huidige (inclusief 300 miljoen euro) en nieuw (exclusief 300 miljoen euro) voorgestelde verdeling per provincie voor totaal beheertaken. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) totaal huidige ijkpunten beheer in mln euro's*	*(2) totaal nieuwe ijkpunten beheer in mln euro's*	*(3) totaal huidige ijkpunten beheer per inwoner*	*(4) totaal nieuwe ijkpunten beheer per inwoner*
Groningen	102	90	177	157
Friesland	123	109	191	169
Drenthe	92	78	187	158
Overijssel	149	126	133	112
Gelderland	232	203	117	102
Utrecht	128	110	106	91
Noord-Holland	263	222	100	84
Zuid-Holland	322	276	93	79
Zeeland	87	74	227	195
Noord-Brabant	250	201	103	83
Limburg	139	109	124	97
Flevoland	75	66	196	172
Totaal	1.964	1.664	119	101

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

toelichting bij tabel 3.8

- door de uitname van 300 miljoen daalt het ijkpunt voor alle provincies tezamen van 119 naar 101 euro per inwoner;
- verschillen in effecten tussen provincies hangen vooral samen met de uitname bij voorzieningen (zie de toelichting in paragraaf 3.8) en geactualiseerde arealen provinciale wegen ten opzicht van de situatie 1993 (waarvan nu nog in het provinciefonds wordt uitgegaan; zie de toelichting in paragraaf 3.3);
- bij de herverdeeleffecten is er van uitgegaan dat provincies over de benodigde OEM-inkomsten beschikken. Dit is voor de provincie Flevoland niet het geval.

totaalbeeld beheertaken per cluster en vergelijking met huidige clusterformules provinciefonds (voor beheer en ontwikkeltaken)

In de onderstaande tabel wordt een totaaloverzicht gegeven van de uitkomst van de huidige en nieuwe clusterformules in het provinciefonds.

Daarbij hebben de huidige clusterformules betrekking op het totaal van beheer- en ontwikkeltaken (deze worden in het huidige provinciefonds niet onderscheiden). De nieuwe clusterformules hebben alleen betrekking op de provinciale beheertaken.

Bij zowel de huidige als de nieuwe clusterformules is rekening gehouden met een uitname van 300 miljoen euro uit het provinciefonds.

Tabel 3.9. Totaaloverzicht uitkomst huidige (beheer- en ontwikkeltaken; uitname 300 miljoen euro) en nieuwe clusterformules beheertaken (uitname 300 miljoen euro) provinciefonds. Bedragen in euro's per inwoner.

(sub)cluster	*(1) huidige clusterformules beheer- en ontwikkeltaken provinciefonds*	*(2) nieuwe clusterformules beheertaken provinciefonds*
bestuur	14	14
verkeer en vervoer	57	32
water en milieu	22	18
ruimte	26	16
wv natuur en recreatie		7
wv economische zaken		4
wv ruimtelijke ordening en volkshuisvesting		6
voorzieningen	21	21
totaal uitgavenclusters	140	101
totaal in miljoenen euro's	2.312	1.664
Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen		

Uit bovenstaande tabel kan het volgende worden afgeleid:

- met de nieuwe verdeelformules voor beheertaken is een bedrag van 1.664 miljoen euro gemoeid;
- dit bedrag is ongeveer 650 miljoen lager dan het niveau van de huidige clusterformules van het provinciefonds voor zowel beheer- als ontwikkeltaken inclusief de uitname van 300 miljoen euro bij Voorzieningen;
- bij Bestuur en Voorzieningen is de uitkomst van de nieuw voorgestelde verdeling gelijk aan de huidige (geen ontwikkeltaken; geen best practices). Bij de andere clusters ligt de nieuw voorgestelde verdeling onder het niveau van de huidige verdeling, vooral bij verkeer en vervoer. Dit hangt vooral samen met het feit dat bij deze clusters sprake is van substantiële ontwikkeltaken (zie hoofdstuk 4).

4 IJking ontwikkeltaken per cluster

4.1 Inleiding

afbakening ontwikkeltaken

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de provinciale uitgaven met betrekking tot ontwikkeltaken. In het kader van het onderzoek worden ontwikkeltaken gedefinieerd als taken waarbij sprake is van het aanleggen van nieuw 'areaal' of het aanbrengen van structuurveranderingen in bestaand 'areaal' (bijvoorbeeld aanleg nieuwe wegen, aanleg rotonden of ongelijkvloerse kruisingen, het verwerven/inrichten van nieuwe natuur, bodemsaneringen, herstructureren bedrijventerreinen), inclusief de bijbehorende ambtelijke capaciteit.
Deze uitgaven kunnen worden gedekt uit het provinciefonds (resterende deel na aftrek ijkpunten voor beheertaken) en uit de extra OEM en MRB die provincies realiseren boven op de normen waarmee in het provinciefonds rekening wordt gehouden. De feitelijke vormgeving van deze dekking blijft hier buiten beschouwing. Wel kan worden opgemerkt dat de mogelijkheden van provincies om de uitgaven uit de extra OEM en MRB te dekken sterk variëren.

uitgangspunten

Bij de inventarisatie van de ontwikkelbudgetten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- bij de inventarisatie zijn nationaal gewenste opgaven – voor zover beschikbaar – vertaald naar jaarlijkse/structurele budgetten per provincie. Daarnaast zijn feitelijke netto uitgaven van provincies in het kader van ontwikkeltaken geïnventariseerd, waarin de nationaal gewenste opgaven/budgetten (deels) zijn verdisconteerd. Opgemerkt kan worden dat de feitelijke jaarlijkse provinciale lasten en baten sterk onderhevig zijn aan schommelingen in verband met omvangrijke mutaties in voorzieningen en reserves, incidentele factoren et cetera. Daardoor zijn deze feitelijke uitgaven minder geschikt om een structurele verdeling op te baseren. Tegen deze achtergrond is bij de inventarisatie van de ontwikkelbudgetten zoveel mogelijk uitgegaan van beschikbare structurele normeringen/ramingen, waarbij is getoetst of daarmee ook de belangrijkste projecten van provincies zijn afgedekt;
- bij het benoemen van de budgetten voor ontwikkeltaken is uitgegaan van de periode 2011-2015. Een deel van de taken (en budgetten) heeft een eindig karakter en een ander deel zal moeten worden herijkt. Dit vereist de komende jaren een actief Periodiek Onderhoud van het verdeelstelsel van het provinciefonds;
- bij de inventarisatie zijn ook de budgetten uit integratie- en decentralisatie-uitkeringen betrokken (rivierdijkversterking en bodemsanering).

relevante clusters en indeling hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de ontwikkeltaken per onderscheiden cluster gepresenteerd. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Verkeer en vervoer (paragraaf 4.2);
- Water en milieu (paragraaf 4.3);
- Natuur en recreatie (paragraaf 4.4);
- Economische zaken (paragraaf 4.5);
- Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (paragraaf 4.6);
- totaaloverzicht budgetten voor ontwikkeling (paragraaf 4.7).

Voor de clusters Bestuur en Voorzieningen zijn geen ontwikkeltaken relevant.

4.2 Verkeer en vervoer

beschrijving ontwikkeltaken

Binnen het cluster Verkeer en vervoer hebben de ontwikkeltaken van provincies betrekking op infrastructuur wegen en openbaar vervoer. Het gaat hier om de ontwikkeling van nieuwe provinciale infrastructuur wegen en openbaar vervoer en kwaliteitsverbetering hiervan. De provincies leveren daarmee een bijdrage aan de realisatie van de nationale doelstellingen zoals die zijn vastgelegd in de Nota mobiliteit (verminderen congestie/verkeersdruk, faciliteren economische ontwikkeling).

Daarnaast hebben enkele provincies specifieke ontwikkeltaken in het kader van het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn[26] en kwaliteitsverbetering van vaarwegen en binnenhavens[27]. Aangezien het hier gaat om taken waarmee tijdelijke/wisselende budgetten zijn gemoeid die slechts voor enkele provincies relevant zijn, blijven deze bij een structureel verdeelmodel voor ontwikkeltaken buiten beschouwing.

overzicht relevante budgetten per provincie

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de relevante jaarlijkse budgetten voor ontwikkeltaken met betrekking tot infrastructuur wegen en openbaar vervoer per provincie:

- kolom 1: voor verkeer en vervoer zijn geen nationale ramingen beschikbaar. Daarom zijn de voor de komende jaren geraamde investeringen aan infrastructurele projecten afgeleid uit provinciale verkeer- en vervoerplannen. Het gaat hierbij om budgetten voor 'grote' infrastructurele projecten[28] die betrekking hebben op provinciaal areaal, in aanvulling op de specifieke middelen die provincies hiervoor ontvangen in het kader van de BDU Verkeer en vervoer. Dit budget is verdeeld over provincies op basis van de kostendrijvers die ten grondslag liggen aan de provinciale startbudgetten voor infrastructurele projecten.[29] Omdat deze startbudgetten nog niet zijn geactualiseerd voor nieuwe nationaal gewenste opgaven, zijn ze herwogen voor provinciale aandelen in stuwende werkgelegenheid;
- kolom 2: de relevante budgetten voor 'kleine' infrastructurele projecten in aanvulling op de middelen die provincies hiervoor ontvangen via de BDU Verkeer en vervoer, gebaseerd op het aandeel van deze projecten in de startbudgetten en waarvan een deel betrekking heeft op geraamde jaarlijkse uitgaven van provincies aan gemeentelijke wegen buiten de Wgr-plusregio's[30];
- kolom 3: de honorering van het pakket maatregelen dat is ontwikkeld om de stedelijke bereikbaarheid te waarborgen bij sterke groei van Almere (schaalsprong);[31]
- kolom 4: de integratie-uitkering voor rivierdijkversterking. Deze zit nu al in het provinciefonds en is ongewijzigd overgenomen;
- kolom 5: het totaal van de kolommen 1 tot en met 4.

26. In dit verband worden tijdelijk middelen ingezet ten behoeve van bereikbaarheidsprojecten en regionale mobiliteitsfondsen in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en het oostelijk deel van Flevoland (Noordoostpolder).
27. Dit wordt door het Rijk financieel ondersteund met de zogenaamde 'quick-win regeling binnenhavens' en in incidentele gevallen vanuit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).
28. Het gaat hier om projecten van meer dan 10 miljoen euro.
29. Daarbij is een minimumbudget van 12 miljoen euro per provincie gehanteerd.
30. Deze regio's ontvangen zelfstandig specifieke middelen ten behoeve van infrastructurele projecten op hun grondgebied.
31. Het betreft de volgende provinciale wegen: Waterlandse weg, Hoge Ring en Tussenring. Hierbij is rekening gehouden met de honorering van Flevoland op het onderdeel 'grote' infrastructurele projecten.

Tabel 4.1. Jaarlijkse budgetten provinciale ontwikkeltaken verkeer en vervoer per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	(1) grote infra plus	(2) kleine infra plus	(3) schaal sprong Almere	(4) integratie uitkering rivierdijk versterking	(5) totaal ontwikkel taken verkeer en vervoer
in miljoenen euro's					
Groningen	13	3	0	0	16
Friesland	12	1	0	0	13
Drenthe	12	1	0	0	13
Overijssel	12	1	0	1	15
Gelderland	18	3	0	38	60
Utrecht	17	3	0	0	20
Noord-Holland	38	11	0	0	48
Zuid-Holland	39	10	0	0	49
Zeeland	12	1	0	0	13
Noord-Brabant	34	15	0	2	51
Limburg	18	3	0	0	22
Flevoland	12	1	4	0	17
Totaal	238	52	4	42	336
in euro's per inwoner					
Groningen	23	5	0	0	28
Friesland	19	2	0	0	21
Drenthe	24	2	0	0	26
Overijssel	11	1	0	1	13
Gelderland	9	1	0	19	30
Utrecht	14	2	0	0	16
Noord-Holland	14	4	0	0	18
Zuid-Holland	11	3	0	0	14
Zeeland	31	2	0	0	34
Noord-Brabant	14	6	0	1	21
Limburg	16	3	0	0	19
Flevoland	31	2	10	0	44
Totaal	14	3	0	3	20

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

4.3 Water en milieu

beschrijving ontwikkeltaken

De provinciale ontwikkeltaken op het cluster Water en milieu hebben betrekking op bodemsanering en bijdragen ten behoeve van verbetering luchtkwaliteit c.q. energiebesparende maatregelen.

overzicht relevante budgetten per provincie

In tabel 4.2 zijn de geraamde budgetten voor milieutaken opgenomen.

Tabel 4.2. Jaarlijkse budgetten provinciale ontwikkeltaken milieu per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) bodem sanering*	*(2) overig milieu*	*(3) decentralisatie uitkering bodem*	*(4) totaal ontwikkeltaken milieu*
in miljoenen euro's				
Groningen	2	0	2	5
Friesland	4	0	4	7
Drenthe	1	0	1	3
Overijssel	8	0	8	16
Gelderland	12	1	11	24
Utrecht	1	3	1	6
Noord-Holland	6	7	6	20
Zuid-Holland	9	10	9	28
Zeeland	1	0	0	1
Noord-Brabant	11	4	10	25
Limburg	1	1	1	3
Flevoland	0	0	0	0
Totaal	57	27	55	139
in euro's per inwoner				
Groningen	4	0	4	8
Friesland	6	0	6	12
Drenthe	3	0	3	5
Overijssel	7	0	7	14
Gelderland	6	1	6	12
Utrecht	1	3	1	5
Noord-Holland	2	3	2	7
Zuid-Holland	3	3	3	8
Zeeland	1	0	1	3
Noord-Brabant	4	2	4	10
Limburg	1	1	1	3
Flevoland	1	0	1	1
Totaal	3	2	3	8
Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen				

toelichting tabel 4.2

Tabel 4.2 bevat de volgende onderdelen:

- kolom 1: extra budgetten voor bodemsanering, waarbij dezelfde verdeling is gehanteerd als de huidige decentralisatie-uitkering voor bodemsanering (zie kolom 3);

- kolom 2: middelen voor overige milieuontwikkeling (vooral energiebesparende maatregelen en luchtkwaliteit). Voor de verdeling is aangesloten bij de huidige specifieke uitkering voor luchtkwaliteit op basis van het Nationaal Samenwerkingsverband Luchtkwaliteit (NSL);[32]
- kolom 3: de huidige decentralisatie-uitkering voor bodem.

4.4 Natuur en recreatie

beschrijving ontwikkeltaken

De provinciale ontwikkeltaken op het subcluster Natuur en recreatie sluiten aan bij de nationale doelen die zijn opgenomen in de ILG-convenanten.

overzicht relevante budgetten per provincie

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de relevante jaarlijkse budgetten voor ontwikkeltaken met betrekking tot natuur en recreatie per provincie:

- kolom 1: de provinciale bijdragen in het kader van de ILG-convenanten;
- kolom 2: de overige ontwikkelkosten in het kader van de ILG-doelstellingen (exclusief robuuste verbindingszones en recreatie om de stad), over provincies verdeeld op basis van hun aandeel in de rijksbijdrage in het kader van de ILG-convenanten;
- kolom 3: de provinciale intensiveringen met betrekking tot ILG-doelen in het kader van coalitieakkoorden GS. Het gaat hierbij om provinciale prioriteiten in aanvulling op ILG-doelen. Uitgegaan is van het totaal geraamde bedrag, waarbij voor de verdeling kolom 2 als uitgangspunt is gekozen (nationaal gewenst beleid). Wordt aangesloten bij de feitelijke verdeling van de aanvullende provinciale investeringen dan leidt dit tot een andere verdeling;
- kolom 4: het totaal van de kolommen 1 tot en met 3.

32. Gemaximeerd op een bedrag van 2,75 euro per inwoner.

Tabel 4.3. Jaarlijkse budgetten provinciale ontwikkeltaken natuur en recreatie per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner

provincie	(1) provinciale bijdrage ILG	(2) ontwikkeling ILG	(3) provinciale intensivering ILG	(4) totaal ontwikkel taken natuur en recreatie
in miljoenen euro's				
Groningen	2	3	4	9
Friesland	7	4	7	18
Drenthe	4	5	7	16
Overijssel	19	7	11	37
Gelderland	14	8	13	34
Utrecht	14	5	9	29
Noord-Holland	18	4	6	28
Zuid-Holland	8	10	15	33
Zeeland	2	6	10	19
Noord-Brabant	15	9	15	39
Limburg	12	7	11	30
Flevoland	1	2	3	6
Totaal	117	70	112	299
in euro's per inwoner				
Groningen	4	5	8	16
Friesland	11	6	10	28
Drenthe	9	10	15	33
Overijssel	17	6	10	33
Gelderland	7	4	6	17
Utrecht	12	5	7	24
Noord-Holland	7	1	2	11
Zuid-Holland	2	3	4	9
Zeeland	5	17	27	49
Noord-Brabant	6	4	6	16
Limburg	11	6	10	27
Flevoland	2	6	9	17
Totaal	7	4	7	18

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

4.5 Economische zaken

beschrijving ontwikkeltaken

Bij het subcluster economische zaken hebben de provinciale ontwikkeltaken betrekking op economische ontwikkeling. Het gaat hierbij om het vervolg op Pieken in de Delta (simulering economische gebieden, met name in de Randstad en Noord-Brabant).

Daarnaast hebben enkele provincies specifieke ontwikkeltaken zoals in het kader van het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn.[33] Aangezien het hier gaat om taken waarmee tijdelijke/wisselende budgetten zijn gemoeid die slechts voor enkele provincies relevant zijn, blijven deze bij een structureel verdeelmodel voor ontwikkeltaken buiten beschouwing.

overzicht relevante budgetten per provincie

In de onderstaande tabel wordt een overzicht per provincie gegeven van de relevante jaarlijkse budgetten voor ontwikkeltaken met betrekking tot economische zaken.
Dit budget is verdeeld over provincies op basis van het provinciale aandeel in stuwende werkgelegenheid (landbouw, delfstoffen, industrie en energie, groothandel, transport en communicatie, financiële en zakelijke diensten). Dit is dezelfde wijze van verdelen als in de afgelopen jaren is gehanteerd bij de 'Pieken in de Delta'.

33. In dit verband worden tijdelijk middelen ingezet ten behoeve van bereikbaarheidsprojecten en regionale mobiliteitsfondsen in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en het oostelijk deel van Flevoland (Noordoostpolder).

Tabel 4.4. Jaarlijkse budgetten provinciale ontwikkeltaken economische zaken per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*economische ontwikkeling*
in miljoenen euro's	
Groningen	2
Friesland	2
Drenthe	1
Overijssel	5
Gelderland	8
Utrecht	6
Noord-Holland	13
Zuid-Holland	14
Zeeland	1
Noord-Brabant	11
Limburg	4
Flevoland	1
Totaal	69
in euro's per inwoner	
Groningen	3
Friesland	3
Drenthe	3
Overijssel	4
Gelderland	4
Utrecht	5
Noord-Holland	5
Zuid-Holland	4
Zeeland	3
Noord-Brabant	5
Limburg	4
Flevoland	4
Totaal	4
Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen	

4.6 Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

beschrijving ontwikkeltaken

In de formule voor de beheertaken van het subcluster VHROSV zitten middelen voor de reguliere ruimtelijke ordeningstaken van provincies.

De opgaven van provincies voor ruimtelijke ontwikkelingsprogramma's in de komende jaren zullen afhangen van de mate waarin er sprake is van een bepaalde transitieopgave, waaronder met name in relatie tot groei en krimp (circa driekwart van het totaal). Daarnaast zijn budgetten opgenomen voor de ontwikkeling van de meest landelijke provincies (circa een kwart van het totaal).[34]

overzicht relevante budgetten per provincie

Hierbij aansluitend is in onderstaande tabel circa 97 miljoen per jaar voor transitieopgaven opgenomen. De verdeling van de budgetten voor groei en krimp is gebaseerd op de bevolkingsontwikkeling in de vorm van groei of krimp in de komende 20 jaar (opgebouwd vanuit gemeenten en met een drempel voor de omvang van gemeenten en van de groei/krimp). De verdeling van het budget voor landelijk gebied is verdeeld op basis van een bedrag per inwoner voor landelijke provincies.[35]

34. Inclusief Friese taal en cultuur.
35. Het betreft provincies met een gemiddelde omgevingsadressendichtheid van minder dan 1000.

Tabel 4.5. Jaarlijkse budgetten provinciale ontwikkeltaken transitie ruimtelijke ordening per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*transitie*
in miljoenen euro's	
Groningen	8
Friesland	13
Drenthe	8
Overijssel	3
Gelderland	7
Utrecht	2
Noord-Holland	2
Zuid-Holland	7
Zeeland	9
Noord-Brabant	2
Limburg	18
Flevoland	17
Totaal	97
in euro's per inwoner	
Groningen	14
Friesland	20
Drenthe	16
Overijssel	3
Gelderland	4
Utrecht	2
Noord-Holland	1
Zuid-Holland	2
Zeeland	23
Noord-Brabant	1
Limburg	16
Flevoland	43
Totaal	6

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

4.7 Totaalbeeld ontwikkeltaken

totaalbeeld ontwikkeltaken per provincie

Tabel 4.6 bevat een totaaloverzicht per provincie van de uitkomsten van de verdeelformules voor ontwikkeltaken.

Tabel 4.6. Jaarlijkse budgetten totaal provinciale ontwikkeltaken per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	*(1) ontwikkel taken verkeer en vervoer*	*(2) ontwikkel taken milieu*	*(3) ontwikkel taken natuur en recreatie*	*(4) ontwikkel taken economische zaken*	*(5) ontwikkel taken groei/krimp*	*(6) totaal ontwikkel taken*
in miljoenen euro's						
Groningen	16	5	9	2	8	40
Friesland	13	7	18	2	13	54
Drenthe	13	3	16	1	8	41
Overijssel	15	16	37	5	3	76
Gelderland	60	24	34	8	7	133
Utrecht	20	6	29	6	2	62
Noord-Holland	48	20	28	13	2	112
Zuid-Holland	49	28	33	14	7	131
Zeeland	13	1	19	1	9	42
Noord-Brabant	51	25	39	11	2	129
Limburg	22	3	30	4	18	78
Flevoland	17	0	6	1	17	42
Totaal	336	139	299	69	97	940
in euro's per inwoner						
Groningen	28	8	16	3	14	69
Friesland	21	12	28	3	20	83
Drenthe	26	5	33	3	16	84
Overijssel	13	14	33	4	3	68
Gelderland	30	12	17	4	4	67
Utrecht	16	5	24	5	2	51
Noord-Holland	18	7	11	5	1	42
Zuid-Holland	14	8	9	4	2	38
Zeeland	34	3	49	3	23	112
Noord-Brabant	21	10	16	5	1	53
Limburg	19	3	27	4	16	69
Flevoland	44	1	17	4	43	109
Totaal	20	8	18	4	6	57

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

opmerkingen bij tabel 4.6

- in totaal is een bedrag van 940 miljoen euro aan ontwikkelbudgetten geïnventariseerd, gemiddeld 57 euro per inwoner;
- bij de inventarisatie is zo veel als mogelijk gemaakt van landelijke ramingen en waar die ontbraken van eigen provinciale inventarisaties. Waar provinciale ramingen zijn gebruikt, zijn die deels afhankelijk ge-

weest van bij provincies aanwezige eigen middelen. Dit zien we vooral terug bij de ontwikkelbudgetten voor verkeer en vervoer (met het onderscheid in vanuit nationaal perspectief onderscheiden harde en minder harde plannen).

5 Totaaloverzicht beheer- en ontwikkeltaken

Tabel 5.1 bevat het totaaloverzicht van de nieuwe verdeling voor beheer- en ontwikkeltaken en de vergelijking met het huidige provinciefonds.

Tabel 5.1 bestaat uit de volgende kolommen:

- kolommen 1, 2 en 3: de huidige verdeling provinciefonds 2010; de uitname ter hoogte van 290 miljoen euro in 2011 en de huidige verdeling 2011, inclusief uitname van 290 miljoen euro;[36]
- kolommen 4, 5 en 6: de nieuw voorgestelde verdeling voor beheertaken, ontwikkeltaken en het totaal daarvan;
- kolom 7: het aandeel van de provincies in de huidige verdeling voor beheer- en ontwikkeltaken;
- kolom 8: het aandaal van de provincies in de nieuwe verdeling voor beheer- en ontwikkeltaken.

36. Conform de meicirculaire 2010. In de nieuwe ijkpunten is uitgegaan van de bestuurlijk afgesproken uitname van structureel 300 miljoen euro.

Tabel 5.1. Totaaloverzicht huidige verdeling en nieuwe verdeling per provincie. Bedragen in miljoenen euro's en euro's per inwoner.

provincie	(1) huidige verdeling PF 2010	(2) bestuurlijk afgespr. uitname PF 2011	(3) huidige verdeling incl. uitname PF2011	(4) nieuwe verdeling beheer taken	(5) nieuwe verdeling ontwikkel taken	(6) totaal nieuwe verdeling	(7) aandeel in huidige verdeling	(8) aandeel in nieuwe verdeling
in miljoenen euro's								
Groningen	136	-18	118	90	40	130	5,1%	5,0%
Friesland	165	-22	142	109	54	163	6,1%	6,2%
Drenthe	119	-5	114	78	41	119	4,9%	4,6%
Overijssel	199	-32	167	126	76	202	7,2%	7,8%
Gelderland	352	-58	294	203	133	335	12,6%	12,9%
Utrecht	165	-20	145	110	62	172	6,3%	6,6%
Noord-Holland	337	-42	294	222	112	334	12,7%	12,8%
Zuid-Holland	415	-12	403	276	131	407	17,3%	15,6%
Zeeland	116	-17	99	74	42	117	4,2%	4,5%
Noord-Brabant	335	-49	286	201	129	330	12,3%	12,7%
Limburg	177	-22	155	109	78	187	6,7%	7,2%
Flevoland	97	9	105	66	42	107	4,5%	4,1%
Totaal	2.612	-290	2.322	1.664	940	2.604	100,0%	100,0%
in euro's per inwoner								
Groningen	238	-32	206	157	69	227	5,1%	5,0%
Friesland	255	-34	221	169	83	252	6,1%	6,2%
Drenthe	244	-10	233	158	84	242	4,9%	4,6%
Overijssel	176	-28	148	112	68	179	7,2%	7,8%
Gelderland	177	-29	147	102	67	168	12,6%	12,9%
Utrecht	137	-16	120	91	51	142	6,3%	6,6%
Noord-Holland	127	-16	111	84	42	126	12,7%	12,8%
Zuid-Holland	119	-3	116	79	38	117	17,3%	15,6%
Zeeland	304	-46	259	195	112	306	4,2%	4,5%
Noord-Brabant	138	-20	117	83	53	136	12,3%	12,7%
Limburg	158	-20	138	97	69	167	6,7%	7,2%
Flevoland	252	23	275	172	109	280	4,5%	4,1%
Totaal	158	-18	141	101	57	158	100,0%	100,0%

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

toelichting bij tabel 5.1

Kortheidshalve verwijzen we naar de toelichtingen bij de totaaloverzichten voor beheer- en ontwikkeltaken in de paragrafen 3.9 en 4.7.