
Provincie Flevoland: provinciebrede analyse van inkomsten en uitgaven

Concept Offerte

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en doel van het onderzoek	3
1.2	Onderzoeksmethoden.....	3
1.3	Relevante expertise	4
1.4	Indeling offerte	5
2	Inkomstenanalyse: vertrekpunten en aanpak.....	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Vertrekpunten inkomstenanalyse.....	6
2.3	Onderzoeksaanpak inkomstenanalyse.....	9
3	Uitgavenanalyse: vertrekpunten en aanpak.....	12
3.1	Inleiding.....	12
3.2	Vertrekpunten uitgavenanalyse.....	12
3.3	Onderzoeksaanpak uitgavenanalyse	17
4	Praktische aspecten.....	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Samenstelling onderzoeksteam en kwaliteitsborging	21
4.3	Begeleiding	21
4.4	Planning van werkzaamheden.....	21
4.5	Kostenraming.....	22

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

offerteverzoek

De provincie Flevoland heeft Cebeon gevraagd een offerte uit te brengen voor een onderzoek naar de uitgaven en inkomsten. Het onderzoek heeft een tweeledig doel:

1. de provincie inzicht geven in mogelijkheden tot inkomstenvermeerdering uit uitkeringen van de rijksoverheid;
2. de provincie handvatten aan te reiken inzake een verdere verbetering van de effectiviteit en efficiency.

Door de provincie is een notitie ter beschikking gesteld met achtergrondinformatie over het gewenste onderzoek. In een tweetal gesprekken met de verantwoordelijke gedeputeerde, de heer Dijkma, de secretaris, en twee ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie Flevoland op 19 januari en 8 februari 2005 zijn de achtergronden nader toegelicht. Tevens is een aantal begroting/rekeningstukken verstrekt.

aanleidingen voor het onderzoek

Een belangrijke aanleiding voor het onderzoek is gelegen in de wijze waarop de provincie Flevoland bij de laatste herziening van het Provinciefonds is verankerd binnen de verdeelsystematiek. Daarbij komt dat Flevoland de afgelopen jaren in snel tempo naar een situatie is gegroeid waarbij de provincie andere kleine provincies, met name Zeeland, in omvang zal passeren.

In samenhang hiermee is van belang hoe de situatie van (aanhoudende) groei zich verhoudt tot –de ontwikkeling van– allerlei inkomstenbronnen, inclusief specifieke uitkeringen, eigen middelen en Europese middelen. In dit opzicht zijn er parallellen met de situatie van de gemeente Almere, waar een vergelijkbare problematiek aan de orde is.

Aan de uitgavenkant speelt daarnaast de noodzaak tot een herijking van taken en ombuigingen een rol. Enerzijds hangt dit samen met de ontwikkeling van de inkomsten. Het aflopen van nu nog beschikbare Europese middelenstromen vormt hierbij een belangrijk aspect. Anderzijds is er ook sprake van een duidelijke samenhang met de situatie van (door)groei. Zo is er behoefte om duidelijker zicht te krijgen op welke uitgaven specifiek zijn verbonden met groei. Dit doet zich met name voor op het gebied van infrastructuur, economische ontwikkeling, en jeugdzorg. Verder vraagt de overgang naar ‘going concern’ en het actief worden van bepaalde ‘stille lasten’ bij bestaande taken de komende tijd de aandacht van de provincie.

1.2 Onderzoeksmodules

modules

Uitgaande van de tweeledige doelstelling van het onderzoek kunnen de volgende onderzoeksmodules worden onderscheiden:

1. inkomstenanalyse;
2. uitgavenanalyse.

onderlinge samenhang

In het onderzoek zal aan beide modules afzonderlijk aandacht worden gegeven. Dit neemt niet weg dat er tussen beide modules onderlinge samenhang bestaat, zowel inhoudelijk als in termen van onderzoeksaanpak.

Bij de analyse van uitgaven is het bijvoorbeeld van belang oog te hebben voor –ontwikkelingen in– de aard en omvang van de relevante inkomsten, omdat deze gevolgen hebben voor de samenstelling en niveaus van uitgaven. Hierbij kan onder andere worden gewezen op het ‘opdrogen’ van Europese middelenstromen.

Inzichten uit de uitgavenanalyse leveren op hun beurt een bijdrage aan een adequate analyse van inkomsten. Zo is inzicht in de omvang van ‘stille lasten’ en de financiële effecten van (snelle) groei belangrijk om de werking van bestaande verdeelsystemen in deze opzichten goed te kunnen beoordelen.

Voor de onderzoeksaanpak is van belang dat de benodigde gegevens van referentieprovincies voor beide modules in samenhang zullen worden opgevraagd en geanalyseerd. In de communicatie met referentieprovincies zal overigens vooral de uitgavenkant worden benadrukt.

karakter onderzoeksuitkomsten

De inkomstenanalyse zal vooral inzicht geven in relevante onderwerpen waarvoor er al dan niet perspectief is voor het ondernemen van vervolgacties gericht op het verhogen van inkomsten.

Met de uitgavenanalyse wordt inzichtelijk gemaakt op welke terreinen de provincie Flevoland relatief veel of weinig besteedt. Deze inzichten zijn gebaseerd op een vergelijking van het feitelijke (netto)uitgavenniveau per taakgebied van de provincie Flevoland met externe referentiegegevens (met name de financiële ijkpunten van het Provinciefonds). Door tevens de relevante schakels te benoemen die achter afwijkingen kunnen schuilgaan, wordt een basis gelegd voor eventuele verdere verdiepingen in een vervolgfase.

1.3 Relevante expertise

inleiding

Op grond van jarenlange ervaring met verschillende soorten onderzoeken op uiteenlopende terreinen beschikt Cebeon over veel relevante expertise. Enerzijds betreft dit provinciebrede expertise. Anderzijds is ook deskundigheid en ‘know how’ inzake bepaalde deelonderwerpen van belang.

provinciebrede expertise

Inzichten in de taken en rollen alsmede de inkomsten, uitgaven en organisatie van provincies zijn onder meer verworven in het kader van:

- betrokkenheid bij de herziening van de verdeelsystematiek van het Provinciefonds, dat is ontworpen op basis van de door Cebeon ontwikkelde methode;
- provinciebrede doorlichtingen van de provincie Zuid-Holland en Overijssel;
- instelling van het BTW-compensatiefonds. Daarbij is een provinciebrede analyse verricht van de uitgaven van alle provincies.

expertise op belangrijke deelonderwerpen

Naast provinciebrede onderwerpen is ook in andere onderzoeken bepaalde expertise verworven, die relevant is voor het onderhavige onderzoek. In dit verband kan worden gewezen op:

- brede deskundigheid inzake algemene en specifieke verdeelsystemen, waaronder het Gemeentefonds, het Provinciefonds, en diverse doeluitkeringen (bijvoorbeeld voor jeugdzorg en verkeer en vervoer);
- specifieke ‘know how’ inzake groeisituaties. Afgezien van allerlei onderzoeken ten behoeve van het Gemeentefonds, zijn met name onderzoeken voor de gemeente Almere en andere gemeenten met grote Vinex-locaties uitermate relevant. In deze onderzoeken zijn zowel uitgaven als inkomsten (naast Gemeentefonds ook specifieke uitkeringen en eigen middelen) geanalyseerd in de context van snelle groei;
- ruime ervaring met doorlichting en benchmarking van de beleidstaken en organisatie van gemeenten op aspecten van effectiviteit en efficiency, inclusief daarmee verbonden begeleiding van interne processen. Behalve voor Almere zijn er gemeentebrede doorlichtingen verricht voor onder meer de gemeenten Den Haag (naar aanleiding van de artikel 12 positie en vier jaar later), Utrecht (inclusief een aantal verdiepingen) en Arnhem;
- kennis van andere deelonderwerpen, waaronder:
 - specifieke uitkeringen: bijvoorbeeld diverse ijkpuntenonderzoeken voor het Gemeentefonds en onderzoek naar de mogelijkheden tot bundeling van uitkeringen in het kader van het Grotestedenbeleid;
 - effecten van Europese regelgeving: bijvoorbeeld onderzoek naar de financiële gevolgen van Europese regelgeving voor provincies en gemeenten;
 - betekenis van eigen middelen, zowel algemene, als taakgerelateerde.

Voor een uitgebreider overzicht van relevante ervaringen verwijzen wij naar onze website (www.cebeon.nl).

1.4 Indeling offerte

Met het uitbrengen van deze offerte gaat Cebeon gaarne in op het verzoek van de provincie Flevoland. De offerte bestaat uit de volgende onderdelen:

- beschrijving van de vertrekpunten en onderzoeksaanpak van de inkomstenanalyse (hoofdstuk 2);
- beschrijving van de vertrekpunten en onderzoeksaanpak van de uitgavenanalyse (hoofdstuk 3);
- praktische aspecten, waaronder de tijdsplanning en de kostenraming (hoofdstuk 4).

2 Inkomstenanalyse: vertrekpunten en aanpak

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een uitwerking gegeven aan de eerste module: inkomstenanalyse. Achtereenvolgens wordt daartoe ingegaan op:

- de vertrekpunten (paragraaf 2.2);
- de onderzoeksaanpak (paragraaf 2.3).

2.2 Vertrekpunten inkomstenanalyse

2.2.1 Inleiding

centrale insteek

Centraal in deze module staat een analyse van rijksuitkeringen op de vraag of bestaande verdeelsystemen voldoende aansluiten bij de behoefte van de provincie Flevoland in vergelijking tot die van andere provincies. Het onderzoek beoogt relevante schakels bloot te leggen, zodat heldere aangrijpingspunten voor eventuele verdieping en nadere besluitvorming beschikbaar komen.

onderdelen module

De analyse wordt toegespitst op de volgende onderdelen:

- A. verdeelsystematiek van het Provinciefonds (paragraaf 2.2.2);
- B. specifieke uitkeringen van de rijksoverheid aan provincies (paragraaf 2.2.3);
- C. Europese fondsen (paragraaf 2.2.4);
- D. eigen middelen (paragraaf 2.2.5).

Per onderdeel worden nu de relevante vertrekpunten aangegeven.

2.2.2 Verdeelsystematiek Provinciefonds

inleiding

De verdeelsystematiek van het Provinciefonds is gebaseerd op financiële ijkpunten voor alle taakgebieden (zie hoofdstuk 3). Het betreft ijkpunten voor vijf uitgavenclusters en één inkomstencluster. In de uitgavenijkpunten wordt rekening gehouden met enerzijds kostenverschillen door structuurkenmerken, en anderzijds een genormeerd niveau van Overige Eigen Middelen (OEM) van provincies.¹ Het inkomstenijkpunt is afgestemd

1. De normering (ijkpunt) voor de OEM heeft betrekking op de rentebaten en inkomsten uit deelnemingen en is bepaald op 10,6% van de destijds geijkte uitgaven. Zie Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën, *Onderzoek herziening Provinciefonds*, juni 1996.

op een genormeerd niveau van de inkomsten van provincies uit de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (MRB).²

In aanvulling op de uitgavenanalyse, die zich met name richt op de positie van de provincie Flevoland ten opzichte van de uitgavenijkpunten ('kostenverschillen'), wordt in deze module de Flevolandse positie vanuit het perspectief van het inkomstenaspect binnen het Provinciefonds onderzocht. Daarbij kunnen de volgende relevante vertrekpunten worden benoemd.

objectieve behoefteverschillen in relatie tot werking provinciefonds en bestuurlijke correctie

Bij de laatste herziening van de verdeelsystematiek van het Provinciefonds zijn bepaalde behoefteverschillen tussen provincies vastgesteld. Zij vormen de objectieve basis voor de verdeling van de algemene uitkering.

Op grond van bestuurlijke overwegingen is er destijds echter voor gekozen de uitkomsten van de verdeling te corrigeren met een bedrag dat per provincie verschilt, zowel qua omvang als qua richting (positief/negatief).

Voor de inkomstenanalyse zullen de objectieve behoefteverschillen op basis van de ijkpunten als uitgangspunt worden genomen. Vervolgens wordt met behulp van de uitkomsten van de uitgavenanalyse nagegaan in hoeverre er objectieve factoren schuilgaan achter verschillen in uitgaven (en beschikbare middelen op basis van de bestuurlijke correctie). Voor zover daarvan geen sprake is, vormt dit een aanknopingspunt om de bestuurlijke correctie ter discussie te stellen.

betekenis stille lasten voor inkomsten en (toekomstige) uitgaven

Specifiek voor Flevoland is de startsituatie van de provincie. Flevoland is de jongste provincie, voortgekomen uit een situatie waarbij de rijksoverheid het beheer voerde (Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders). Bij de overdracht heeft de provincie een bepaalde erfenis ontvangen. Deze komt onder meer tot uiting in allerlei infrastructurele werken die 'om niet' zijn overgedragen. Op termijn kunnen hieruit –nu nog 'stille'– (kapitaal)lasten voortvloeien. Relevante vraag is in hoeverre met deze 'stille' lasten rekening is gehouden bij –de herziening van– de algemene uitkering uit het Provinciefonds en wat de gevolgen voor de komende jaren zijn.

betekenis van algemene eigen inkomsten

Gelet op de –in verhouding tot de algemene uitkering– grote betekenis van de algemene eigen inkomsten van provincies zal hieraan bij de analyse van de verdeling van middelen speciale aandacht worden geschonken (zie paragraaf 2.2.4).

betekenis van (snelle) groei

In het verlengde van de specifieke startsituatie vormt ook de betekenis van (snelle) groeisituaties en de relatie met de verdeelsystematiek een belangrijk vertrekpunt.

Mede door de geografische ligging en bevolkingskenmerken heeft Flevoland te maken met sociaal-economische ontwikkelingen die voor aanzienlijke dynamiek zorgen. Gegeven de nog korte historie van de provincie Flevoland is hierdoor in vergelijking tot andere provincies minder sprake van een uitgekristalliseerde situatie. De genoemde ontwikkelingen stellen de provincie voor grote financiële opgaven. Met name op de terreinen infrastructuur, economisch beleid, en jeugdzorg speelt dit een rol.

Een belangrijke vraag is dan ook in hoeverre de verdeelsystematiek van het Provinciefonds adequaat inspeelt op dergelijke groeisituaties.

2. Het ijkpunt voor de opcenten MRB is het landelijk gemiddelde opcententarief vermenigvuldigd met de opbrengst per opcent in elke provincie.

2.2.3 Specifieke uitkeringen van het rijk

Wat betreft specifieke uitkeringen van de rijksoverheid (inclusief het BTW-Compensatiefonds) kunnen de volgende vertrekpunten worden benoemd.

financiële betekenis in relatie tot algemene inkomsten

Specifieke uitkeringen hebben veelal een aanvullende betekenis ten opzichte van algemene inkomstenstromen. Het is dan ook van belang om niet alleen de relatieve positie van de provincie Flevoland in het totaal van specifieke uitkeringen te onderzoeken, maar ook de samenhang met andere inkomstenbronnen in ogenschouw te nemen. Dit speelt te meer nu er voorstellen (door de commissie Brinkman) zijn gedaan voor een sanering van specifieke uitkeringen ten gunste van het Provinciefonds.

betekenis van toegangseisen en verdelingscriteria

Mede in het perspectief van een mogelijke sanering van specifieke uitkeringen ten gunste van het Provinciefonds is het van belang zicht te hebben op mogelijke belemmeringen voor de provincie Flevoland als het gaat om toegang tot specifieke uitkeringen en de verdeling van de in dat kader beschikbare middelen. In de analyse zal worden nagegaan in hoeverre er sprake is van toegangseisen en verdelingscriteria die nadelig uitpakken voor de provincie Flevoland (vanwege bepaalde structuurkenmerken).

betekenis van (snelle) groei (t-)

Met name voor de gebieden van infrastructuur, economische ontwikkeling en jeugdzorg is ook de relatie met de (snelle) groei van belang. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de problematiek van ontsluiting en acquisitie van bedrijfsterreinen. Bij een verdere groei, met name van de gemeente Almere, zal deze problematiek intensiveren. De vraag is in hoeverre de bestaande specifieke uitkeringen hiermee voldoende rekening houden. Ook eventuele 'time-lags' vragen hierbij specifieke aandacht (de zogenaamde t- problematiek).

2.2.4 Europese fondsen

Een belangrijk aandachtspunt betreft de samenhang met Europese fondsen. De provincie Flevoland heeft uit deze fondsen de afgelopen jaren substantiële middelen ontvangen ter bekostiging van specifieke programma's en voorzieningen. Aan deze middelenstroom komt in de nabije toekomst (2006) min of meer een einde. In het onderzoek wordt nagegaan wat het effect is van het wegvallen van de middelen uit Europa is voor het bestedingsniveau van de provincie (ook in vergelijking met andere provincies) en in hoeverre de voortzetting (exploitatie; vervanging) van programma's en voorzieningen op basis van op andere middelen mogelijk is.

Overigens zullen de Europese subsidies (en het wegvallen daarvan) ook een belangrijk aandachtspunt aan de uitgavenkant zijn (zie hoofdstuk 3). Daarbij gaat het om de invloed op het bestedingspatroon, mede gezien de noodzakelijke cofinanciering, en op de uitvoeringskosten.

2.2.5 Algemene eigen middelen

samenstelling

Bij de algemene eigen middelen gaat het in hoofdzaak om een tweetal bronnen:

- de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (MRB);

- de overige eigen middelen (OEM): hiertoe worden inkomsten uit beleggingen, dividenden, winstuitkeringen, verkoop van nutsbedrijven en dergelijke gerekend.

betekenis voor Provinciefonds

Zoals hiervoor is geschetst, worden beide bronnen betrokken bij de verdeling van de algemene uitkering uit het Provinciefonds. Met de opcenten MRB wordt rekening gehouden in de vorm van een afzonderlijk inkomstenijpunt, terwijl ook wordt uitgegaan van een bepaalde, genormeerde omvang van de OEM.

Voor het onderzoek is met name de vraag relevant in hoeverre de bedragen waarmee in het Provinciefonds rekening wordt gehouden, aansluiten bij de feitelijke inkomsten van de provincie Flevoland. Van betekenis hierbij is vooral dat Flevoland een relatief jonge provincie is. Het is dan ook de vraag in hoeverre Flevoland in dezelfde mate OEM (bijvoorbeeld reserves die zijn gevormd door opbrengsten uit verkochte aandelen in nutsbedrijven) heeft kunnen opbouwen als andere provincies.

2.3 Onderzoeksaanpak inkomstenanalyse

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de onderzoeksaanpak voor deze module gepresenteerd, uitgaande van de beschreven vertrekpunten. De aanpak is toegespitst op de onderscheiden onderdelen:

- A. verdeelsystematiek Provinciefonds (paragraaf 2.3.2);
- B. specifieke uitkeringen van de rijksoverheid (paragraaf 2.3.3);
- C. algemene eigen middelen (paragraaf 2.3.4);

Daarnaast wordt aandacht geschonken aan overleg en rapportage (paragraaf 2.3.5).

Achtereenvolgens worden nu de stappen per onderdeel uiteengezet.

2.3.2 Verdeelsystematiek Provinciefonds

De aanpak voor dit onderdeel omvat de volgende stappen.

stap 1: verkennen achtergronden bestuurlijke correcties

Als eerste stap zullen de achtergronden van de bestuurlijke correcties bij de verdeling van de algemene uitkering worden verkend in relatie tot de ijking. Nagegaan wordt hoe de ijkpunten zijn ontwikkeld, hoe deze zijn vertaald naar het verdeelstelsel, en hoe de bestuurlijke correcties tot stand zijn gekomen. Daarbij wordt niet alleen de correctie voor Flevoland onderzocht, maar ook die voor de beoogde referentieprovincies (Drenthe, Groningen, en Zeeland).

Conform hetgeen is beschreven bij de vertrekpunten zal op basis van een gecombineerde uitgaven/inkomstenanalyse worden beoordeeld wat de betekenis van de bestuurlijke correctie is.

stap 2: verkennen betekenis stille (kapitaal)lasten

Om de betekenis van stille (kapitaal)lasten in kaart te brengen, wordt nagegaan op welke beleidsvel-den/taakgebieden deze vooral aan de orde zijn. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de analyses bij module 2 (uitgavenanalyse). Op basis hiervan wordt ernaar gestreefd tot een globale indicatie te komen van de financiële omvang van deze effecten.

In samenhang hiermee wordt in kaart gebracht in hoeverre bij de herziening van het Provinciefonds met het ontbreken van zulke lasten rekening is gehouden. Op basis van een gecombineerde uitga-ven/inkomstenanalyse zal de doorwerking van de stille lasten voor de komende jaren worden beoordeeld.

stap 3: verkennen dynamiek verdeelmodel

De dynamiek van het verdeelmodel wordt in het onderzoek aan de orde gesteld door te verkennen welke effecten snelle groei heeft op de uitkering (en in het bijzonder het basisbedrag per inwoner en de ‘drempelge-voelige’ maatstaven). Het accent ligt hierbij op de gebieden infrastructuur, economische ontwikkeling, en jeugdzorg. Bij deze verkenning kan Cebeon onder andere relevante inzichten benutten die zijn opgedaan in onderzoeken voor de gemeente Almere.

2.3.3 Specifieke uitkeringen (van het rijk en uit Europa)

Gegeven de vertrekpunten voor dit onderdeel, kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

stap 1: in kaart brengen van aandeel provincie Flevoland in specifieke uitkeringen van het rijk

In deze eerste stap wordt het relatieve aandeel van de provincie Flevoland in het totaal van de belangrijkste bestaande specifieke uitkeringen (voor provincies) in kaart gebracht. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling hierin wordt het aandeel geïnventariseerd voor twee peiljaren (bijvoorbeeld 2001 en 2004).

stap 2: verkennen van mogelijke nadelige toegangseisen en verdelingscriteria

Vervolgens zal een verkenning worden gemaakt van (enkele belangrijke) specifieke uitkeringen waaruit de provincie Flevoland geen middelen ontvangt, maar vergelijkbare provincies wel. Hierdoor kan inzicht worden verkregen in mogelijke belemmerende factoren, zowel wat betreft toegangseisen als criteria voor de verdeling van specifieke middelen.

stap 3: betekenis Europese fondsen, nu en in de komende jaren

Nagegaan wordt wat het effect is van het wegvallen van de middelen uit Europa voor het bestedingsniveau van de provincie (inclusief de benodigde cofinanciering en ook in vergelijking met andere provincies) en in hoeverre de voortzetting (exploitatie; vervanging) van programma's en voorzieningen op basis van op andere middelen mogelijk is.

Om deze inzichten in breder kader te plaatsen, wordt ook de Flevolandse positie bij belangrijke andere inkomstenbronnen in ogenschouw genomen. Daarbij gaat het vooral om de eigen middelen (MRB en overig), de algemene uitkering uit het Provinciefonds, en specifieke uitkeringen.

stap 4: verkennen van relatie met groei

De relatie met groei wordt uitgewerkt door middel van een verkenning van (belangrijke) specifieke uitkerin-gen waaruit de provincie Flevoland middelen ontvangt. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de effecten van eventuele time-lags.

2.3.4 Algemene eigen middelen

Uitgaande van de vertrekpunten inzake de betekenis van de algemene eigen middelen worden voor dit onderdeel de volgende stappen gezet.

stap 1: vergelijking met genormeerde inkomsten MRB en OEM in Provinciefonds

Door de feitelijke inkomsten uit MRB en OEM te vergelijken met de omvang van het bedrag waarmee in het Provinciefonds rekening wordt gehouden, kan een indicatie worden verkregen van het relatieve niveau van de beschikbare eigen middelen in Flevoland.

stap 2: interprovinciale vergelijking

De uitkomsten worden nader geanalyseerd met behulp van een vergelijking met de beoogde referentieprovincies (Drenthe, Groningen, en Zeeland). Daarbij wordt steeds gecorrigeerd voor de relatieve ijkpuntscores. Deze stap levert inzicht op in welke mate de beschikbaarheid van eigen middelen in Flevoland afwijkt van die in vergelijkbare provincies.

2.3.5 Overleg en rapportage

overleg

Cebeon gaat er vanuit dat periodiek met de begeleidingsgroep wordt overlegd over de informatievoorziening, voortgang, tussentijdse resultaten en eventuele aanvullende initiatieven. Dit overleg wordt door Cebeon voorbereid door middel van voortgangsnotities.

rapportage

Het onderzoek wordt afgesloten met een rapportage waarin een helder inzicht wordt gegeven in de gevonden aanknopingspunten aan de inkomstenkant en mogelijke relevante verdiepingen voor een nadere onderbouwing.

3 Uitgavenanalyse: vertrekpunten en aanpak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een uitwerking gegeven aan de tweede module: uitgavenanalyse. Achtereenvolgens wordt daartoe ingegaan op:

- de vertrekpunten (paragraaf 3.2);
- de onderzoeks aanpak (paragraaf 3.3).

3.2 Vertrekpunten uitgavenanalyse

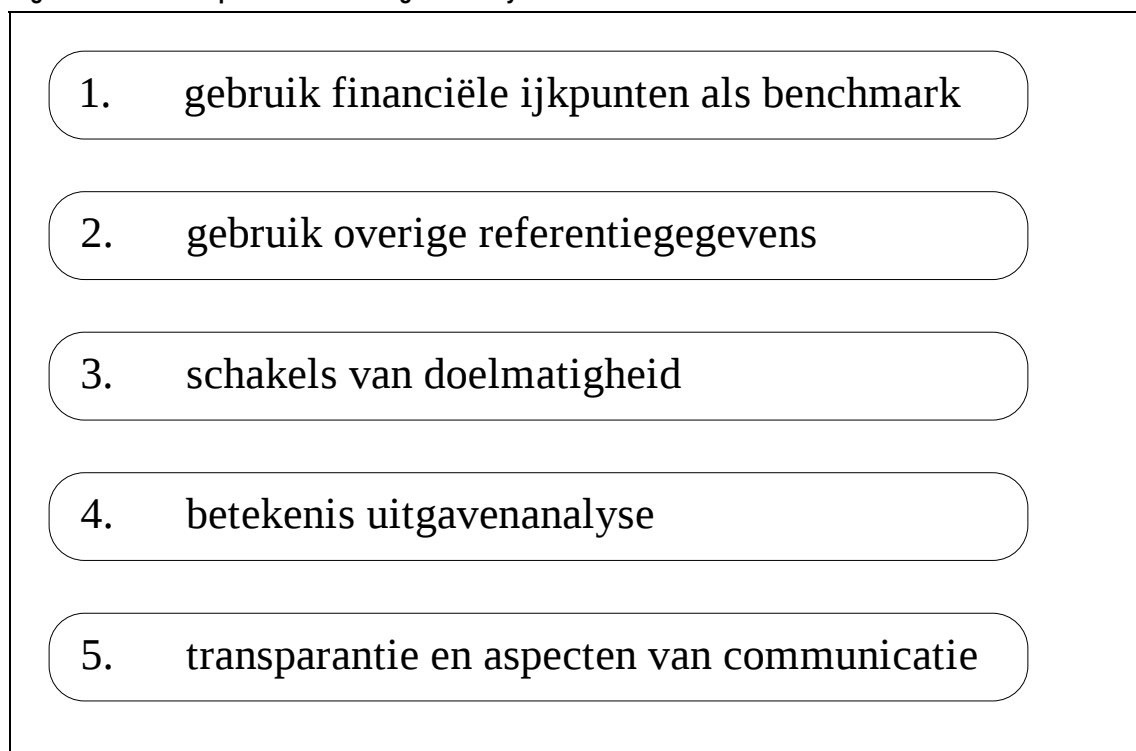
3.2.1 Inleiding

De belangrijkste vertrekpunten voor het onderzoek bij deze module zijn:

- gebruik van financiële ijkpunten van het Provinciefonds als benchmark (paragraaf 3.2.2);
- gebruik van overige referentiegegevens (paragraaf 3.2.3);
- benoemen van schakels van doelmatigheid (paragraaf 3.2.4);
- betekenis van uitgavenanalyse (paragraaf 3.2.5);
- transparantie en aspecten van communicatie (paragraaf 3.2.6).

In figuur 1 zijn deze punten in beeld gebracht. Zij worden vervolgens uitgewerkt.

Figuur 1. Vertrekpunten van de uitgavenanalyse



3.2.2 Gebruik van de financiële ijkpunten van het Provinciefonds als benchmark

financiële ijkpunten als meest geschikte spiegel voor eigen bestedingspatroon

Met de herziening van het Provinciefonds (1998) is er sprake van een verdeelstelsel dat in sterkere mate dan voorheen kostengeoriënteerd is. Dit hangt samen met het feit dat voor alle taakgebieden eerst zogenoemde financiële ijkpunten zijn ontwikkeld. Zij kunnen worden beschouwd als geobjectiveerde normen voor het uitgavenniveau per beleidsonderdeel, gebaseerd op relevante structuurkenmerken. Omdat de feitelijke verdeling van de middelen uit het Provinciefonds wordt gebaseerd op deze ijkpunten, bepalen de ijkpunten voor elke provincie de hoeveelheid middelen die per taakgebied wordt ontvangen. Daarmee vormen de ijkpunten een uitermate geschikt instrument waarmee het relatieve bestedingsniveau van de provincie Flevoland op alle taakgebieden in kaart kan worden gebracht. Aangezien de (potentiële) financiële ruimte in belangrijke mate moet worden gezocht in de algemene middelen van de provincie vormen juist deze ijkpunten een adequate benchmark.

Belangrijk bijkomend voordeel van het gebruiken van de ijkpuntscores als benchmark is ook dat deze gegevens op korte termijn beschikbaar zijn en actueel zijn.³ De basisgegevens zijn immers bij de provincie Flevoland zelf aanwezig.

belangrijke kenmerken gebruik financiële ijkpunten

Door gebruik te maken van deze financiële ijkpunten is het mogelijk om een aantal zeer belangrijke factoren uit te filteren die een adequate vergelijking tussen provincies kunnen verstoren. Dit betreft:

- verschillen in structuurkenmerken (als kostenbepalende externe factoren). Door het hanteren van de ijkpuntscores van de provincie Flevoland wordt volledig rekening gehouden met de relevante eigen kostenverhogende factoren via de eigen structuurkenmerken. Bij een directe vergelijking met andere provincies is daarentegen altijd in meer of mindere mate sprake van ‘ruis’, omdat structuurkenmerken nooit exact overeenkomen;
- bij de constructie van de financiële ijkpunten zijn verschillen die voortvloeien uit eigen beleidsmatige voorkeuren of (historisch gegroeide) afwijkende niveaus van doelmatigheid uitgezuiverd. Dit betekent dat er sprake is van een objectief (neutraal) referentiegegeven, dat niet wordt gekleurd door afwijkingen in de sfeer van eigen voorkeuren of uiteenlopende doelmatigheid.

Tezamen met de uitvoerige uitgavenanalyse (zie paragraaf 3.2.5) zorgt een vergelijking van de netto-uitgaven van de provincie Flevoland met de eigen ijkpuntscores van het Provinciefonds voor een geschikte vergelijkingsbasis. Daarbij bestaat er een goede mogelijkheid om in de vervolgfase in te zoomen op de onderdelen die het meest aanleiding geven tot een verdere verdieping, terwijl er in de eerste fase nog geen grote afhankelijkheid is van de beschikbaarheid van voldoende (tussen Flevoland en referentieprovincies vergelijkbare) prestatiegegevens om zinvolle conclusies te trekken over de verdere onderzoeksrichting.

samenstelling ijkpunten: aansluiten bij programma-indeling van de provincie Flevoland

Bij het benchmarken wordt ernaar gestreefd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de door de provincie Flevoland gehanteerde programma's. Dit betreft de volgende programma's:

- Bestuur;
- Infrastructuur en mobiliteit;
- Water;
- Milieu;
- Natuur en landschap;

3. De ijkpunten worden jaarlijks aangepast voor tussentijdse taakmutaties op basis van de relevante circulaire van het Provinciefonds.

- Economische ontwikkeling;
- Zorg, onderwijs en welzijn;
- Cultuur;
- Wonen;
- Ruimtelijke planning;
- Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien.

Daarnaast is de toerekening van de kosten van Algemene Ondersteuning van belang voor de benchmarking.

Bovenstaande programma-indeling is gedetailleerder en op onderdelen anders samengesteld dan de vijf breed samengestelde taakgebieden met de bijbehorende ijkpunten, zoals die in het Provinciefonds worden onderscheiden. Deze brede taakgebieden betreffen: Bestuur (inclusief openbare orde en veiligheid), Infrastructuur (inclusief mobiliteit, verkeersveiligheid en openbaar vervoer), Water en Milieu, Ruimte (natuur en landschap, economische ontwikkeling, ruimtelijke planning, en wonen) en Voorzieningen (zorg, onderwijs, welzijn, en cultuur).

Om toch aan te sluiten bij de door de provincie Flevoland gehanteerde indeling in programma's worden de ijkpunten voor de breed samengestelde taakgebieden van het Provinciefonds daarop afgestemd. Dit betekent dat ze worden gesplitst en op onderdelen anders worden ingericht.

Om de uitkomsten per ijkpunt te bepalen, is het nodig de relevante scores van Flevoland op uiteenlopende verdeelmaatstaven van het Provinciefonds toe te delen naar de onderscheiden programma's. Daarbij dient rekening te worden gehouden met:

- de omvang van de basisaantallen van de provincie Flevoland voor de relevante verdeelmaatstaven;
- het (deel van het) gewicht dat voor elke maatstaf relevant is voor elk taakgebied;
- de mate waarin het taakgebied onderdeel uitmaakt van de correctie voor de omvang van de Overige Eigen Middelen (OEM). Deze varieert tussen de verschillende taakgebieden;
- de werking van de uitkeringsfactor (UF).

3.2.3 Gebruik van overige referentiegegevens

In vergelijking met de ijkpunten van het Gemeentefonds is voor het gebruik van de ijkpunten van het Provinciefonds een extra analysestap nodig. Omdat de taakgebieden relatief breed zijn samengesteld, uit verschillende onderdelen bestaan en veelal minder concreet zijn dan die van gemeenten (het gaat voor een belangrijk deel om intermediaire, plannende en coördinerende taken) zou op basis van de ijkpunten alleen een erg globaal beeld ontstaan, waarbij de zoekrichting voor eventuele vervolgonderzoeken op onderdelen nog niet erg duidelijk is aan te geven. Om deze zoekrichting desondanks nader te kunnen bepalen, wordt er – aanvullend op de totaaluitkomst – ook voor een aantal onderdelen waarvoor referentiegegevens beschikbaar zijn, aangegeven hoe het Flevolandse (netto)uitgavenniveau zich verhoudt tot het referentieniveau.

Het referentieniveau bestaat daarbij uit uitgavenpatronen in andere provincies, waarbij steeds rekening wordt gehouden met verschillen in ijkpuntcores. Het betreft provincies met zoveel mogelijk vergelijkbare structuurkenmerken, met name qua omvang, als de provincie Flevoland. Dit is mede van betekenis voor de inkomstenanalyse.

Deze nadere duiding van de richting en omvang van de afwijkingen op onderdelen is, in combinatie met de nader aan te geven mogelijk relevante schakels (zie paragraaf 3.2.4), met name bedoeld om verdere indicaties voor zoekrichtingen te geven in eventuele verdiepingen. Daarbij gaat het in het algemeen nog niet om het

geven van een eindoordeel over de doelmatigheid, maar om meer inzicht te bieden ten behoeve van het maken van keuzes inzake het vervolgtraject.

3.2.4 Schakels van doelmatigheid

Voor een adequate duiding van de richting en omvang van de afwijkingen op onderdelen zijn, zoals gezegd, ook allerlei schakels van doelmatigheid relevant. Doelmatigheid betreft de relatie tussen input (inzet van personeel en middelen) en output/outcome (geleverde prestaties). Een helder zicht op doelmatigheid vereist dat niet alleen aandacht wordt geschonken aan slechts bepaalde aspecten, maar aan alle schakels en factoren die medebepalend zijn voor de feitelijke relatie tussen input en output.

Meer concreet kan aan de volgende schakels en factoren worden gedacht die bij de beoordeling van de doelmatigheid een rol kunnen spelen:

- kostenverhogende externe omstandigheden, zoals wet- en regelgeving en structuurkenmerken. In dit verband kan onder meer worden gewezen op mogelijke schaaffecten, met name bij vaste kosten;
- (keuzes inzake) de omvang en verschijningsvorm van te leveren producten of voorzieningen en het gebruik ervan;
- (keuzes inzake) de frequentie van te leveren producten of voorzieningen of de openingstijden ervan;
- (keuzes inzake) de inrichting en kwaliteit van te leveren producten of voorzieningen;
- (keuzes inzake) de kwaliteit van de organisatie van het beheer of de exploitatie van te leveren producten of voorzieningen, inclusief het al dan niet uitbesteden aan marktpartijen of het overdragen/overlaten aan andere partijen;
- situaties van (omvangrijke) groei. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat zulke situaties tal van tijdelijke voor- of nadelen kunnen opleveren (frictieverschijnselen).

Relevant hierbij is dat het bij provincies voor een belangrijk deel gaat om intermediaire, plannende en coördinerende taken. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop producten en voorzieningen voor die onderdelen (kunnen) worden benoemd en gedefinieerd. Deze definiëring heeft veelal betrekking op procesmatige zaken, op intermediaire doelen of op resultaten die door anderen of alleen in samenwerking kunnen worden bereikt.

3.2.5 Betekenis van uitgavenanalyse

Omdat in de analyses de vergelijking –per taakgebied– tussen het feitelijke (netto)uitgavenniveau van de provincie Flevoland met de uitkomst van de (afgestemde, nader ingedeelde) financiële ijkpunten van het Provinciefonds centraal staat, is een belangrijke activiteit het zodanig ordenen van de feitelijke uitgaven en inkomsten van de provincie Flevoland (alsook van de beoogde referentieprovincies), dat deze vergelijkbaar zijn met de samenstelling van de taakgebieden waarvoor de diverse financiële (sub)ijkpunten (‘genormeerde uitgavenniveaus’) zijn ontwikkeld.

Een dergelijke uitgavenanalyse bestaat uit de volgende activiteiten:

- als basis dient de indeling van de begroting en rekening zoals deze door de provincie Flevoland naar de functies van de voorschriften uit de Regeling informatie voor derden (functionele indeling) is ingedeeld. Als basisjaar geldt begroting 2005/rekening 2004;
- nagegaan dient te worden met welke begrotingswijzigingen rekening is gehouden;

- door Cebeon worden de diverse onderdelen zodanig gerubriceerd dat ze aansluiten bij de indeling van de taakgebieden waarvoor de financiële (sub)ijpunten zijn ontwikkeld. Op grond hiervan worden in bepaalde gevallen onderdelen tezamen genomen of gesplitst die in Flevoland anders kunnen zijn ingedeeld;
- bij eventuele onduidelijkheden wordt aan de provincie om nadere toelichtingen of specificaties gevraagd van de inhoud van onderdelen.

Specifieke aandachtspunten hierbij zijn:

- het correct indelen en toerekenen van uitgaven aan algemene ondersteuning (overhead). Met name door verschillen in organisatie en interpretatie van boekingsvoorschriften tussen provincies worden vergelijkbare uitgaven niet zelden verschillend verantwoord. Behalve diverse correcties tussen de verschillende taakgebieden (zowel uitgaven- als inkomstenclusters) is hierbij met name aandacht voor de toedeling vanuit functies 0.5 t/m 0.8 vereist. Dit beïnvloedt de uitkomsten van de vergelijkingen op de relevante taakgebieden. Het op de juiste wijze toedelen van de uitgaven in de sfeer van algemene ondersteuning voorkomt foute signalen bij andere taakgebieden. Zo kunnen uitgaven die in eerste instantie laag lijken, na herschikking alsnog relatief hoog blijken te zijn;
- het toerekenen van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen aan taakgebieden. Hiervoor geldt iets soortgelijks als bij de algemene ondersteuning;
- het toerekenen van algemene (stel)posten en daarmee gemoeide (kapitaal)lasten aan taakgebieden;
- de betekenis van beschikbare Europese middelen en de cofinanciering daarvan voor de richting van bestedingen en de gevolgen van het wegvallen van deze middelen (zie ook paragraaf 2.2.4);
- het inventariseren van taakgebieden waar ‘stille lasten’ aan de orde zijn.

3.2.6 Transparantie en aspecten van communicatie

Het onderhavige onderzoek wordt geïnitieerd vanuit de portefeuille Financiën van de provincie. We gaan ervan uit dat er voor de begeleiding van het onderzoek een ambtelijk-bestuurlijke stuurgroep wordt ingesteld.

Naast deze ambtelijk-bestuurlijke stuurgroep is er een contactgroep voor de dagelijkse gang van zaken. De contacten over de aanpak/voortgang en de behoefte aan aanvullende informatie op onderdelen (naar aanleiding van de uitgavenanalyse of de benchmarking met externe referenties) zullen via deze contactgroep verlopen, zodat Cebeon niet zelf rechtstreeks contact opneemt met de desbetreffende sectoren/diensten.

Wel willen wij erop wijzen dat het bewerkstelligen van een hogere doelmatigheid sterk afhankelijk is van het draagvlak bij degenen die dit in de praktijk moeten effectueren. Fundamenteel voor doelmatigheidsonderzoek is namelijk dat veel oplossingen door de organisatie zelf moeten worden (aan)gedragen en/of worden gerealiseerd. In dit perspectief bezien, achten wij het van belang om tenminste bij de start van het onderzoek alle betrokkenen te informeren. Daarbij lijkt ons ook een aantal afzonderlijke gesprekken met de meest betrokken portefeuillehouders (infrastructuur, economische ontwikkeling, en jeugdzorg) wenselijk.

3.3 Onderzoeksaanpak uitgavenanalyse

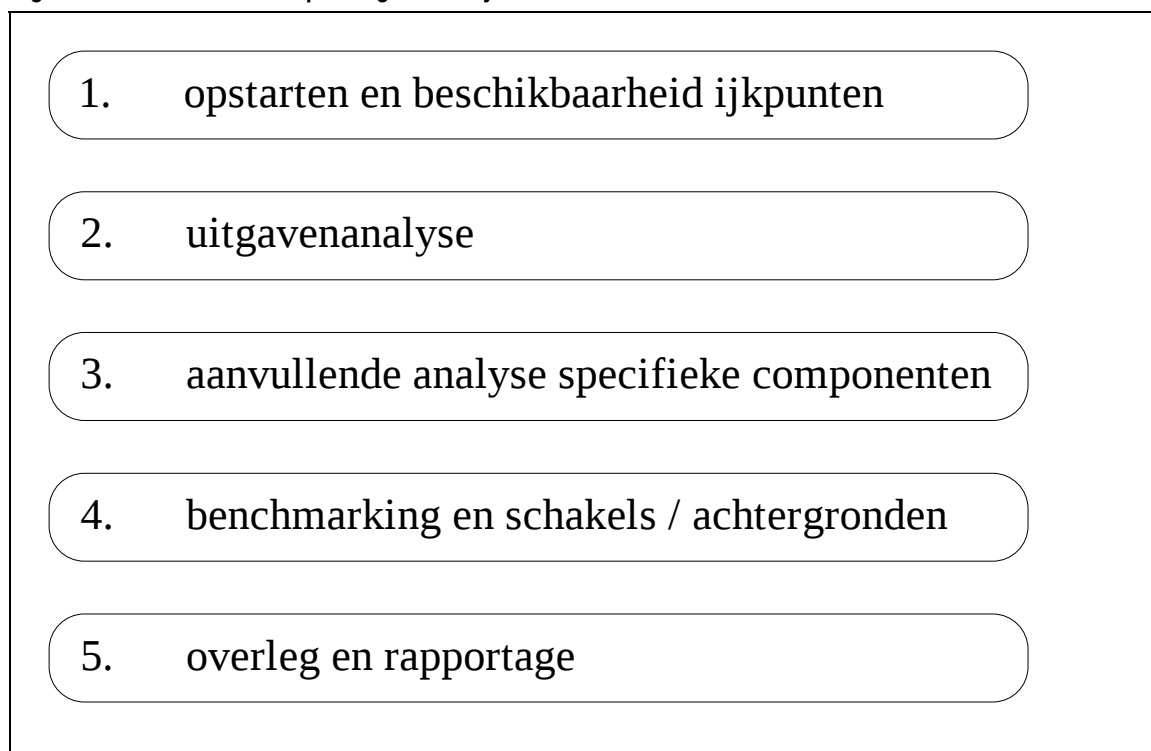
3.3.1 Inleiding

Uitgaande van de eerder beschreven vertrekpunten wordt in deze paragraaf de onderzoeksaanpak voor deze module gepresenteerd. Deze aanpak omvat een vijftal stappen:

1. het 'opstarten' (paragraaf 3.3.2);
2. de uitgavenanalyse (paragraaf 3.3.3);
3. de aanvullende analyse gericht op enkele specifieke componenten (paragraaf 3.3.4);
4. benchmarking en benoemen van schakels/achtergronden bij gevonden verschillen (paragraaf 3.3.5);
5. overleg en rapportage (paragraaf 3.3.6).

In figuur 2 zijn de onderscheiden stappen in beeld gebracht. Zij worden hierna successievelijk toegelicht.

Figuur 2. Onderzoeksaanpak uitgavenanalyse



3.3.2 Stap 1: 'opstarten' en beschikbaarheid ijkpunten

Bij de start van het onderzoek vindt overleg met de opdrachtgever plaats over de volgende onderwerpen: de beschikbaarheid van bij de opdrachtgever aanwezige gegevens en achtergrondmateriaal, de invulling van het overleg met de provincie Flevoland waaronder het voorzien in de aanvullende gegevensbehoefte tijdens het onderzoek, de fasering en momenten van terugkoppeling en overleg.

Bij de gegevensbehoefte kan worden gedacht aan basisdocumenten (begrotings- en rekeningenstukken per dienst/sector), financiële gegevens, gegevens over de toerekening van kosten van overhead, formatiegegevens e.d. De vragen zijn in ieder geval bij de start te verwachten, maar komen deels ook in de loop van het traject

naar boven. Voor zover de gegevens van diensten/afdelingen dienen te komen, treden contactpersonen vanuit de contactgroep op als intermediair.

Een belangrijk onderdeel van de eerste stap is het beschikbaar krijgen van op de programmegebieden van Flevoland toegesneden ijkpunten ('genormeerde uitgavenniveaus') van het Provinciefonds. Zoals eerder is aangegeven, dienen de beschikbare ijkpunten daarvoor te worden gesplitst en op onderdelen anders te worden ingericht. Ook worden ze afgestemd op de meest actuele situatie (laatste circulaire van het Provinciefonds).

3.3.3 Stap 2: uitgavenanalyse

De uitgavenanalyse richt zich op het toedelen van de feitelijke bruto-uitgaven en inkomsten voor de begroting 2005/rekening 2004 aan de onderscheiden programmegebieden. De toedeling geschiedt naar de programmegebieden waarvoor ijkpunten beschikbaar zijn, het onderdeel overige eigen middelen (OEM) en de opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB). Aangezien de clusters binnen het Provinciefonds een brede samenstelling kennen, vormen deze toedelingen een zeer belangrijk onderdeel van de uitgavenanalyse.

De toedelingen vinden plaats conform de werkwijze die is gevolgd bij de constructie van de landelijke ijkpunten die ten grondslag liggen aan de algemene uitkering uit het Provinciefonds.

Naast financiële gegevens worden ook gegevens verzameld die van belang zijn voor de beoordeling van de output en (onderdelen van) efficiency. Hierbij kan worden gedacht aan: algemene structuurgegevens, outputgegevens, bevolkingskenmerken, gebruikskkenmerken, areaalgegevens, omvang van de formatie en andere organisatiekenmerken.

De gegevens worden door de provincie Flevoland geleverd en door Cebeon verwerkt. Dit vindt in het algemeen in een aantal rondes plaats: een eerste ronde waarin beschikbare informatie wordt verwerkt en een aanvullende ronde voor nadere toedelingen/uitsplitsingen en toelichtingen.

3.3.4 Stap 3: aanvullende analyse gericht op enkele specifieke componenten

Zoals hiervoor is aangegeven, behoeven enkele specifieke componenten nadere aandacht. Dit betreft:

- de toedeling van uitgaven aan algemene ondersteuning;
- de toedeling van reserves en investeringen;
- de toedeling van breed samengestelde (stel)posten en daarmee verbonden (kapitaal)lasten;
- het toerekenen van op basis van Europese subsidies bekostigde uitgaven en daarmee verbonden cofinanciering;
- de inventarisatie van 'stille lasten'.

De toerekening van de uitgaven voor algemene ondersteuning, reserves/voorzieningen en stelposten in deze stap vindt plaats naar de onderscheiden ijkpunten. Daarbij zullen –waar relevant– inzichten uit het vergelijkend overheadonderzoek van Berenschot worden betrokken.

Nagegaan wordt wat de betekenis van de Europese middelen en de cofinanciering daarvan is voor het niveau en de richting van de huidige bestedingen en wat het effect is van het wegvallen van de middelen uit Europa is voor het bestedingsniveau en –patroon van de provincie (ook in vergelijking met andere provincies) en op de (toekomstige) uitvoeringskosten.

Ook zal voor relevante taakgebieden worden geïnventariseerd in hoeverre er sprake is van (substantiële) ‘stille lasten’. Ten behoeve hiervan zal door de provincie Flevoland nadere informatie dienen te worden aangeleverd: in het verleden ‘om niet’ verkregen voorzieningen en in het verleden à fond perdu gefinancierde voorzieningen. Via een nadere beoordeling van de vervangingsnoodzaak en levensduur zullen hiervoor de jaarlijkse kapitaallasten in beeld moeten worden gebracht (waarbij per investering een afschrijvingstermijn en rentevoet wordt bepaald).

3.3.5 Stap 4: ‘benchmarking’ en het benoemen van schakels/achtergronden bij de gevonden verschillen

De uitgaven van de provincie Flevoland worden, toegespitst op het jaar 2004/2005, per programmeergebied vergeleken met de ijkpuntscores van het Provinciefonds voor de provincie Flevoland. Daarnaast worden de Flevolandse uitgaven afgezet tegen de uitgaven van een aantal referentieprovincies. Wij stellen voor een vergelijking te maken met gegevens van de provincies Drenthe, Groningen en Zeeland. Daarbij gaan wij er vanuit dat de provincie Flevoland de referentieprovincies benadert om hun medewerking aan het onderzoek te verkrijgen.

In aansluiting op de gevonden verschillen wordt nader ingegaan op de achtergronden en op de belangrijkste schakels (zie paragraaf 3.2) die daarbij een rol spelen.

De schakels achter geconstateerde verschillen kunnen een uiteenlopend karakter hebben:

- het kan gaan om een relatief hoog uitgavenniveau (ook wanneer rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de provincie Flevoland, waaronder de beschikbare middelen uit Europa) in combinatie met een ongunstige verhouding output/input (voor zover meetbaar);
- het kan gaan om een relatief hoog uitgavenniveau (ook wanneer rekening wordt gehouden met specifieke kenmerken van de provincie Flevoland), waarbij onduidelijk is of dit uitgavenniveau samengaat met een bepaalde output/prestatie;
- het kan gaan om organisatiekenmerken, zoals ten aanzien van de inrichting of frequentie van de te leveren producten (inclusief de rol van andere betrokkenen en de mate van uitbesteden) en de verhouding in de uitgaven voor directe uitvoering en algemene ondersteuning;
- speciale aandacht gaat uit naar de betekenis van groei als schakel om een bepaald beleidsveld efficiënt te organiseren.

Bij deze stap zullen de uitkomsten worden betrokken van interne gesprekken door de gedeputeerde Financiën inzake mogelijkheden tot ombuigingen in 2006 en latere jaren.

3.3.6 Stap 5: overleg en rapportage

overleg

Cebeon gaat er vanuit dat periodiek met de begeleidingsgroep wordt overlegd over de informatievoorziening, voortgang, tussentijdse resultaten en eventuele aanvullende initiatieven. Dit overleg wordt door Cebeon door middel van voortgangsnotities voorbereid.

rapportage

Het onderzoek wordt afgesloten met een rapportage met daarin opgenomen een helder inzicht in het relatieve niveau van de uitgaven en inkomsten per beleidsveld en de achtergronden van verschillen op hoofdlijnen. Dit

inzicht is niet alleen bestuurlijk zeer relevant, maar biedt ook aanknopingspunten voor meer beheersmatige afwegingen of verdergaande, gedetailleerde verdiepingen van de analyse.

In de rapportage worden ook de beleidsvelden benoemd waarvoor uit het oogpunt van efficiency nadere aandacht nodig is en welke achtergronden, producten, werkwijzen of onderdelen daarbij vooral aandacht behoeven (rekening houdend met maatregelen die zijn genomen of voorzien voor 2006 en later).

mogelijkheid vervolgstappen

De ervaring leert dat het op basis van de rapportage goed mogelijk is om nadere (bestuurlijke) afwegingen te maken inzake de relevantie van vervolgstappen. Daarbij gaat het er om:

- of een aanvullende verdieping wel noodzakelijk is (voor onderdelen waarvoor geen substantiële verschillen zijn geconstateerd of waarvoor de achtergronden van de verschillen evident zijn ligt dit minder voor de hand);
- wat het aspect is waarop nader dient te worden ingezoomd, als de relevantie van een verdieping wel is gebleken. Dit ‘inzoomen’ kan betrekking hebben op uiteenlopende aspecten, waaronder de in paragraaf 2.2 genoemde schakels van efficiency en meer beheersmatige aspecten, zoals de aandacht voor bepaalde kostensoorten (personele lasten, kapitaallasten, e.d.), organisatorische aspecten (personele bezetting, ziekteverzuim, keuzes inzake zelf doen versus uitbesteden, directe uitgaven versus algemene overhead) en de beschikbaarheid van kengetallen in de sfeer van input, throughput en output/prestatiemeting.

Dit nader inzoomen in de vervolgfase dient per taakgebied goed te worden voorbereid. Vooraf dient te worden afgestemd welke elementen moeten worden bestudeerd. Hiervoor is onder meer van belang welke gegevens er beschikbaar zijn en wat de rol van de betreffende diensten/sectoren in dit traject is.

4 Praktische aspecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal praktische aspecten rond de uitvoering van het onderzoekstraject:

- samenstelling onderzoeksteam en kwaliteitsborging;
- begeleiding;
- planning van werkzaamheden;
- kostenraming.

4.2 Samenstelling onderzoeksteam en kwaliteitsborging

Voor het onderzoek wordt een onderzoeksteam samengesteld. Daarbij worden de volgende projectleiders en senior onderzoekers betrokken:

- de heer dr. P.C.M. Huigsloot, directeur Cebeon, (plaatsvervangend) projectleider;
- de heer drs R. Boogaard, directeur Cebeon, (plaatsvervangend) projectleider;
- de heer drs R. Bruins, senior onderzoeker;
- de heer dr. J. van Leerdam, senior onderzoeker;
- de heer drs J. van Leuken, senior onderzoeker.

Alle in te zetten onderzoekers hebben een jarenlange ervaring met vergelijkbare onderzoekstrajecten (curricula vitae zijn op verzoek leverbaar) en zijn betrokken geweest bij onderzoek voor de gemeente Almere.

Cebeon hanteert een systeem van kwaliteitsborging dat desgewenst kan worden toegezonden.

4.3 Begeleiding

Voor de begeleiding van het onderzoek wordt door de opdrachtgever een ambtelijk-bestuurlijke stuurgroep ingesteld waarmee regelmatig periodiek overleg kan plaatsvinden.

Mede vanuit kostenoverwegingen en de voortgang van de werkzaamheden is het verder van belang dat er bij de opdrachtgever een centraal aanspreekpunt (contactgroep) is voor de dagelijkse voortgang en het aanleveren van relevante informatie (waaronder gegevens van betrokken diensten).

4.4 Planning van werkzaamheden

Naar verwachting zullen de werkzaamheden een doorlooptijd kennen van ongeveer 5 maanden. Bij een snelle start kunnen in mei tussenresultaten worden gepresenteerd.

De voortgang is sterk afhankelijk van de snelheid waarmee de provincie Flevoland en de referentieprovincies gewenste basisinformatie aanleveren.

4.5 Kostenraming

Voor de kostenraming beperken wij ons tot een eerste indicatie op basis van eerder verrichte onderzoeken. Daarbij is relevant dat de uitgavenanalyse belangrijke bouwstenen oplevert voor de inkomstenanalyse.

Voor de raming van de kosten van de inkomstenanalyse wordt gebruik gemaakt van voor de gemeente Almere en voor de beheerders van het Gemeente- en Provinciefonds verrichte werkzaamheden. Voor de raming van de kosten van de uitgavenanalyse wordt gebruik gemaakt van dezelfde ervaringen, aangevuld met die in het kader van benchmarking op basis van de ijkpunten voor het Provinciefonds en interprovinciale vergelijkingen in opdracht van andere provincies.

De eerste indicatie is:

- uitgavenanalyse algemeen: gereed maken ijkpunten; toedeling specifieke onderwerpen (toerekening algemene ondersteuning, verwerking aangereikte stille lasten, stelposten, reserves): 28 onderzoeksdagen;
- uitgavenanalyse voor 11 programmegebieden: 88 onderzoeksdagen (gemiddeld 8 dagen per programmegebied);
- inkomstenanalyse (gebruik makend van relevante onderdelen uitgavenanalyse): 45 onderzoeksdagen;
- algemeen: overleg, (tussen)rapportages: 15 onderzoeksdagen (start, 5 bijeenkomsten met begeleidingsgroep, inclusief voorbereiding, gesprekken meest betrokken portefeuillehouders).

Het gemiddelde dagtarief is 1200 euro (excl. BTW).