

Inhoudsopgave (Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies)

Voorwoord

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Algemeen

Hoofdstuk 2 Provincies: taken en middelen

Hoofdstuk 3 Omvang van het provinciefonds

Hoofdstuk 4 Verdeling van het provinciefonds

Hoofdstuk 5 Gevolgen voor de financiële verhouding Rijk-provincies

Voorwoord

Het voorliggende advies van de Raad voor de financiële verhoudingen is het antwoord op de adviesaanvraag van de beheerders van provinciefonds van 17 oktober 2008.

Het evenwicht tussen provinciale taken en middelen is in onbalans geraakt. De bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de provincies zijn de afgelopen jaren verwaarloosd en vervolgens ontwricht geraakt. Rijk en provincies hebben de afgelopen decennia geworsteld met de rol, de schaal en de taak die de provincies als middenbestuur in het Nederlandse bestuur zouden moeten hebben. Tegelijkertijd zagen de meeste provincies hun inkomsten sterk stijgen. Het gewicht van de provinciale middelen was niet meer met het gewicht van de taak in evenwicht. Door de sterk stijgende inkomsten waren provincies in staat maatschappelijke vraagstukken op te pakken waaraan het Rijk en in sommige gevallen ook gemeenten onvoldoende toe kwamen. Veel ministeries en gemeenten lieten zich deze provinciale inbreng graag aanleunen. Dit leidde weer tot het merkwaardige verwijt dat de provincies als gevolg van hun ruime inkomsten zich bemoeiden met taken die niet aan de provincies behoorden. Kortom: de provincies waren weliswaar bemiddeld maar tegelijkertijd onbemind.

Daarnaast moet worden vastgesteld dat de verschillen in financiële mogelijkheden tussen de provincies sterk uiteen lopen. De verdeling van het provinciefonds is te weinig dynamisch, gebaseerd op bestuurlijke afspraken en houdt daarbij onvoldoende rekening met de verschillen in eigen inkomsten tussen provincies.

De Raad beschouwt dit advies groot onderhoud voor de financiële verhoudingen Rijk-provincies. Met dit advies geeft de Raad aan hoe het evenwicht weer hersteld kan worden en zuivere verhoudingen tussen met name het Rijk en de provincies gecreëerd kunnen worden.¹

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Raad ondersteunend onderzoek laten verrichten door onderzoeksbureau Cebeon naar de inkomsten en uitgaven van provincies in 2007. Bruno Steiner Advies is nauw betrokken geweest bij het nader onderbouwen van de benodigde omvang van de provinciale middelen en de verwerking van de gegevens in een eerste aanzet voor een verdeling van het provinciefonds. De Raad spreekt zijn dank uit aan de provincies die bereidwillig hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit advies. Ook is de Raad dank verschuldigd aan de technische begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de provincies en de beide fondsbeheerders (zie bijlage III).

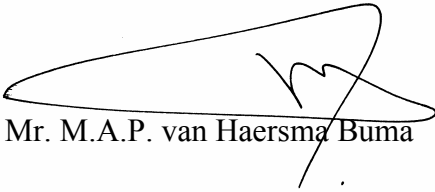
Ter voorbereiding van dit advies zijn gesprekken gevoerd met de 12 ambtelijke top van de afzonderlijke provincies. Deze gesprekken zijn van groot belang geweest voor het waarderen van de onderzoeksgegevens.

¹ Dit advies is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen, de Raad merkt daarom op dat in de definitieve versie nog kleine aanpassingen kunnen optreden.

Hoewel alle leden van de Raad zeer nauw betrokken zijn geweest bij dit advies wil ik hier in het bijzonder Professor C.A. de Kam noemen die met name in de laatste fase de adviestekst kritisch heeft doorgenomen en van commentaar voorzien. Tenslotte spreekt de Raad zijn waardering uit voor de inzet van het secretariaat van de Rfv en met name de heer G.A. van Nijendaal.

Den Haag, 16 maart 2009

De voorzitter,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma

Samenvatting

1.

Algemeen

De twaalf provincies vormen de bestuurslaag tussen het Rijk (de centrale overheid) en de gemeenten. De provincies zijn als middenbestuur verantwoordelijk voor zeer uiteenlopende taken. Bij de uitvoering van hun taken zijn de provincies autonoom. Binnen door de wet gestelde kaders en met inachtneming van bestuurlijke afspraken bepalen zij zelf de inhoud van hun takenpakket en stellen zij hun eigen prioriteiten.

In het bestuurakkoord Rijk - provincies in navolging van de commissie Lodders is afgesproken dat provincies zich dienen te concentreren op het ruimtelijk economisch domein. Het terrein van zorg en welzijn is primair aan de gemeenten.

Binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat waarborgt het Rijk dat de inkomsten van de provincies voldoende zijn om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Daarbij houdt de rijksoverheid in beginsel rekening met objectieve kostenverschillen – een grote provincie met extra uitgaven heeft meer geld nodig dan een kleine provincie zonder extra uitgaven – en met uiteenlopende mogelijkheden die provincies hebben om hun kosten uit eigen middelen te dekken. Voor zover – gegeven de kosten – de eigen inkomsten tekortschieten, past het Rijk bij via de algemene uitkering uit het provinciefonds.

In 1998 is het provinciefonds voor het laatst grondig doorgelicht. Beide fondsbeheerders – de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën – hebben de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd tien jaar na dato advies uit te brengen over de wenselijke omvang en verdeling van de uitkering uit het provinciefonds. Richtsnoer daarbij is het provinciale takenpakket, zoals dit is gepreciseerd in het recent tussen Rijk en provincies gesloten bestuursakkoord. Het staat provincies overigens vrij een ruimer takenpakket aan te vatten. Daarmee wordt bij de bepaling van de omvang en de verdeling van het provinciefonds echter geen rekening gehouden. Provincies zullen in dit geval méér eigen belasting moeten heffen. Dat stimuleert om het nut van extra voorzieningen scherp af te wegen tegen het van de inwoners van de provincie gevraagde bijkomende belastingoffer.

2.

Uitgaven: feitelijk en bij ongewijzigd beleid

De behoefte aan algemene middelen volgt uit de kosten van het provinciale takenpakket. Om die kosten te bepalen heeft de Raad de situatie in 1998 als vertrekpunt genomen. Destijds bestond tussen alle betrokken partijen overeenstemming dat provincies over voldoende (eigen) middelen beschikten om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Vervolgens heeft de Raad berekend hoeveel de provincies bij ongewijzigde voortzetting van het beleid, in 2007 nodig hadden gehad. Uiteraard is hierbij rekening gehouden met prijsstijgingen, met de toegenomen bevolkingsomvang en gestegen welvaart en met extra taken die in de afgelopen tien jaar aan de provincies zijn toegekend. Hieruit blijkt dat de gezamenlijke provincies in 2007 feitelijk 699 mln euro méér uitgaven dan nodig was voor de bekostiging van ongewijzigd beleid.

3.

Beleidsmatige correcties

In de periode 1998–2007 zijn de eigen inkomsten uit de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting en de dividendinkomsten van de provincies veel sterker gestegen dan waarmee de beheerders van het provinciefonds via de ijkpunten rekening houden. Hierdoor

konden de provincies beschikken over extra eigen middelen van respectievelijk 327 mln euro en 428 mln euro.

De provincies hebben de afgelopen jaren onder invloed van rijksbeleid taken opgepakt zonder dat het Rijk de daarbij behorende financiële compensatie heeft geboden. In toenemende mate is een beroep gedaan op de (extra) financiële mogelijkheden die provincies bezaten. Doordat het Rijk de provincies verplicht of verlokt heeft om ten laste van deze extra inkomsten aan allerlei zaken te gaan meebetalen, zijn de provincies in toenemende mate financieel verantwoordelijk geworden voor de verwezenlijking van rijksbeleid. De Raad acht het daarom gerechtvaardigd dat bij de bepaling van het uitgavenniveau rekening wordt gehouden met de extra inspanningen die de provincies in het ruimtelijk economisch domein (Infrastructuur, Water en milieu en Ruimte) op zich hebben genomen. De Raad heeft de omvang van deze extra inspanning op basis van achterliggende cijfers bepaald op 232 mln euro. Dit betekent dat de provincies in 2007, rekening houdend met deze niet door het Rijk gecompenseerde intensivering van taken, 467 mln euro (699 minus 232) méér uitgaven dan bij ongewijzigd beleid mocht worden verwacht.

4.

Inperking provinciale taken

Ook heeft de Raad de financiële consequenties berekend van de recente bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de provincies dat welzijn en zorg primair taken zijn die door de gemeenten worden uitgevoerd. Het blijkt dat provincies zo'n 130 mln euro uit het provinciefonds ontvangen voor taken die (deels) tot het gemeentelijke domein behoren. Het is overigens aan de fondsbeheerders om nader te beoordelen in hoeverre deze middelen aan het gemeentefonds toegevoegd zouden moeten worden, volgens het principe geld volgt taak.

Rekening houdend met de uitlichting van 130 mln euro voor niet-kerntaken van de provincies lag het niveau van de provinciale uitgaven in 2007 ($467+130=$) 597 mln euro hoger dan past bij ongewijzigde voortgezet beleid gedurende de periode 1998–2007. Anders gezegd, provincies blijken in staat om van hun takenpakket uit eigen middelen 597 mln euro méér te bekostigen, dan tot nu toe bij de bepaling van de algemene uitkering uit het provinciefonds wordt verondersteld. Nog anders geformuleerd, de gezamenlijke provincies hebben kennelijk 597 mln euro minder algemene uitkering uit het provinciefonds nodig. Onderstaande tabel brengt de gevolgen van de verschillende correcties in beeld.

Tabel 1 Provinciaal uitgavenniveau 2007, na beleidsmatige correcties 1998–2007 en uitlichting niet kerntaken (× mln euro)

Uitgavenniveau 1998		1.459
Prijsindexatie	493	
Volume-ontwikkeling	50	
Algemene welvaartsgroei	73	
Taak- en bekostingsmutaties	147	
BTW-compensatiefonds	<u>-135</u>	
Uitgavenniveau 2007 bij ‘ongewijzigd beleid’		2.087
Feitelijk uitgavenniveau 2007		<u>2.786</u>
Vershil feitelijk uitgavenniveau – uitgavenniveau bij ‘ongewijzigd beleid’		699
Beleidsmatige correcties wegens nieuwe taken, waarvoor provincies niet door het Rijk zijn gecompenseerd:		
Cluster Infrastructuur	73	
Cluster Water en milieu	40	
Cluster Ruimte (Investeringsbudget Landelijke Gebied)	73	
Cluster Ruimte (economische ontwikkeling)	<u>46</u>	
		<u>232</u>
Uitgavenniveau 2007 na beleidsmatige correcties		2.319
Vershil tussen feitelijk uitgavenniveau en beleidsmatig gecorrigeerd uitgavenniveau		467
Uitlichting Cluster Voorzieningen vanwege niet kerntaken		-130
Vershil tussen feitelijk uitgavenniveau en beleidsmatig gecorrigeerd uitgavenniveau, na uitlichting niet kerntaken		597

De Raad schetst in het vervolg twee opties een waarbij geen rekening wordt gehouden met een extra uitlichting in cluster Voorzieningen en een waarbij wel rekening wordt gehouden met een uitlichting van 130 mln euro voor niet kerntaken op het terrein van de voorzieningen.

De Raad merkt op dat een korting op de algemene middelen van de provincies ook impliceert dat het niet meer past dat het Rijk van de provincies bijdragen verlangt voor het realiseren van rijksdoelen of bij te passen bij niet-kostendekkende specifieke uitkeringen. Het Rijk dient te beseffen dat het ontbreken van de beschikbare provinciale middelen dat bij handhaving van de doelstellingen dit een extra inzet van middelen van het Rijk zal vergen. Het Rijk dient een integrale afweging tussen de te realiseren doeleinden en de werkelijke kosten te maken.

5. Betere verdeling van de algemene uitkering, gezien de taken

Bij de bepaling hoeveel elke provincie als algemene uitkering uit het provinciefonds ontvangt, wordt rekening gehouden met noodzakelijke kosten en de mogelijkheid die elke provincie heeft om eigen inkomsten (uit belasting of overige eigen middelen) te vergaren. De Raad doet

voorstellen voor een betere en eenvoudiger verdeling, door de verdelingsmaatstaven (die de noodzakelijke kosten weerspiegelen) op een aantal punten aan te passen.

De gevolgen van deze aanpassing van de uitgavenijkpunten staan in tabel 2 de kolommen 1A (met beleidsmatige correcties zonder de uitlichting 130 mln in het cluster Voorzieningen) of 1B (met beleidsmatige correcties en uitlichting 130 mln in het cluster Voorzieningen).

6. Betere verdeling van de algemene uitkering door verevening van provinciale inkomsten

In de huidige situatie beschikken de provincies door de (grote) verschillen in eigen inkomsten niet over dezelfde mogelijkheden om hun beleid te bekostigen. Het in de Financiële-verhoudingswet vastgelegde uitgangspunt is immers dat provincies en gemeenten – gegeven kostenverschillen door objectieve oorzaken – bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau *kunnen* realiseren.

De Raad stelt daarom voor bij de bepaling van het bedrag dat elke provincie uit het provinciefonds ontvangt rekening te houden met de (grote) verschillen in inkomsten die provincies uit hun vermogen behalen. Dit betreft vooral vermogen in de vorm van (voormalig) aandelenbezit van nutsbedrijven.

De Raad heeft per provincie een vermogensrendement berekend, waarmee in de verdeling van het provinciefonds voortaan rekening zou moeten worden gehouden. Het maakt daarbij niet uit of de provincie in het verleden de aandelen al heeft verkocht, dan wel deze nog steeds in bezit heeft, of deze in de toekomst gaat verkopen. Het rendement dat is bepaald op basis van het gemiddelde rendement op staatsobligaties in de afgelopen tien jaar. De Raad beveelt aan 90% van dit rendement te verevenen via de verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds. Zie voor de gevolgen kolom 2 van tabel 2.

Daarnaast zal bij de verdeling van de algemene uitkering, net als in de huidige situatie, rekening worden gehouden met de capaciteit die iedere provincie heeft om inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting te verwerven. Zie voor de gevolgen kolom 3 van tabel 2.

In 1998 is afgesproken bij de herziening van de verdeelsleutel voor de algemene uitkering een 'bestuurlijke correctie' toe te passen, om al te groot geachte schokeffecten te voorkomen. De Raad is van oordeel dat deze bestuurlijke correctie kan verdwijnen, omdat provincies tien jaar de tijd hebben gehad zich aan te passen. Zie voor de gevolgen kolom 4 van tabel 2.

7. Gevolgen voor de financiële verhouding tussen Rijk en provincies

Als uitkomst van de geschetste benadering ontvangen elf van de twaalf provincies een lagere algemene uitkering. Alleen Flevoland is beter af. Noord-Brabant zou zelfs te maken krijgen met een negatieve algemene uitkering. Dit, omdat de eigen inkomsten die deze provincie kan genereren de noodzakelijke kosten van het eigen takenpakket overtreffen. Een negatieve uitkering is volgens de bestaande Financiële-verhoudingswet echter niet mogelijk. De verlaging van de algemene uitkering kan worden beperkt – en de negatieve uitkering voor Noord-Brabant valt te vermijden – door uitvoering te geven aan twee aanvullende voorstellen van de Raad. Ten eerste door een deel van de aanpassing te effectueren via een opgelegde verlaging van de eigen provinciale belasting (de opcenten op de motorrijtuigenbelasting). Ten tweede door een aantal specifieke uitkeringen van het Rijk (voor bepaalde welomschreven taken) voortaan via het provinciefonds te laten lopen.

8. Verlaging provinciale belasting en verhoging uitkering provinciefonds

De Raad stelt dan ook voor de korting niet geheel ten laste te laten komen van de algemene uitkering, maar haar voor een deel ook te laten neerslaan in een door het Rijk opgelegde

verlaging van de eigen provinciale belastinginkomsten. Dit houdt in dat de provincies collectief hun opcenten op de motorrijtuigenbelasting verlagen, onder gelijktijdige verhoging van de algemene uitkering. Het Rijk kan gelijktijdig het rijksaandeel in de opbrengst van de MRB verhogen. Zodoende heeft de aanpassing geen financieel nadelige gevolgen voor de autobezitters.

9. Verdergaande sanering van de financiële verhoudingen

De Raad stelt verder voor om in lijn met het tussen Rijk en provincies gesloten Bestuursakkoord de verantwoordelijkheid van de provincies als ‘eerste overheid’ in het ruimtelijk-economisch domein verder uit te werken. Door allerlei ondoorzichtige vormen van (co)financiering is nu vaak onduidelijk waar de verantwoordelijkheden liggen en wordt een goede afweging van prioriteiten doorkruist. De provincies moeten zowel bestuurlijk als financieel verantwoordelijk worden voor het ruimtelijk-economisch domein. Daarmee kan de financiële slagkracht die de provincies hebben beter worden benut. Tegelijkertijd kan verrommeling van de bestuurlijke en financiële verhoudingen worden tegengegaan. De Raad gaat er vanuit dat de provincies op deze wijze lasten van het Rijk kunnen overnemen. De specifieke uitkeringen voor het Investeringsbudget landelijk gebied (430 mln euro), het deel van de kleine infrastructuur in de Brede doeluitkering Verkeer en vervoer c.a. (180 mln euro), Pieken in de Delta (46 mln euro), Besluit Lokatiegebonden Subsidies (37 mln euro), Nationaal Samenwerkingsakkoord Luchtkwaliteit (38 mln euro) en het Europees Fonds voor Regionale Samenwerking (EFRO) (23 mln euro) komen in aanmerking voor overheveling naar de algemene uitkering van het provinciefonds. De provincies worden daarmee geheel verantwoordelijk voor de afwegingen over inzet van de middelen waarover ze beschikken. Hierbij dient het principe ‘geld volgt taak’ te worden toegepast. Anderzijds brengt een zuivere financiële verhouding mee dat het Rijk in de toekomst opdraait van 100 procent van de kosten van rijkstaken. De provincies kunnen niet langer worden aangesproken op medefinanciering van die rijkstaken.

10. Provinciaal belastinggebied

De Raad gaat in dit advies uit van de bestaande eigen belasting van de provincies: opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Wanneer de motorrijtuigenbelasting wordt afgeschaft, bij de voorgenomen invoering van de kilometerheffing, zullen de provincies de beschikking moeten krijgen over een andere eigen belasting.

11. Provinciale reserves

Rekening houdend met de reserves die de provincies geacht worden aan te houden voor het behalen van een normatief rendement op vermogen, beschikken de provincies over 2,0 miljard euro aan vrije reserves. De Raad stelt voor deze reserves te betrekken bij de overgang naar een andere omvang en verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds.

12. Invoering voorstellen

De Raad is van oordeel dat op korte termijn stappen moeten en kunnen worden gezet voor een fasegewijze invoering van zijn voorstellen. Invoering van het totale pakket binnen vijf jaar acht hij mogelijk. De invoering zal effect hebben op de uitvoering van activiteiten. Mocht de rijksoverheid van oordeel zijn dat deze gehandhaafd dienen te worden dan heeft dat gevolgen voor de bekostiging van de departementen. Uiteindelijk zal de gehele operatie leiden tot zuiverder verhoudingen tussen de diverse overheidslagen. Het verdient aanbeveling als de fondsbeheerders de vinger aan de pols houden.

Tabel 2: Indicatie van herverdeling provinciefonds

	Indicatie van herverdeling provinciefonds bij beleidsmatige correcties (toevoeging € 234 miljoen)					Indicatie van herverdeling provinciefonds bij beleidsmatige correctie (toevoeging € 234 miljoen) en bij uitlichting € 130 mln			
	1A	2	3	4	5A	5B	1B	6	7
Provincie	uitgaven- ijkpunten in €/inw	ijkpunt vermogens- rendement in €/inw	verhoging ijkpunt MRB in €/inw	afschaffing bestuurlijke correctie 1998 in €/inw	totaal effect op provinciefond s in €/inw	totaal effect op provinciefond s x € mln	effect uitgaven- ijkpunten in € /inw	totaal effect op provinciefond s in €/inw	totaal effect op provinciefonds x € mln
Groningen	48	-45	-14	-5	-16	-9,2	32	-32	-18,3
Fryslân	58	-44	-15	0	-1	-0,5	39	-20	-12,8
Drenthe	45	-36	-16	-3	-10	-4,6	25	-30	-14,4
Overijssel	37	-59	-15	2	-34	-37,8	25	-46	-51,8
Gelderland	24	-51	-16	1	-42	-82,4	17	-49	-96,9
Utrecht	9	-26	-17	-2	-35	-42,1	2	-42	-50,5
Noord-Holland	12	-25	-15	2	-26	-67,2	8	-30	-79,0
Zuid-Holland	10	-6	-14	1	-9	-31,6	7	-12	-42,3
Zeeland	72	-87	-16	-12	-43	-16,4	52	-63	-23,9
Noord-Brabant	-1	-44	-18	0	-62	-150,3	-6	-68	-164,1
Limburg	26	-47	-15	-1	-37	-41,9	14	-50	-56,1
Flevoland	73	-7	-22	3	47	17,5	62	36	13,4
Totaal	21	-34	-15	0	-29	-466,6	13	-36	-596,9

Hoofdstuk 1

Algemeen

1.1 Adviesaanvraag

De totale uitgaven van de twaalf provincies bedroegen in 2007 ongeveer 5,8 miljard euro. Van hun totale uitgaven dekken de provincies ruwweg een vijfde via de algemene uitkering uit het provinciefonds. Dit fonds wordt gevoed door de centrale overheid en het wordt beheerd door de staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën (de fondsbeheerders). Beide fondsbeheerders hebben de Raad gevraagd te adviseren over de toekomst van de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies.² Meer concreet betreft de adviesaanvraag zowel de *omvang* van het provinciefonds als de *verdeling* ervan: het aandeel van elke provincie in de via het fonds beschikbaar gestelde rijksmiddelen.

In hun adviesaanvraag constateren de fondsbeheerders dat uit opeenvolgende InterProvinciale Vergelijkingen blijkt dat de financiële positie van de provincies ‘goed’ is. De reserves van deze bestuurslaag nemen fors toe. De opbrengst van de eigen belasting – een opslag op de door het Rijk geheven motorrijtuigenbelasting – stijgt flink, ondanks het feit dat de provincies hun tarieven langzamer laten stijgen dan volgens de wet maximaal is toegestaan. De beheerders uiten het vermoeden dat de provincies financieel erg ruim in hun middelen zitten, gegeven de kosten van hun bestaande taken. Zij vragen zich in het licht van de genoemde feiten af of de omvang van het provinciefonds op dit moment niet te groot is voor het provinciale takenpakket, zoals dit is vastgesteld in het in 2008 tussen het Rijk en de provincies gesloten Bestuursakkoord.³

De beheerders plaatsen eveneens vraagtekens bij de huidige verdeling van het provinciefonds. De algemene uitkering die de afzonderlijke provincies ontvangen zou onvoldoende zijn afgestemd op bestaande kostenverschillen en op de mogelijkheid van provincies om hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen. Het provinciefonds is bedoeld om het financiële speelveld van de provincies te egaliseren. Provincies met relatief hoge kosten en/of een in verhouding geringe belastingcapaciteit krijgen extra compensatie via de algemene uitkering, met de bedoeling dat zij een gelijkwaardig niveau van voorzieningen *kunnen* realiseren.⁴ Dit streven staat bekend als het derde aspiratieniveau; zie onderdeel 1.3.

De beheerders vragen de Raad om in zijn advies ook aandacht te besteden aan de omvang en de verdeling van de overige eigen inkomsten van de provincies, aan hun van het Rijk ontvangen specifieke uitkeringen en aan een eventueel nieuwe provinciale belasting. De adviesaanvraag betreft kortom een herbezinning op de totale financiële verhouding van het Rijk met de provincies.

² Adviesaanvraag financiële verhouding provincies-Rijk van 17 oktober 2008, zie bijlage I.

³ Bestuursakkoord Rijk–provincies van 4 juni 2008, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴ Vergelijk artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet.

De Raad heeft zelf eerder al gepleit voor een evaluatie van het provinciefonds. Er is sprake van achterstallig onderhoud.⁵ De Raad stelt vast dat signalen uit de InterProvinciale Vergelijkingen onvoldoende zijn erkend.

1.2

Bestuurlijke achtergrond

Uit de adviesaanvraag blijkt dat het beeld bestaat dat provincies op dit moment over (te) ruime financiële middelen beschikken, die niet aansluiten bij het takenpakket waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn.⁶ Hierdoor zouden provincies zich mengen in lokale taken en/of nemen de provinciale reserves alleen maar toe. Taken en functies van de provincie als middenbestuur zijn daarbij onderwerp van bestuurlijke discussie. Het beeld van de provincies wordt mede gevoed door de relatieve onzichtbaarheid van hun activiteiten. Ook burgers blijken zich ook niet erg bij deze bestuurslaag betrokken te voelen.⁷

In de recente publicatie *Het opgeblazen bestuur* krijgen de provincies het verwijt dat zij hun bestaansrecht willen bewijzen door zich te profileren met onnodig en onzinnig beleid.⁸ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verwijt de provincies overdadige bemoeizucht met lokale aangelegenheden. De VNG wilde de provincies zelfs verbieden taken uit te voeren waarvoor zij geen wettelijke plicht of toestemming hadden. Dit pleidooi kwam neer op een verbod voor de provincies om vrijwillig nieuwe taken op zich te nemen. Daarmee zouden de provincies een gesloten huishouding krijgen.⁹

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben zich in een gezamenlijk advies nadrukkelijk tegen invoering van zo'n gesloten huishouding voor de provincies gekeerd, op grond van staatkundige, bestuurlijke en democratische argumenten.¹⁰ Wel waren beide Raden van oordeel dat de provincies zich in de toekomst sterker zouden moeten richten op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en wonen, infrastructuur, economische ontwikkeling, landschap, milieu en waterzorg.¹¹

Na de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Lodders en het vervolgens gesloten Bestuursakkoord Rijk-provincies luidt de afspraak dat de provincies zich vooral zullen concentreren op de aanpak van ruimtelijk-economische en culturele vraagstukken.¹² Het terrein van zorg en welzijn is primair aan de gemeenten.¹³

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen (2007), *Tien jaar financiële verhoudingen*, Den Haag: Rfv.

⁶ Tweede Kamer (2008–2009), 31 700C, nr. 8.

⁷ Zo bleef de opkomst bij de verkiezingen van de Provinciale Staten in 1999, 2003 en 2007 onder de 50%.

⁸ Klaartje Peters (2007), *Het opgeblazen bestuur*, Amsterdam: Boom.

⁹ Commissie Toekomst lokaal bestuur (2006) *Wil tot verschil*, Den Haag: VNG; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006), *Manifest van de gemeenten*, Den Haag: VNG; brief van de VNG aan de kabinetsinformatuur van 20 december 2006, BB/U200602104.

¹⁰ Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2007), *Open huishouding van de provincies*, Den Haag: Rob/Rfv.

¹¹ Zie ook IPO-commissie Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen*, Den Haag: IPO.

¹² De commissie-Lodders heeft bij activiteiten op het terrein van cultuur vooral het oog op provinciale activiteiten die raakvlakken hebben met ruimtelijke ordening, landschap en ruimtelijke kwaliteit.

Vertegenwoordigers van het Rijk en de provincies zijn verder overeengekomen dat provincies in de periode 2008–2011 een inspanning leveren ter grootte van in totaal 800 mln euro, ter ontlasting van de rijksbegroting.¹⁴ Aan deze toezegging zijn ook afspraken verbonden over decentralisatie van taken naar de provincies.

De open huishouding van de provincies staat momenteel niet meer ter discussie. Wel is in het Coalitieakkoord uit februari 2007 vastgelegd dat het kabinet ter vermindering van de bestuurlijke drukte inzet op beperking van het aantal overheidslagen dat zich met een bepaald beleidsterrein bezig houdt.¹⁵ Enkele nader te bepalen (beleids)terreinen worden zo ingericht dat ten hoogste twee bestuurlijke niveaus betrokken zijn: het niveau dat beleid vormt en de taak uitvoert, en maximaal één niveau dat coördineert, respectievelijk toezicht uitoefent.

Tot slot is voor het advies van de Raad van belang dat het kabinet toewerkt naar de invoering van een kilometerprijs voor personenauto's, – een nieuwe bestemmingsheffing. Opdat de lasten voor automobilisten niet toenemen, wil het kabinet de motorrijtuigenbelasting (MRB) in de periode 2012–2016 geleidelijk afschaffen. Daarmee vervalt de grondslag voor de enige provinciale belasting: de bestaande opcenten op de MRB, die door het Rijk worden geïnd en vervolgens door de bewaarder van 's Rijks schatkist aan de provincies worden overgemaakt. De beheerders van het provinciefonds vragen de Raad ook om zijn licht te laten schijnen over een andere eigen belasting voor de provincies, die in de plaats moet gaan treden van de bestaande opcenten op de MRB.

1.3

De financiële verhouding

De adviesaanvraag raakt direct aan de financiële verhoudingen tussen de drie bestuurslagen: het Rijk, de twaalf provincies en de ruim vierhonderd gemeenten. De financiële verhouding krijgt vorm door het geheel van wetten en bestuurlijke afspraken over de manier waarop de taken van provincies en gemeenten zullen worden bekostigd.

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Ons staatsrecht gaat uit van het decentralisatie- of subsidiariteitsbeginsel. Taken die de overheid op zich neemt worden hierbij in beginsel overgelaten aan de meest gedecentraliseerde, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Provincies moeten niet doen wat heel goed aan de gemeenten kan worden overgelaten. Het Rijk moet geen taken naar zich toetrekken die aan gemeenten of provincies kunnen worden toevertrouwd. Bij de gedecentraliseerde eenheidsstaat hoort dat provincies en gemeenten over zoveel mogelijk beleidsvrijheid en over voldoende (deels eigen) financiële middelen beschikken. Elke bestuurslaag kan dus zijn eigen beleid maken, behalve wanneer een 'hogere' bestuurslaag ingrijpt. De Provinciewet en de

¹³ Rapport van de gemengde commissie decentralisatie voor provincies (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Bestuursakkoord rijk-provincies, Den Haag 4 juni 2008.

¹⁴ Bestuursakkoord Rijk–provincies van 4 juni 2008, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blz. 19.

¹⁵ *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag 7 februari 2007.

Gemeentewet verplichten de rijksoverheid om in zulke gevallen aan te tonen dat de desbetreffende taak bij een ‘lagere’ overheid niet in goede handen is.¹⁶ Wanneer taken worden overgeheveld van de rijksoverheid naar een decentrale overheid, dan dient het Rijk aan te geven hoe de kosten van deze taak gedekt kunnen worden.¹⁷ Het uitgangspunt daarbij is: *geld volgt taak*.

De plaats van de provincie

De provincie is een autonome democratische bestuurslaag met een open huishouding. Artikel 124 van de Grondwet bepaalt dat het bestuur en de regeling van de eigen huishouding aan het bestuur van provincies en gemeenten worden overgelaten. Beide genoemde bestuurslagen kunnen binnen de door de wet gestelde kaders de inhoud van hun taken zelf vaststellen, hun prioriteiten bepalen en zijn verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering.¹⁸ Dat wil zeggen dat zij alle taken die zij nodig achten op zich kunnen nemen, tenzij hun dit uitdrukkelijk bij hogere regelgeving is ontzegd. Bij een open huishouding hoort een eigen belastinggebied.

Binnen de staatsrechtelijke verhoudingen is het Rijk richting decentrale overheden wel verantwoordelijk voor het vaststellen van de omvang van de voor hen beschikbare middelen en voor de mogelijkheden om eigen belastingen te heffen. De financiële verhouding reguleert daarmee de autonomie van decentrale overheden.¹⁹

Voor zover het Rijk middelen uit de rijksbegroting beschikbaar stelt voor specifieke doeleinden, dienen de provincies over de besteding daarvan ook verantwoording af te leggen aan het Rijk. Provincies zijn echter vrij in de besteding van de algemene uitkering uit het provinciefonds en van de opbrengst van hun eigen belasting. De inzet van deze middelen is het resultaat van afwegingen op provinciaal niveau. Rijk en provincies zijn beide democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die de verantwoordelijkheid dragen voor de eigen financiële huishouding.²⁰

Bekostiging van taken

De financiële verhouding dient de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden zoveel mogelijk te waarborgen. Hiertoe moet zij zeker stellen dat andere overheden dan het Rijk over voldoende middelen kunnen beschikken om hun taken naar behoren uit te voeren.²¹ De financiële verhouding wordt mede bepaald door de manier waarop andere overheden door hen tot stand gebrachte voorzieningen bekostigen. Het ene uiterste is dat zij al hun uitgaven uit eigen middelen dekken. Zo is het bij de waterschappen geregeld. Het andere uiterste is dat de centrale overheid alle uitgaven van het andere bestuursorgaan voor haar rekening neemt.

Bij de provincies en gemeenten is gekozen voor een tussenvorm. Het streven naar decentralisatie brengt mee dat decentrale overheden hun taken het beste kunnen bekostigen via aan gebruikers van voorzieningen in rekening gebrachte tarieven,

¹⁶ Artikel 115 Provinciewet en artikel 117 Gemeentewet.

¹⁷ Artikel 2 Financiële-verhoudingswet; artikel 105, lid 3 Provinciewet en artikel 108 lid 3 Gemeentewet.

¹⁸ Artikel 118 Provinciewet.

¹⁹ Zo bepaalt artikel 132 lid 6 van de Grondwet dat in de wet geregeld wordt welke belastingen door de provincies geheven mogen worden.

²⁰ Raad voor de financiële verhoudingen (2006), *Advies Lokale lasten en gemeentelijke prestaties*, Den Haag: Rfv.

²¹ Artikel 9 lid 1 Europees handvest inzake lokale autonomie.

vervolgens uit de opbrengst van eigen belastingen, dan uit de algemene uitkering uit het provinciefonds en in laatste instantie uit specifieke uitkeringen.²²

Bekostiging uit *algemene middelen* – de algemene uitkering uit het provinciefonds, belastingen en overige eigen middelen – geniet de voorkeur. In dit geval moeten bestuurders het nut van voorzieningen zelf rechtstreeks afwegen tegen de daarvoor op te offeren eigen middelen.²³ Volgens de gangbare economische theorie vergroot dat de welvaart.²⁴ Maar zonder bijdragen van het Rijk komen provincies en gemeenten niet uit. Aan hun *algemene uitkering* uit het provinciefonds respectievelijk gemeentefonds mogen decentrale overheden zelf een bestemming geven.²⁵ Via *specifieke uitkeringen* draagt het Rijk bij in de kosten van rijkstaken die decentrale overheden in medebewind uitvoeren. Het uitgangspunt voor de Raad is dat specifieke uitkeringen in principe kostendekkend dienen te zijn.

Derde aspiratieniveau

De financiële verhouding moet eraan bijdragen dat het ‘derde aspiratieniveau’ zo goed mogelijk wordt gerealiseerd. Dit houdt in dat provincies en gemeenten – gegeven kostenverschillen door objectieve oorzaken – bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau *kunnen* realiseren.

De adviesaanvraag verwijst uitdrukkelijk naar het derde aspiratieniveau als een fundamenteel uitgangspunt bij de vormgeving van de financiële verhouding. Dat is terecht. Het derde aspiratieniveau sluit aan bij de politiek-maatschappelijke waarden die een klein en dichtbevolkt land als Nederland leefbaar houden. Overigens blijft de concrete uitwerking van dit streven een kwestie van politiek-bestuurlijke afwegingen.²⁶

De algemene uitkering uit het provinciefonds is bedoeld als aanvulling op de capaciteit van provincies om eigen inkomsten te verwerven. De algemene uitkering vormt in die zin het sluitstuk van de financiële verhouding, omdat zij voor alle decentrale overheden een geëgaliseerd speelveld moet waarborgen.

1.4

Verantwoording

Conform de adviesaanvraag is de analyse van dit advies gebaseerd op het jaar 2007. Het oordeel van de Raad is echter niet alleen gebaseerd op 2007. De Raad heeft zijn oordeel niet willen laten afhangen van mogelijke incidentele effecten of feiten in een enkel jaar. Hij heeft bij in dit advies ook de ontwikkeling in de financiële verhouding sinds de vorige omvangrijke herijking van het provinciefonds in 1998 in ogenschouw genomen. Met het oog op de invoering van de voorstellen schenkt de Raad ook aandacht aan de ontwikkelingen na 2007.

²² Via tarieven betalen gebruikers rechtstreeks een deel of alle kosten van een gemeentelijke of provinciale voorziening. Het gaat hier om een toepassing van het profijtbeginsel.

²³ Memorie van Toelichting Financiële-verhoudingswet, in Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Financiën, *Wetsvoorstellen Herziening Gemeentefonds*, Den Haag december 1995, blz. 90-91.

²⁴ Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.

²⁵ Een tussenvorm zijn de door een recente wetswijziging mogelijk gemaakte *decentralisatie-uitkeringen*.

²⁶ Wassenaar, M.C., Verhagen A.J.W.M. Verhagen (2006), *Financiën van de decentrale overheden*, Sdu Uitgevers Den Haag, blz. 129-130.

1.5

Opzet van het advies

Hoofdstuk 2 beschrijft de bestaande provinciale taken en hoe deze taken op dit moment worden bekostigd.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag hoeveel geld de provincies nodig hebben om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren en voor welk deel deze kosten ten laste van de algemene uitkering behoren te komen.

In hoofdstuk 4 presenteert de Raad een alternatieve verdeling van de algemene uitkering over de provincies. Zij sluit aan bij de noodzakelijke omvang van de eigen middelen, zoals die in hoofdstuk 3 is becijferd. Voor de verdeling van de uitgaven wordt aangesloten bij de resultaten van het onderzoek dat Cebeon in opdracht van de Raad heeft gedaan.²⁷ Verder wordt bij de verdeling rekening gehouden met de verschillen in vermogensinkomsten van provincies door het (voormalig) bezit van aandelen in (nuts)bedrijven.

In hoofdstuk 5 worden de consequenties voor de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de provincies besproken. Dit hoofdstuk schetst ook enkele oplossingen voor knelpunten die ontstaan door de overstap naar een andere omvang en verdeling van het provinciefonds.

²⁷ Cebeon (2009), *Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds*, Amsterdam.

Hoofdstuk 2

Provincies: taken en middelen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de taken van de provincies en de middelen waarover zij beschikken om die taken te bekostigen. De bronnen waaruit provincies die middelen putten moeten aansluiten bij hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo ontvangen provincies specifieke uitkeringen, wanneer zij in medebewind bepaalde taken voor het Rijk uitvoeren.²⁸ Om te kunnen beoordelen hoeveel algemene middelen provincies daarnaast nodig hebben, dient hun eigen takenpakket scherp op het netvlies te staan. Provincies moeten immers financieel in staat zijn de hen toegedachte taken naar behoren uit te voeren.

2.2 Takenpakket

De provincies verrichten een groot aantal uiteenlopende taken. Overigens is hun takenpakket niet strak afgebakend. Als middenbestuur – de schakel tussen het Rijk en de gemeenten – zijn provincies verantwoordelijk voor de coördinatie van gemeentelijke activiteiten met bovenlokale (regionale) effecten.²⁹ Van oudsher oefenen zij toezicht uit op gemeenten en waterschappen. Op het terrein van de ruimtelijke ordening hebben de provincies een belangrijke rol. In de laatste tientallen jaren zijn daarnaast de uitvoerende taken van de provincies substantieel in omvang toegenomen, zoals op het terrein van verkeer en vervoer, natuurontwikkeling en jeugdzorg.

In hoofdstuk 1 is gesignaleerd dat de provincies een autonome bestuurslaag met een open huishouding zijn. Voorbeelden van autonome provinciale taken zijn de bevordering van het toerisme en het zorg dragen voor het behoud van culturele regionale tradities. Sommige provincies maken zich daarnaast sterk voor armoedebeleid, kleine-kernenbeleid en zo meer. Vooral de laatstbedoelde activiteiten leiden gemakkelijk tot overlapping met bestaande verantwoordelijkheden van de gemeenten. Dan dreigt het subsidiariteitsbeginsel in de knel te raken. De commissie-Lodders meent dat de provincies zich vooral dienen te concentreren op ruimtelijk-economische vraagstukken en cultuur.³⁰

Het terrein van zorg en welzijn is volgens deze commissie primair aan de gemeenten. In juni 2008 is deze taakverdeling bekrachtigd in een tussen het Rijk en de provincies gesloten bestuursakkoord.

Behalve autonome taken ontplooiën de provincies activiteiten in medebewind, als uitvloeisel van wetgeving van het Rijk. Voorbeelden zijn taken op het terrein van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en de jeugdzorg. Sommige

²⁸ Eén lid van de Raad, prof. dr. C.A. de Kam, meent dat de bestuurslaag van de provincies overbodig is.

²⁹ Raad van State (2006), *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, blz. 24-25.

³⁰ De commissie Lodders heeft bij cultuur vooral oog voor de raakvlakken die cultuur heeft met ruimtelijke ordening, landschap en ruimtelijke kwaliteit.

medebewindstaken berusten op harde wettelijke verplichtingen. Bij de uitvoering van andere taken beschikken provincies over betrekkelijk veel ruimte om het beleid naar eigen inzichten gestalte te geven. Verder bestaat een heel scala aan activiteiten, waarbij het Rijk de provincies door convenanten en/of via co-financiering betreft bij de uitvoering en bekostiging van (rijks)beleid.

Kenmerkend voor het provinciale takenpakket is dat de provincie vaak niet de enige instantie is die zich met een taak bemoeit. Provincies werken veel samen met andere overheden – het Rijk, gemeenten en waterschappen – en met bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Zowel voor de omvang als de verdeling van het provinciefonds is het van belang dat de algemene middelen van de provincies zo goed mogelijk aansluiten bij het provinciale takenpakket.

Om de kosten van de provinciale taken te achterhalen, zijn die taken voor dit advies gegroepeerd in samenhangende (sub)clusters, die ook worden gebruikt bij de huidige verdeling van het provinciefonds.

2.3

Bekostiging

Tabel 2.1 somt de belangrijkste bronnen op, waaruit de provincies putten om hun taken te bekostigen.

Tabel 2.1: Financiële middelen van provincies, 2007

Bekostigingsbron	Budget (× mln euro)	Aandeel
Specifieke uitkeringen en andere overige inkomstenposten ^a	2.992	51%
Algemene uitkering uit het provinciefonds	1.126	19%
Opcenten op de motorrijtuigenbelasting	1.183	20%
Overige eigen middelen		
- <i>Structureel dividend</i> ^b	434	7%
- <i>Incidenteel dividend</i> ^c	903	15%
- <i>Overige inkomsten</i> ^d	341	6%
- <i>overige</i> ^e	-1.140	-20%
Totaal	5.839	100%

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

a) Dit betreft hoofdzakelijk specifieke uitkeringen. Het hier opgevoerde bedrag correspondeert niet precies met dat in het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2007 en 2008. Door gebruik van verschillende bronnen is ook een restpost aan inkomsten hieronder gebracht.

b) Regulier dividend uit lopende bedrijfsvoering

c) Incidenteel dividend door verkoop van bedrijfsonderdelen.

d) Hoofdzakelijk rente op reserves.

e) Vooral toevoegingen aan reserves.

Bron: CBS, *Statline*; Cebeon, Opgave provincies, Overzicht Specifieke Uitkeringen.

Afgezien van de toevoeging aan de reserves, wordt de helft van het provinciale takenpakket bekostigd via van het Rijk ontvangen specifieke uitkeringen. Dit betreft dus taakgebonden budgetten. Over de besteding van specifieke uitkeringen dienen de provincies verantwoording af te leggen aan het Rijk. Bij specifieke uitkeringen is het Rijk er in beginsel verantwoordelijk voor dat de aan provincies toegekende middelen toereikend zijn om de desbetreffende taken uit te voeren.

De provincies beschikken over veel algemene middelen. Ten eerste de algemene uitkering uit het provinciefonds. Ten tweede de opbrengst van de eigen belasting, de 'opcenten' op de motorrijtuigenbelasting. Beide posten samen zijn goed voor twee vijfde van de beschikbare middelen. De overige eigen middelen (ontvangen dividend, rente en dergelijke) dragen ten slotte ongeveer 30% aan de middelen bij. Provincies hebben in 2007 een omvangrijk bedrag (1.140 mln euro) aan hun reserves toegevoegd. Het betrof hier voornamelijk incidentele dividenduitkeringen (883 mln euro). Provincies hebben een groot deel van hun reserves bestemd voor toekomstige investeringsuitgaven.

De provincies zijn vrij in de besteding van de algemene middelen. Door het grote aandeel van de algemene middelen beschikken provinciebestuurders over veel ruimte om te beslissen welke taken hun provincie zal oppakken en hoeveel middelen daarvoor worden ingezet. Tegelijkertijd verschilt de budgettaire armslag van de provincies nogal, hoofdzakelijk doordat de opbrengst van de overige eigen middelen ongelijk over de provincies is gespreid. Dit komt met name, doordat sommige provincies dividend ontvangen op hun aandelen in (nuts)bedrijven, terwijl andere provincies zulke aandelen niet of in veel mindere mate bezitten.³¹

De Raad merkt op dat provincies hun algemene middelen niet louter kunnen inzetten voor de bekostiging van autonome taken. Het Rijk gaat er namelijk van uit dat provincies een belangrijk deel van hun eigen middelen uittrekken voor medebewindstaken. De middelen voor de uitvoering van sommige wettelijke taken worden zelfs uitdrukkelijk via het provinciefonds geleid. In zoverre is geen sprake van absolute vrije besteedbaarheid van de uitkering uit het provinciefonds. Provincies vullen van het Rijk ontvangen specifieke uitkeringen bovendien vaak uit eigener beweging aan met eigen middelen. Soms, omdat de specifieke uitkering te kort schiet, soms omdat bestuurders vinden dat aanvullend eigen beleid nodig is. De kern van dit advies richt zich op de kosten die provincies uit de algemene middelen moeten kunnen dekken. De samenhang met niet-kostendekkende specifieke uitkeringen mag daarbij echter niet uit het oog worden verloren.

2.4

Concrete taken en hun kosten

2.4.1 Totaalbeeld

Tabel 2.2 laat zien hoeveel middelen de provincies in 2007 voor welke taken hebben ingezet.³² Die taken zijn gegroepeerd in vijf clusters. Vier daarvan zijn onderverdeeld

³¹ Bij de bepaling van de algemene uitkering uit het provinciefonds wordt thans geen rekening gehouden met verschillen in de omvang van de overige eigen middelen. Elke provincie wordt geacht haar noodzakelijke kosten voor 11,3% uit deze bron te kunnen dekken.

³² Voor 2008 ontbreken nog voldoende betrouwbare cijfers.

in subclusters. De eerste kolom van tabel 2.2 toont de brutolasten. Het totaal van de ingezette middelen (5.839 mln euro) strookt met het totaalcijfer uit tabel 2.1. De tweede kolom toont de netto-uitgaven van de provincies (2.786 mln euro). Dit zijn de brutolasten, na aftrek van door de provincies van het Rijk ontvangen specifieke uitkeringen en overige inkomsten (2.992 mln euro). De derde kolom laat zien hoeveel middelen provincies voor hun taken nodig hebben volgens de uitgangspunten die de basis vormen voor de verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds. Deze ijkpuntbedragen sommen tot 2.203 mln euro. De laatste kolom van tabel 2.2 maakt duidelijk dat in 2007 de provincies 583 mln euro meer middelen hebben ingezet dan strookt met de uitgangspunten van de beheerders van het provinciefonds.

Tabel 2.2: Bruto-lasten, netto-uitgaven, ijkpuntbedragen, 2007 (× mln euro)

	1	2	3	4
Clusters	Bruto lasten	Netto lasten (exclusief incidenteel)	Bedragen Verdeelformule	Netto lasten – IJkpunt bedragen (2 – 3)
Bestuur	273	252	203	49
Infrastructuur	1.994	874	827	47
waarvan:				
<i>provinciale wegen</i>		565	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>openbaar vervoer</i>		59	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>overig verkeer en vervoer</i>		85	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>waterwegen en -keringen</i>		166	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
Water en Milieu	574	336	254	82
waarvan:				
<i>Water</i>		48	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>Milieu</i>		288	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
Ruimte	1.288	650	380	269
waarvan:				
<i>natuur, recreatie, agrarische zaken</i>		275	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>economische zaken</i>		213	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing</i>		162	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
Voorzieningen	1.711	675	539	136
waarvan:				
<i>Jeugdhulpverlening</i>		71	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>Cultuurhistorie</i>		19	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
<i>overig welzijn</i>		586	<i>nvt</i>	<i>nvt</i>
Totaal uitgavencluster	5.839	2.786	2.203	583

Bron: Cebeon (2009), *Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds*

Hierna volgt clustergewijs een toelichting op de provinciale taken.

2.4.2 Bestuur

Bij het cluster Bestuur gaat het om de zorg voor een goed functionerend openbaar bestuur.

De taken van de provincie op dit beleidsterrein omvatten:

- I. De organisatie van het provinciaal bestuur. Hierbij draait het om de bevordering van de kwaliteit van het lokale bestuur, het interbestuurlijk toezicht op gemeenten en waterschappen.
- II. Openbare orde en veiligheid. Het gaat om relatief bescheiden taken, die voor een deel in het verlengde liggen van de rijkstaken van de Commissaris van de Koningin, zoals de toetsing van rampenplannen en de coördinatie bij rampen.

Deze taken zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op wettelijke voorschriften. Het betreft voornamelijk de kosten van de bestuurlijke organisatie, die worden gemaakt met het oog op coördinatie, toezicht en overleg. In sommige gevallen gaat het om daadwerkelijke bestuurlijke ondersteuning van gemeenten. Ook vallen onder het cluster bestuur uitgaven voor representatie en voorlichting. Provincies dekken hun nettolasten in verband met de bestuurstaken (ruim 250 mln euro) nagenoeg geheel ten laste van de algemene middelen.

2.4.3 Infrastructuur

Bij het cluster Infrastructuur gaat het om bevordering van de bereikbaarheid van woon-, werk- en recreatieplaatsen, en om grotere verkeersveiligheid. Het betreft grofweg de volgende taken:

- I. Provinciaal wegenbeheer. De provincie is verantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud van provinciale wegen, fietspaden en bruggen.
- II. Provinciaal verkeers- en vervoersbeleid. De provincie is verantwoordelijk voor het vervoersbeleid in de provincie – verkeersveiligheid, mobiliteit, verkeersonderzoek, planning, bereikbaarheid, voorlichting en dergelijke.
- III. Openbaar vervoer. De provincie draagt zorg voor de aanbesteding (prijs en dienstregeling) van het regionaal openbaar vervoer – waaronder ook de veerverbindingen en alternatieve vormen van vervoer, zoals belbussen en regiotaxi's.

De hiermee verband houdende taken kunnen worden gerekend tot één van de speerpunten van het regionaal-economisch beleid van de provincies. De taken bij het provinciaal wegenbeheer zijn voor een groot deel gebaseerd op medebewindwetgeving. Hoewel dit een hard omschreven taak is, laat het wettelijk kader veel ruimte aan de provincies hoe zij hem precies uitvoeren. Bij het provinciaal verkeers- en vervoersbeleid gaat het – behalve om investeringen in de infrastructuur – vooral om coördinatie en planning.

Een belangrijk deel van de kosten op het cluster Infrastructuur wordt gedekt uit de Brede doeluitkering (BDU) Verkeer en vervoer. De middelen die de rijksoverheid onder deze noemer aan de provincies ter beschikking stelt zijn bedoeld voor zowel (mede)financiering van het regionale openbaar vervoer, als voor investeringen in

infrastructuur en mobiliteitsmanagement.³³ Het provinciale aandeel in de BDU Verkeer en vervoer bedroeg in 2007 ruim 741 mln euro. Boven de BDU stelt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) nog andere middelen beschikbaar. Voor grote regionale en lokale investeringsprojecten – waarmee meer dan 112,5 mln euro respectievelijk 225 mln euro is gemoeid – kan een provincie aanspraak maken op middelen ten laste van het Infrastructuurfonds.

Voor lossere, gebiedsgerichte afspraken kunnen regionale mobiliteitsfondsen worden ingericht. Die fondsen worden voor 50% door V&W gevoed en voor 50% door de betrokken decentrale overheden. De provincie mag haar deel voor het regionale mobiliteitsfonds *niet* ten laste van de BDU brengen.

Kenmerkend voor dit beleidsterrein is de steeds inniger verwevenheid van verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies. Het Rijk doet een steeds groter beroep op de provincies om bij te dragen aan de realisatie van (rijks) infrastructuur. De meeste provincies beschikken over voldoende middelen om aan dit beroep gehoor te geven.

De uitgaven op het cluster Infrastructuur worden voor ongeveer de helft gedekt uit specifieke uitkeringen, voornamelijk de BDU Verkeer en vervoer. Het nettobeslag op de algemene middelen van het cluster Infrastructuur bedraagt 708 mln euro.³⁴

2.4.4 Water en milieu

Bij het cluster Water en milieu worden provinciale middelen ingezet voor een veiliger en gezonder leefomgeving. De belangrijkste taakgebieden zijn:

- I. Water. De provincie is verantwoordelijk voor de kwaliteit (beheer en onderhoud) van het oppervlaktewater, de zorg voor het grondwater en de waterveiligheid. Dit houdt onder andere de zorg in voor voldoende capaciteit aan waterberging, voor de riolering in de buitengebieden, de afvalwaterzuivering, het beheer van (boezem)wateren en de bestrijding van muskusratten. De provincie houdt toezicht op alle primaire waterkeringen en op het functioneren van de waterschappen.
- II. Milieu. De provincie heeft een belangrijke taak bij de zorg voor een gezond leefmilieu (lucht, water, geluid en bodem) en om overlast door verkeer en industrie tegen te gaan. De provincie is belangrijk bij het verlenen van milieuvergunningen aan grote bedrijven. Zij is verantwoordelijk voor de handhaving en controle op de naleving van milieuwetgeving. Ook zijn provincies actief bij het stimuleren van duurzame opwekking van energie.

Het betreft in hoofdzaak taken die verschillende wetten aan de provincie opdragen. In die zin gaat het om harde taken, die weinig beleidsruimte toelaten. De taken op het terrein van water en milieu zijn gerelateerd aan de ruimtelijke opgaven, waarvoor de provincie de eerst aangewezen overheid is. De provincies ontvangen circa 66 mln

³³ De zogeheten WGR-plus gebieden (zeven grootstedelijke regio's, zoals Amsterdam en Rotterdam) ontvangen hun BDU-bijdrage rechtstreeks van het Rijk voor het regionaal verkeers- en vervoersbeleid in het WGR-plusgebied.

³⁴ Dit bedrag is niet als zodanig in tabel 2.2 terug te vinden. De reden is dat bedragen in het Cebeon-rapport afwijken, omdat hier een deel van de wateruitgaven (166mln euro) tot het cluster Infrastructuur is gerekend.

euro voor (water)bodemsanering.³⁵ Van de provincies wordt daarbij ook een eigen financiële bijdrage verwacht. Provincies kunnen een beroep doen op een bescheiden cofinancieringsregeling op basis van de zogenaamde Klimaatconvenanten.³⁶ In 2007 is een nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit gestart. Er bestaat een specifieke uitkering van 20 mln euro voor het bevorderen van de externe veiligheid. De provincie beperkt zich hoofdzakelijk tot kaderstelling, monitoring en toezicht; de concrete uitvoering is vaak een verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen.

De netto-uitgaven op dit cluster belopen in 2007 ruim 532 mln euro.³⁷

2.4.5 Ruimte

Het cluster Ruimte omvat alle provinciale activiteiten die bijdragen aan een optimale ruimtelijke afstemming van wonen, werken en recreëren.

Ruimtelijke ontwikkeling kan worden beschouwd als de kerntaak van de provincies.

Een groot deel van de provinciale taken op beleidsterreinen zoals verkeer, water en milieu, recreatie en economische aangelegenheden houdt verband met het gebruik van de ruimte. Dit cluster omvat taken op het terrein van:

- I. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing. Het betreft de zorg voor een goede afstemming van zowel kwaliteit en kwantiteit van de woningvoorraad. Door middel van de ruimtelijke inrichting kunnen provincies bij uitstek bijdragen aan het tot stand brengen van een aantrekkelijke leefomgeving.
- II. Natuur, recreatie en agrarische zaken. Het betreft de zorg voor natuurgebieden en duurzame land- en tuinbouw. De provincie is belast met de aanleg en het behoud van de ecologische hoofdstructuur, van recreatie- en natuurgebieden en de afstemming van milieubelangen en de belangen van de land- en tuinbouw.
- III. Economische zaken. Hierbij gaat het om de bevordering van duurzame groei van de economie en de werkgelegenheid. Daaraan dienstig is het scheppen van een optimaal vestigingsklimaat, onder andere door het aanbod van voldoende hoogwaardige bedrijventerreinen. Belangrijk is ook het stimuleren van aan het toerisme gekoppelde bedrijvigheid.

De hierboven opgesomde taken zijn te beschouwen als de kern van het provinciale takenpakket. Ruimtelijke ordening kenmerkt zich naar haar aard door planning, kaderstelling, toezicht en uitvoering. De provincie vervult de rol van gebiedsgerichte regisseur. Zij werkt hiertoe nauw samen met andere overheden (het Rijk, gemeenten, waterschappen, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en instellingen). De wettelijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening zijn dan ook in belangrijke mate procedureel-regelend van aard.

De provincies zijn vrij om aan deze taken zelf inhoudelijke invulling te geven. Zij zetten naast de beschikbare rijksbijdragen van ruim 75 mln euro ook eigen middelen in om de op dit beleidsterrein gestelde doelen te realiseren. Zo voert een aantal provincies aanvullend provinciaal grotestedenbeleid. Bovenop de locatiegebonden subsidies van het Rijk kennen provincies incidenteel uit eigen middelen bijdragen aan

³⁵ Een deel van de middelen wordt verstrekt via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

³⁶ Vervolgsubsidieregeling BANS klimaatconvenant 2007, Stcrt. 22 december 2006, nr. 250, pagina 51.

³⁷ Dit bedrag is niet als zodanig in tabel 2.2 terug te vinden. De reden is dat bedragen in het Cebeon-rapport afwijken, omdat daar een deel van de wateruitgaven (166 mln euro) bij het cluster Infrastructuur is gerekend.

exploitanten toe, als compensatie voor onrendabele toppen in de (sociale) woningbouw.

Kenmerkend voor het onderdeel Natuur, recreatie en agrarische zaken is opnieuw de onderlinge verwevenheid van activiteiten van het Rijk en die van de provincies. Het Rijk stelt via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) voor de periode tot 2013 zo'n 429 mln euro per jaar aan de provincies beschikbaar. In bestuursovereenkomsten met het Rijk hebben de provincies zich verplicht in de periode 2007–2013 circa 73 mln euro per jaar uit eigen middelen bij te dragen. Aanvullend stellen de provincies vrijwillig uit eigen middelen nog eens 47 mln euro per jaar beschikbaar om de inspanningen voor de ILG-doelen op te voeren. Naast de ILG middelen loopt er een Europees plattelands ontwikkelingsprogramma. Daarvoor trekken de provincies de komende periode in totaal nog eens 44 mln euro uit. Op jaarbasis bedraagt de provinciale inzet voor het landelijk gebied circa 200 mln euro.^{38 39}

Hoewel het niet om een wettelijke aan de provincies opgedragen taak gaat, voert elke provincie beleid dat is gericht op het versterken van de regionale economie. Het Rijk stelt via het programma Pieken in de Delta in 2007 46 mln euro beschikbaar voor gebiedsgericht beleid. Het betreft een veelheid aan activiteiten, deels gekoppeld aan het cluster Ruimte, zoals in het geval van bedrijventerreinen, maar ook op het terrein van scholing, innovatie en toerisme.⁴⁰ De provincies worden geacht een zelfde bedrag uit eigen middelen bij te leggen. Ook loopt een cofinancieringsregeling vanuit het Europees Fonds voor Regionale Samenwerking van ruim 13 mln euro.

De uitgaven op het cluster Ruimte worden voor ongeveer de helft gedekt uit specifieke uitkeringen. Het beslag op de algemene middelen bedraagt 650 mln euro.

2.4.6 Voorzieningen

Dit cluster omvat provinciale activiteiten die het welzijn van de bevolking in de meest brede zin van het woord beogen te behartigen. Taken op dit terrein liggen doorgaans dicht tegen de taken van gemeenten aan. In de zienswijze van de commissie-Lodders zijn gemeenten hier de eerst verantwoordelijke bestuurslaag. Taken binnen het cluster Voorzieningen zijn:

- I. Jeugdzorg. De provincies zijn verantwoordelijk voor de aansturing en bekostiging van de bureaus Jeugdzorg en de instellingen voor jeugdhulpverlening. Onder de provinciale jeugdzorg vallen ook de pleegzorg, de kindertelefoon en het meldpunt kindermishandeling. (jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugdhulpverlening, toegankelijkheid jeugdzorg).
- II. Cultuur.
 - a) *Regiefunctie*. Het gaat hierbij om enerzijds de regiefunctie inzake het regionale aanbod van culturele voorzieningen en anderzijds om subsidies voor allerhande (lokale) activiteiten

³⁸ Cebeon (2009), pagina 60.

³⁹ Voor de intensivering op basis van de provinciale coalitieakkoorden is met een looptijd van zes jaar gerekend. Cijfers op basis van IPO-notities. Merk op dat het hier voor een deel gaat om toekomstige investeringen, die niet zijn vastgelegd in bestuursovereenkomsten.

⁴⁰ Het voormalige Tender investeringsprogramma (TIPP) liep in 2007 ten einde.

- b) *Het cultuurhistorisch erfgoed*. Dit betreft adviserende organen voor de monumentenzorg, de instandhouding van monumenten, archeologie, heemkunde en de provinciale musea.
 - c) *Regionale omroepen*. Iedere provincie heeft minimaal één eigen regionale omroep die door de provincie wordt gefinancierd.
- III. Welzijnsbeleid. De provincies ontwikkelen en ondersteunen plannen en voorzieningen die er voor zorgen dat kinderen en volwassenen gezond en prettig kunnen leven. Te denken valt aan ondersteuning van de sociale infrastructuur van gemeenten, financiering van regionale patiënten- en consumentenplatforms, spreiding van regionale onderwijsvoorzieningen, onderwijsbeleid provincie (o.a. stimulering beroepsonderwijs), ontwikkeling van regionale sportinfrastructuur, bibliotheekwezen, breedtesport en ambulancevervoer.

Bij het subcluster Jeugdzorg gaat het om een wettelijk aan de provincies opgedragen taak, waarvoor afzonderlijke doeluitkeringen bestaat. De provincies ontvangen in 2007 een uitkering voor de bureaus Jeugdzorg van 80 mln euro en een uitkering voor de door zorgaanbieders verleende jeugdzorg van 664 mln euro. In dat jaar droegen de provincies voor deze taak in totaal ongeveer 71 mln euro uit eigen middelen bij. Voor het justitiële deel van de jeugdzorg bestaat een aparte kostendekkende vergoeding.

Bij het subcluster Cultuur gaat het om uiteenlopende taken. Soms gaat het om cofinanciering, waarbij het Rijk en de provincie samen betalen. Voor bescherming van het archeologisch erfgoed, een wettelijk aan de provincies opgedragen taak, is een bedrag aan provinciefonds toegevoegd.

Provincies zijn actief bij de ondersteuning van (basis) bibliotheken. Daarvoor is in 2007 een bijdrage van het Rijk beschikbaar van ruim 20 mln euro. De provincies stellen vaak aanvullend eigen middelen beschikbaar voor bibliotheken. Ook bestaan er specifieke uitkeringen voor cultuurbereik, cultuureducatie en beeldende kunst en vormgeving, waarmee in totaal ruim 17 mln euro is gemoeid. Deze bijdragen veronderstellen dat provincies aanvullend eigen middelen inzetten.

De provincies zijn bij wet verplicht te voorzien in een regionale omroep. De middelen daarvoor zijn in 2000 en 2006 naar het provinciefonds overgeheveld.

De provincies hebben verder een bij de wet opgedragen taak om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Bij voorzieningen gaat het voor een deel om activiteiten die rechtstreeks op de burger zijn gericht zoals sport, kunstzinnige vorming, beeldende kunst, culturele centra, musea en dergelijke. Veel provincies zien een taak voor zich weggelegd bij het stimuleren van de regiospecifieke cultuur. Vastgesteld kan worden dat provincies bij het cluster Voorzieningen beschikken over een grote mate van beleidsvrijheid. Voor een groot deel van de provinciale activiteiten op het onderdeel welzijnsbeleid ontbreekt een wettelijke basis.

De uitgaven voor het cluster Voorzieningen worden voor 65% gedekt uit specifieke uitkeringen. De netto-uitgaven ten laste van de algemene middelen bedragen in 2007 ongeveer 675 mln euro.

2.5

Tot slot

De taken van de provincies zijn niet strak af te bakenen. Veel van wettelijk is geregeld laat daarbij een grote mate van vrijheid aan de provincies over hoe zij die taak willen uitvoeren. Het middenbestuur draagt zelden als enige bestuurslaag verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsterrein. Bij het uitstippelen en de uitvoering van hun beleid zijn provincies doorgaans (mede) aangewezen op het Rijk en de gemeenten. Voor de bekostiging van hun taken zijn de provincies vaak (mede) afhankelijk van de rijksoverheid. Door allerlei ondoorzichtige vormen van cofinanciering is vaak onduidelijk waar de verantwoordelijkheden liggen en wordt een goede afweging van prioriteiten doorkruist.

Taken waarbij het Rijk een deel van de kosten voor zijn rekening neemt vergen minder provinciale middelen, waardoor provincies eerder geneigd zijn voor de betrokken activiteiten het groene licht te geven. Een integrale afweging van maatschappelijke baten en de integrale kosten (van Rijk en provincie samen) zou (wellicht) tot een andere inzet van middelen hebben geleid.

Omgekeerd start het Rijk soms met activiteiten die alleen binnen het voor de rijksuitgaven geldende kader passen, dankzij het feit dat provincies met additionele middelen over de brug (kunnen) komen. In beide gevallen ontbreken op rijks- en provinciaal niveau de juiste prikkels om een integrale kosten-baten analyse van voorgenomen activiteiten uit te voeren, terwijl de verrommeling van de financiële verhouding tussen beide bestuurslagen een nieuwe impuls krijgt.

Niet alleen het Rijk, ook gemeenten speculeren in voorkomende gevallen op door provinciebestuurders gevoelde verantwoordelijkheden. Doordat provincies in ruime mate beschikken over eigen middelen, blijken de provincies vaak in staat en bereid uit eigen middelen financiële en andere bijdragen te leveren aan het oplossen van lokale maatschappelijke problemen.

Hoofdstuk 3

Omvang van het provinciefonds

3.1

Inleiding

Hoeveel geld hebben de provincies nodig om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren? De vraag aan de Raad is of de omvang van het provinciefonds wel aansluit op het provinciale takenpakket, zoals vastgelegd in het Bestuursakkoord dat het Rijk en de provincies in juni 2008 hebben gesloten. Voor welk deel van hun financiële middelen mogen zij rekenen op de algemene uitkering uit het provinciefonds? Deze drie vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

3.2

Beschouwing

Binnen de in Nederland bestaande staatsrechtelijke verhoudingen zijn de provincies zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van hun taken, op een door de rijksoverheid gemarkeerd speelveld. De fondsbeheerders constateren dat de gezamenlijke provincies op dit moment over méér middelen beschikken dan zij redelijkerwijs nodig lijken te hebben om hun taken naar behoren uit te voeren. Maar is dat ook zo?

De Raad heeft in dit advies een antwoord geformuleerd op deze vraag. De visie op de geëigende taken van provincies en op de manier waarop die moeten worden bekostigd is uiteindelijk de vrucht van politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en economische afwegingen. Niemand betwist echter dat provincies over voldoende middelen moeten beschikken om hun basistaken op een sobere en doelmatige manier te kunnen uitvoeren.

Provinciebestuurders zijn democratisch gelegitimeerd om de basistaken ruimhartig op te pakken en nog andere taken op te pakken. Zij zijn daartoe gemakkelijker in staat, naarmate de belastingontvangsten meevallen en op ruimere schaal andere eigen middelen beschikbaar komen. Dit maakt de vraag nog pregnanter hoeveel geld de provincies samen nodig hebben voor een adequate uitvoering van het takenpakket waarvoor zij in ieder geval verantwoordelijk zijn.

Gegeven het basale takenpakket van de provincies, moeten naar het oordeel van de Raad de kosten, die onvermijdelijk samenhangen met een sobere en doelmatige uitvoering van die taken, bepalend zijn voor de middelen waarover provincies kunnen beschikken.

Voor de bekostiging van een aantal van hun taken ontvangen provincies een *specifieke uitkering* van de rijksoverheid. Het uitgangspunt bij specifieke uitkeringen is dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van de desbetreffende taak.

Naast zulke specifieke uitkeringen beschikken provincies over *algemene middelen*.

Dit zijn:

- de eigen belastinginkomsten,
- de overige eigen middelen (OEM), en
- de algemene uitkering uit het provinciefonds.

Deze algemene middelen zijn niet aan een specifieke taak gebonden. Dit betekent dat het bestuur van de provincie zelf bepaalt voor welke taken de algemene middelen bestemd zijn. Want provincies zijn vrij alle mogelijke taken op zich te nemen, tenzij wettelijke regels of bestuurlijke afspraken met de rijksoverheid dit uitdrukkelijk uitsluiten.

Deze autonomie van provincies maakt het lastig uitspraken te doen over de gewenste omvang van de algemene middelen. Het bestaande uitgavenniveau kan hierbij niet richtinggevend zijn. Niet wat – gegeven de beschikbaarheid van de aanwezige middelen – mogelijk is moet de leidraad zijn, maar wat nodig is voor bekostiging van de taken waarvoor provincies zich gesteld zien. Aard en omvang van die taken worden voor een belangrijk deel door de provincies zelf ingevuld. De mate waarin provincies in staat zijn taken op zich te nemen, dan wel (wettelijke) taken ruimhartig uit te voeren, wordt vervolgens weer bepaald door de beschikbare middelen. Daarbij is het heel wel denkbaar dat beleidsmakers er de voorkeur aan geven alle beschikbare middelen uit te geven, in plaats van voorziene overschotten te reserveren of in de vorm van belastingverlaging aan de inwoners van de provincie terug te geven. In verhouding overvloedig aanwezige middelen scheppen dan als vanzelf nieuwe taken.

De Raad rekent het niet tot zijn verantwoordelijkheden een oordeel te vellen over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van bestaande uitgaven van individuele provincies. Wel signaleert de Raad dat de provincies in de jaren 1998–2007 hun belastingtarieven hebben verhoogd, hoewel dit niet noodzakelijk was, gezien het feit dat de provinciale reserves in deze periode ruimschoots zijn verdrievoudigd, van 1,46 naar 4,77 miljard euro. Het is duidelijk dat een ruime stroom financiële middelen gemakkelijker leidt tot ondoelmatigheden, in vergelijking met een situatie waarin bestuurders elk dubbeltje twee maal moeten omdraaien.

Om tot een oordeel te komen over de hoeveelheid middelen die provincies nodig hebben om hun takenpakket op een redelijke manier te kunnen uitvoeren, heeft de Raad verschillende benaderingen gevolgd. De uiteindelijke beslissing over de gewenste omvang van de eigen middelen van de provincies is niet aan de Raad. Het betreft een politiek-bestuurlijke keuze. De Raad vertrouwt erop dat de in dit advies verzamelde cijfers en de daarop gebaseerde analyses dit keuzeprocess ondersteunen.

3.3

Omvang provinciefonds: drie benaderingen

Bij eerdere herzieningen van het provinciefonds ging het uitsluitend om verbetering en verfijning van de verdeelsleutels, die worden gebruikt om het aandeel van elke provincie in de uitkering uit dit fonds te bepalen. Nu is dit anders door de goede financiële positie waarin de provincies zich bevinden. Daarmee rijst de vraag hoe de omvang van de algemene middelen, die provincies nodig hebben om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren, moet worden bepaald. De Raad heeft drie benaderingen gekozen om deze vraag te beantwoorden:

1. één sluit aan bij de ijkpunten van het provinciefonds;
2. één is gebaseerd op de laagste feitelijke uitgaven per beleidscluster; en
3. één gaat uit van de uitgavengroei in de periode 1998–2007 bij ongewijzigde voortzetting van het beleid, met de feitelijke uitgaven in 1998 als startpunt.

3.3.1 *Ijkkpunten provinciefonds*

De algemene uitkering uit het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld aan de hand van ‘ijkkpunten’ voor uitgaven en inkomsten. Voorbeelden van ijkkpunten zijn: het aantal inwoners van de provincie en de lengte van het provinciale wegennet. De ijkkpunten voor de uitgaven hebben betrekking op vijf clusters van voorzieningen; zie onderdeel 2.4. De ijkkpunten voor de inkomsten gelden voor de opbrengst van de eigen belasting en die van de overige eigen middelen. Het verschil tussen de bedragen op basis van de ijkkpunten voor uitgaven en inkomsten bepaalt de hoogte van de uitkering voor elke provincie.

Beide ijkkpunten hebben een *normatief* karakter: provincies worden geacht deze uitgaven voor elk beleidscluster te moeten doen en ze worden geacht deze inkomsten te kunnen genereren. De *feitelijke* niveaus van uitgaven en inkomsten kunnen tegen deze normatieve niveaus worden afgezet.

De feitelijke uitgaven, exclusief mutaties in de provinciale bestemmingsreserves, lagen in 2007 volgens een onderzoek van Cebeon 654 mln euro hoger dan de ijkkpunten van het provinciefonds.⁴¹ Met inbegrip van de mutaties in die bestemmingsreserves bedraagt het verschil 467 mln euro.⁴² Deze hogere feitelijke uitgaven werden gedekt door hogere feitelijke inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (de enige provinciale belasting) en de overige eigen middelen – opnieuw ten opzichte van de ijkkpunten voor de ontvangsten. Deze benadering blijkt dus nogal gevoelig te zijn voor het al dan niet meenemen van de onttrekkingen en toevoegingen aan de provinciale bestemmingsreserves.

3.3.2 *Laagste uitgaven per cluster*

De gedachte achter deze benadering is dat het voorzieningenniveau in geen enkele provincie beneden een nog net aanvaardbaar minimum is gezakt. Daarom is nagegaan hoeveel elke provincie voor elk van de vijf voorzieningencusters uitgeeft. Per cluster zijn de drie provincies met de laagste uitgaven geselecteerd.⁴³ Hun gemiddelde levert een uitgavennorm voor alle provincies op. Anders gezegd: de overige negen provincies worden geacht met dit uitgavenpeil toe te kunnen, door – waar nodig – bestaande voorzieningen te versoberen en/of doelmatiger te gaan werken. De focus op de uitgaven sluit aan bij het voor het provinciefonds wezenlijke uitgangspunt dat de algemene uitkering moet aansluiten bij kostenverschillen door objectieve oorzaken. Door de keuze voor drie provincies wordt voorkomen dat individuele uitschieters van een enkele provincie de doorslag geven.⁴⁴

⁴¹ Cebeon (2009), blz. 10, kolom 5, regel B.

⁴² Cebeon (2009), blz. 10, kolom 4, regel A.

⁴³ Op enkele punten is naar aanleiding van de bevindingen van bureau Cebeon de verdeling van BBV-functies over de clusters veranderd. De belangrijkste daarvan is dat functie Waterwegen en waterkeringen is verplaatst van het Cluster Infrastructuur naar het Cluster Water en milieu.

⁴⁴ Bij deze benadering is uitgegaan van de uitgaven zonder de incidentele baten en lasten in de vorm van dotaties en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves. Als deze incidentele uitgaven worden meegenomen, dan zou dit een grote en niet reële spreiding tussen het hoogste en het laagste uitgavenniveau opleveren. Het structurele uitgavenbeeld kan beter van de nettolasten exclusief reservemutaties worden afgeleid.

Bij deze benadering zijn de uitgaven van provincies in eerste aanleg gedeeld door hun aantal inwoners. Dat is logisch, want een provincie met weinig inwoners kan natuurlijk – uitgedrukt in miljoenen euro's – met veel minder inzet van middelen toe. Om de gevoeligheid van de uitkomsten bij deze insteek te kunnen beoordelen, zijn de feitelijke uitgaven van elke provincie niet alleen gedeeld door het aantal inwoners, maar ook door de ijkpunten voor de uitgaven, die gelden bij de verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds. De Raad meent dat deze ijkpunten in een aantal opzichten moeten worden herzien.⁴⁵ Daarom zijn de feitelijke uitgaven ook gedeeld door deze herziene ijkpunten.

Theoretisch verdient deze aanpak de voorkeur, omdat de ijkpunten voor de uitgaven worden geacht een goede indicatie te geven van de objectieve kosten van provincies. Ook bij beide alternatieve varianten – met als uitgangspunt de al dan niet herziene ijkpunten – zijn de gemiddelde uitgaven van de drie provincies met het laagste uitgavenniveau als vertrekpunt genomen, om die vervolgens als norm te gebruiken.

De feitelijke uitgaven van de provincies liggen bij deze drie toetsen 634 mln tot 915 mln euro boven het normatieve niveau; zie tabel 3.1.

Tabel 3.1 Verschil tussen feitelijk en normatief uitgavenniveau, 2007 (× mln euro)^a

Cluster	Feitelijke uitgaven gedeeld door:		
	Aantal inwoners	Bestaande ijkpunten	Aangepaste ijkpunten
Bestuur	129	105	105
Infrastructuur	155	163	277
Water en milieu	115	105	177
Ruimte	134	137	228
Voorzieningen	150	124	127
Verschil	684	634	915

a Op basis van de drie provincies met de laagste uitgaven per cluster, bij schaling met inwoners, de bestaande en de aangepaste ijkpunten van het provinciefonds.

Op basis van het uitgavenniveau in de drie provincies met de laagste uitgaven per cluster is het aannemelijk dat bij een sobere uitvoering van het provinciale takenpakket ruimte bestaat om het uitgavenniveau benedenwaarts aan te passen. Die ruimte bedraagt ten minste 634 mln euro, en wel bij de bestaande ijkpunten voor het provinciefonds; zie het totaalcijfer van de middelste kolom van tabel 3.1.⁴⁶

De Raad wijst er op dat de uitkomsten van deze methode betrekkelijk willekeurig zijn. Ook het uitgavenniveau in de twee of vier provincies met de laagste uitgaven per cluster kan immers tot norm worden verheven. Inhoudelijk is normering op basis van de kostengeöriënteerde uitgavenijkpunten van het provinciefonds het best verdedigbaar. Daarbij maakt het overigens groot verschil uit of wordt aangesloten bij

⁴⁵ Zie hoofdstuk 4.

⁴⁶ Voor de goede orde merkt de Raad op dat deze analyse verricht is op basis van de op dat moment nog niet definitieve cijfers van Cebeon. Het is mogelijk dat berekeningen op basis van de definitieve cijfers kleine verschillen zullen laten zien.

de bestaande ijkpunten (waarop vanuit de kostenoriëntatie kritiek mogelijk is, zie hoofdstuk 4) of bij de door de Raad aangepaste ijkpunten, die meer recht doen aan de kostenoriëntatie. In het laatste geval loopt het verschil tussen het feitelijke en het normatief bepaalde uitgavenniveau zelfs op tot boven de 900 mln euro; zie de laatste kolom van tabel 3.1.

3.3.3 *Groei van de provinciale uitgaven, 1998–2007*⁴⁷

De derde door de Raad onderzochte benadering traceert de uitgavengroei in de periode 1998–2007 bij ongewijzigde voortzetting van het beleid dat de provincies in het startjaar 1998 voerden. De Raad meent – alles afwegend – dat deze benadering de voorkeur verdient.

Basisjaar: 1998

Bij de meest recente herziening van het provinciefonds – in 1998 – achtten alle betrokken partijen de toen voor de provincies beschikbare algemene middelen voldoende voor de bekostiging van hun toenmalige takenpakket. De omvang van het provinciefonds heeft bij die gelegenheid niet ter discussie gestaan. De algemene uitkering uit dat fonds werd, samen met de opbrengst van de provinciale belasting en die van de overige eigen middelen, kennelijk voldoende geacht. Objectieve aanwijzingen dat de provinciale uitgaven destijds tekortschoten om de vereiste voorzieningen tot stand te kunnen brengen, ontbreken. In die tijd zijn evenmin vraagtekens geplaatst bij de uitgaven die de provincies ten laste van hun algemene middelen deden – noch bij het totaal van die uitgaven, noch bij de uitgaven voor afzonderlijke beleidsterreinen, zoals algemeen bestuur of verkeer en vervoer. Zo beschouwd zijn de provinciale uitgaven en inkomsten in het jaar 1998 door wetgever en bestuurders van Rijk en provincies kennelijk als redelijk aangemerkt. Daarmee kan de situatie uit 1998 gelden als breed geaccepteerd startpunt voor verdere analyses.

Naar noodzakelijke kosten in 2007

Anders dan tien jaar geleden, vormt de omvang van de algemene middelen van de provincies op dit moment wél een punt van discussie. Bij zijn beoordeling kiest de Raad als startniveau de *feitelijke* uitgaven in 1998. De kosten van de provincies zijn toen voor alle provinciale beleidsterreinen vastgelegd in (uitgaven)ijkpunten. Een factor die in alle ijkpunten voorkomt is het aantal inwoners van een provincie. Het is immers nogal logisch dat provincies voor sommige taken extra geld moeten uitgeven, naarmate hun bevolking meer zielen telt. In het algemeen werden en worden deze ijkpunten gezien als een redelijke benadering van de (noodzakelijke) kosten die provincies moeten maken.

De omvang van de in 2007 noodzakelijke uitgaven – en dus van de voor de bekostiging van die uitgaven benodigde algemene middelen – valt te benaderen door na te gaan hoe deze ijkpunten zich sinds 1998 hebben ontwikkeld, tevens rekening houdend met andere factoren, zoals de algemene stijging van de prijzen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het lastig is om de ontwikkeling van

⁴⁷ Deze paragraaf bevat de hoofdlijnen van de gevolgde aanpak. In een afzonderlijke publicatie zal de Raad een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte methode geven, met inbegrip van een verantwoording van de gebruikte cijfers.

sommige ijkpunten in de tijd te traceren. De maatschappelijke of de bestuurlijke dynamiek trekt zich soms weinig aan van de richting die de ijkpunten suggereren.

Gezien het vorenstaande heeft de Raad de volgende benadering gevolgd:

- de bestaande (uitgaven)ijkpunten zijn als uitgangspunt genomen om de ontwikkeling van de noodzakelijke kosten tussen 1998 en 2007 te bepalen, behalve wanneer ijkpunten hiervoor evident niet geschikt zijn;
- centraal daarbij staat de ontwikkeling van de totale kosten per beleidsterrein (per ‘cluster’ van voorzieningen), niet de verdeling van die kosten over afzonderlijke provincies.

De ontwikkeling van de noodzakelijke kosten wordt gekwantificeerd met inachtneming van vier relevante factoren:

- de prijsstijging,
- klaarblijkelijke veranderingen in oppervlakte, omvang van de doelgroep en/of gebruik (van voorzieningen),
- de algemene welvaartsontwikkeling, en
- bijzondere mutaties, zoals veranderingen in de taken van provincies en hun bekostiging.

Prijsontwikkeling

Wanneer de prijzen stijgen, hebben provincies uiteraard meer geld nodig om hun bestaande taken te kunnen blijven uitvoeren. De uitgaven uit het startjaar 1998 zijn daarom opgehoogd met behulp van de prijsindex van de overheidsconsumptie. Voor de beleidsterreinen Infrastructuur en Water en milieu is (ook) gebruik gemaakt van de prijsindex infrastructuur. Beide indices worden bijgehouden door het Centraal Planbureau.

Volumeontwikkeling

De algemene uitkering die provincies uit het provinciefonds ontvangen wordt bepaald aan de hand van maatstaven zoals het aantal inwoners en de lengte van het provinciale wegennet. De feitelijke uitgaven (niveau 1998) zijn verhoogd in lijn met de ontwikkeling van deze maatstaven tot 2007, zoals de bevolkingsgroei en veranderingen in de lengte van het wegennet. Sommige maatstaven tonen weinig dynamiek, zoals ‘groen’ en ‘water’, terwijl de provinciale uitgaven hiervoor objectief omhoog moeten door het groeiende toerisme. In zulke gevallen is gekozen voor een andere maatstaf, in dit geval de groei van het aantal recreatieve overnachtingen en de capaciteit van hotels, campings, en dergelijke.

Welvaartsgroei

De kosten per eenheid provinciale dienstverlening stijgen niet alleen door loon- en prijsstijgingen, maar ook doordat – onder invloed van de algemene welvaartsgroei – hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van die dienstverlening. Burgers accepteren niet dat het niveau van de dienstverlening door provincies aantoonbaar achterblijft bij dat van andere aanbieders van goederen en diensten.

Bijzondere mutaties

Wanneer provincies een taak van de rijksoverheid overnemen, eist de wet dat zij daarvoor via extra middelen compensatie krijgen. Omgekeerd gaan taken soms over van provincies naar een andere bestuurslaag, bijvoorbeeld de gemeenten. Het spreekt vanzelf dat de cijfers voor zulke taakveranderingen zijn gecorrigeerd. Verder wordt soms afgesproken dat provincies voortaan een groter of juist kleiner deel van de kosten van een voorziening voor hun rekening zullen nemen. Ook hiervoor is gecorrigeerd, evenals voor het feit dat provincies sinds 2004 compensatie ontvangen voor de btw (omzetbelasting) die zij betalen bij uitbesteding van werkzaamheden.⁴⁸ De in aanmerking genomen mutaties komen uit een overzicht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, zie bijlage IV.

Kostenontwikkeling 1998–2007

De noodzakelijke uitgaven van de provincies zijn via bovenstaande bewerkingen afgeleid, uitgaande van het feitelijke uitgavenniveau in 1998. Het op deze manier bepaalde uitgavenpeil in 2007 dat hoort bij ‘ongewijzigd beleid’ in de periode 1998–2007 (2.087 mln euro) kan vervolgens worden afgezet tegen de feitelijke uitgaven in dat jaar (2.786 mln euro).⁴⁹ De feitelijke uitgaven van de provincies blijken in 2007 zo’n 0,7 miljard euro hoger te liggen dan de uitgaven bij ongewijzigd beleid; zie tabel 3.2.

Tabel 3.2 Provinciale uitgaven, 1998–2007 (× mln euro)

Uitgavenniveau 1998		1.459
Prijsindexatie	493	
Volume-ontwikkeling	50	
Algemene welvaartsgroei	73	
Taak- en bekostingsmutaties	147	
<u>BTW-compensatiefonds</u>	<u>-135</u>	
Uitgavenniveau 2007 bij ‘ongewijzigd beleid’		2.087
<u>Feitelijk uitgavenniveau 2007</u>		<u>2.786</u>
Verschil		699

De meeruitgaven (van 699 mln euro, om precies te zijn) kunnen twee oorzaken hebben:

- dalende productiviteit,
- extra beleid, ten opzichte van ongewijzigd beleid zoals dat hierboven is gedefinieerd.

⁴⁸ Wanneer provincies zelf werkzaamheden verrichten, hoeven zij over de waarde van die prestaties geen btw af te dragen. Bij uitbesteding van diezelfde werkzaamheden brengt de aannemer of uitvoerder van het werk aan de provincies btw in rekening. Dit verschil verstoort de afweging tussen zelf doen en uitbesteden van de bedoelde werkzaamheden. Om aan deze verstoring een eind te maken, krijgen provincies sinds 2003 compensabele btw over uitbesteed werk terug.

⁴⁹ In letterlijke zin is geen sprake van ongewijzigd beleid, want in het provinciale takenpakket traden tussen 1998 en 2007 allerlei wijzigingen op. Zoals in de hoofdtekst wordt toegelicht, is voor deze taakveranderingen gecorrigeerd. Na deze correctie is het juist om te spreken over ‘ongewijzigd beleid’.

Productiviteit

Het uitgavenbeloop bij ongewijzigd beleid is berekend, uitgaande van de stilzwijgende veronderstelling dat de productiviteit van de provinciale apparaten tussen 1998 en 2007 gelijk is gebleven. Zou de productiviteit zijn verbeterd – ambtenaren verzetten tegenwoordig per uur méér werk dan tien jaar geleden – dan was voor ongewijzigde voortzetting van het beleid minder inzet van middelen nodig geweest dan de nu becijferde 2.087 mln euro. Omgekeerd zouden – als de productiviteit bij de provinciale dienstverlening in de afgelopen jaren gedaald was – juist méér middelen moeten worden ingezet om het beleid ongewijzigd te kunnen voortzetten.

De aandacht voor een voortdurende verbetering van de productiviteit is mogelijk verslapt in provincies die hun inkomsten in verhouding sterk zagen stijgen. In hoeverre eventueel sprake is geweest van een dalende productiviteit van de provinciale apparaten valt met hulp van de beschikbare gegevens evenwel niet na te gaan.⁵⁰ Hoogst onwaarschijnlijk is evenwel dat het productiviteitsverlies in de beschouwde periode 37% zou hebben bedragen.⁵¹ Het is dus waarschijnlijker dat de tweede verklaring opgeld doet.

Extra beleid

Die luidt dat provincies bestaande taken ruimhartiger zijn gaan uitvoeren, of geheel nieuwe taken hebben opgepakt. Een aantal provincies⁵² kon zich deze ruimhartigheid betrekkelijk gemakkelijk veroorloven door:

- de hoge opbrengst van de eigen belasting, en
- grote meevallers bij de overige eigen middelen.

Meer hierover in onderdeel 3.4.

De indruk bestaat dat provincies sommige *bestaande taken ruimhartiger uitvoeren* dan tien jaar geleden het geval was. Zo zijn de uitgaven voor algemene bestuurstaken in de periode 1998–2007 meer dan verdubbeld, terwijl op dit terrein geen nieuwe taken van betekenisvolle omvang zijn toegevoegd. Ook de uitgaven voor voorzieningen voor uiteenlopende bevolkingsgroepen zijn sterk gestegen, terwijl het hierbij volgens de commissie-Lodders voor een deel om activiteiten gaat die niet tot de kerntaken van de provincies behoren.

3.3.4 Beleidswijzigingen, 1998–2007

Tabel 3.2 geeft een beeld van de uitgavengroei bij ongewijzigde voortzetting van het beleid. Mede onder invloed van de sterke groei van de provinciale inkomsten is het beleid echter gewijzigd. De Raad geeft in overweging dit nieuwe beleid als volgt te betrekken bij het bepalen van de omvang van het provinciefonds:

⁵⁰ Vergelijkbare cijfers zijn wel beschikbaar voor de gezamenlijke gemeenten. Gecorrigeerd voor inflatie en taakverschuivingen bleven de totale (reële) uitgaven van de gemeenten in de periode 2001–2006 gelijk, terwijl de productie met 0,8% per jaar kromp. Dit duidt op een daling van de productiviteit met tussen 0,5% en 1% per jaar. Zou een vergelijkbare trend spelen bij de bestuurslaag van de provincies, dan verklaart dit 5 tot 10%-punten van de extra uitgavenstijging met 37% die uit tabel 3.2 valt te distilleren. Zie: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Maten voor gemeenten 2008*, Den Haag: SCP, blz. 27.

⁵¹ Berekend als: $773/2.087 \times 100\% = 37\%$.

⁵² Enkele andere provincies zagen hun ontvangsten echter in veel mindere mate toenemen.

- a. Een toevoeging van 232 mln euro in verband met taken op het terrein van de clusters Infrastructuur, Water en Milieu en Ruimte die provincies hebben opgepakt in reactie op rijksbeleid, zonder dat zij daarvoor compensatie van het Rijk hebben ontvangen.
- b. Een uitname van 130 mln euro in verband met taken op sociaal en cultureel beleidsterrein, die de commissie-Lodders niet tot de primaire taken van de provincies rekent.

Ad a

Provincies hebben in de afgelopen jaren tal van taken opgepakt, waar en wanneer het Rijk gaten liet vallen. De rijksoverheid heeft provincies taken toebedacht, zonder daar voldoende middelen bij te leggen. Dit vanuit de gedachte dat de provincies voor deze taken wel hun ruim voorhanden zijnde middelen zouden inzetten. Voorbeelden liggen voor het oprapen: beleidsvoornemens uit de *Nota Ruimte*, de *Nota Mobiliteit*, de *Agenda Vitaal Platteland* en de *Nota Pieken in de Delta*.⁵³ Verder hebben provincies zich bereid verklaard mee te betalen aan de (versnelde) aanleg of verbreding van rijkswegen, wanneer het Ministerie van Verkeer en Waterstaat daarvoor onvoldoende middelen uit de rijks kas kon vrijmaken. En bij de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur en de aanleg van (regionale) bedrijventerreinen rekent het Rijk op forse bijdragen van de provincies.

Doordat het Rijk de provincies in toenemende mate verplicht of verlost om mee te betalen aan zaken waarvoor het Rijk zich verantwoordelijk houdt, zijn de provincies in toenemende mate financieel aangeslagen voor rijksbeleid. Het is lastig om precies aan te geven om welke bedragen het gaat, maar een indicatieve verkenning wijst uit dat het om 232 mln euro zou kunnen gaan. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- Tussen de feitelijke uitgaven en de uitgaven bij ongewijzigd beleid op het cluster Infrastructuur bestaat een verschil van krap 147 mln euro. De Raad veronderstelt dat de helft van dit verschil valt toe te schrijven aan zaken die het Rijk aan de provincies heeft ‘opgedrongen’ of overgelaten; dat is afgerond 73 mln euro.
- In het cluster Water en milieu is het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de uitgaven bij ongewijzigd beleid 80 mln euro. Ook hiervan veronderstelt de Raad dat de helft van dit verschil valt toe te schrijven aan zaken die het Rijk aan de provincies heeft ‘opgedrongen’ of overgelaten; dat is dus 40 mln euro.
- De Raad constateert dat de provincies zich bij de bestuursovereenkomst inzake het Investeringsbudget Landelijk Gebied hebben gecommitteerd om uit eigen middelen 73 mln euro bij te dragen voor het realiseren van de (rijks)doelstellingen.
- De provincies zijn door het Rijk uitgenodigd initiatieven te ontplooiën om hun regionale economie te stimuleren. In aanvulling op de rijksbijdrage van 46 mln euro worden de provincies geacht een zelfde bedrag uit eigen middelen bij te dragen.

Ad b

Als uitvloeisel van de aanbevelingen van de commissie-Lodders hebben het Rijk en de provincies een bestuursakkoord gesloten. Daarin is vastgelegd dat provincies zich

⁵³ Tweede Kamer 2003—2004, nr. 29435; Tweede Kamer 2003-2004, nr. 29 644; Tweede Kamer 2003-2004 nr. 29576; Tweede Kamer 2003-2004, 29 697.

in de toekomst zullen onthouden van taken die primair op het domein van de gemeenten liggen. Bij de invoering van het huidige verdeelstelsel is overwogen dat provincies in delen van het land zonder (veel) grote gemeenten zorg dragen voor voorzieningen, die elders door gemeenten worden verstrekt of georganiseerd. Destijds is al verondersteld dat dit een tijdelijke kwestie zou zijn. Door de toenemende mobiliteit van de bevolking speelt de afstand tot voorzieningen een minder grote rol, zodat burgers niet langer voor alle voorzieningen zijn aangewezen op voorzieningen in de eigen provincie.⁵⁴

Het in 1997 ingevoerde nieuwe verdeelstelsel van het gemeentefonds maakte het beter mogelijk geld naar (centrum)gemeenten buiten de Randstad te verdelen.

Terugkijkend, valt bovendien te constateren dat de gemeentelijke voorzieningen in het sociale domein in de afgelopen tien jaar zijn uitgebreid.

De maatstaven waarmee middelen voor de bedoelde taken in het verleden aan de provincies zijn toebedeeld, waren (vooral) 'inwoners van landelijke gebieden' en (voor een klein deel) 'oppervlakte land'. Beide maatstaven geven aan dat de provinciale bemoeienis met deze taken door de toegenomen mobiliteit en beleidsintensivering van de gemeenten is achterhaald.

De Raad heeft de omvang van bestaande middelen uit het provinciefonds verband, die houden met taken die primair op het gemeentelijke terrein van zorg en welzijn liggen, rekenkundig benaderd. Het gaat hierbij om ruwweg 130 mln euro.

Tabel 3.3 Provinciale uitgaven na beleidsmatige correcties, 1998–2007 (× mln euro)

Uitgavenniveau 1998		1.459
Prijsindexatie	493	
Volume-ontwikkeling	50	
Algemene welvaartsgroei	73	
Taak- en bekostingsmutaties	147	
<u>BTW-compensatiefonds</u>	<u>-135</u>	
Uitgavenniveau 2007 bij 'ongewijzigd beleid'		2.087
Toevoeging voor nieuwe taken, niet door het Rijk gecompenseerd:		
Cluster Infrastructuur	73	
Cluster Water en milieu	40	
<u>Cluster Ruimte (ILG en regionaal-economisch beleid)</u>	<u>119</u>	
		<u>232</u>
Uitgavenniveau 2007 met wijzigingen van beleid		2.319
<u>Feitelijk uitgavenniveau 2007</u>		<u>2.786</u>
Verschil (met toevoeging nieuwe taken)		-467
Uitlichting Cluster Voorzieningen vanwege niet-kerntaken		<u>-130</u>
Verschil (met nieuwe taken en uitlichting niet-kerntaken)		-597

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1996), *Onderzoek Herziening Provinciefonds; ijkpunten voor een nieuwe verdeling*, Den Haag: BZK, blz. 92.

Na de door de Raad aangebrachte beleidsmatige correcties resulteert voor 2007 een uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid dat 597 mln euro lager ligt dan het feitelijke niveau in 2007.

3.4

Eigen provinciale inkomsten, 1998–2007

Vanzelfsprekend komt de vraag op waardoor deze sterke groei van de provinciale uitgaven mogelijk was. Dit wordt veroorzaakt door de sterke stijging van de provinciale inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting en door structurele extra dividendinkomsten.

3.4.1 Provinciale belasting

De inkomsten van de provincies uit hun enige eigen belasting – een opslag op de door het Rijk geheven motorrijtuigenbelasting (MRB) – zijn sinds 1998 toegenomen met 551 mln euro, namelijk van 632 mln euro naar 1.183 mln euro. Bij de bepaling van de algemene uitkering uit het provinciefonds geldt ook een ijkpunt voor de opbrengst die provincies via deze eigen belasting kunnen heffen. De werkelijke opbrengst van deze opcenten op de motorrijtuigenbelasting is ten opzichte van dit ijkpunt met 327 mln (extra) gestegen. Provincies zijn dus in staat een groter deel van hun uitgaven via de eigen belasting te dekken, dan de beheerders van het provinciefonds veronderstellen. Deze extra budgettaire ruimte van 327 mln euro heeft, los van de invloed van de inflatie, twee oorzaken:

1. de groei van het wagenpark en het gemiddeld toegenomen gewicht van auto's;
2. besluiten van het provinciebestuur over het tarief (het aantal opcenten).

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen (OZB), die via een aanslag worden geheven, en daardoor veel irritatie en weerstand oproepen, is de belasting van de provincies nagenoeg onzichtbaar. De provincies liften als het ware mee op de rug van de rijksoverheid, wanneer zij automobilisten belasten wegens het bezit van een auto. Anders dan in de gemeenteraad, waar het tarief van de OZB de gemoederen soms danig weet te verhitten, mag het aantal opcenten op de MRB zich bij provinciebestuurders en in de Provinciale Staten op veel minder belangstelling verheugen. Waar de stijging van de gemeentelijke heffingen tot in de Tweede Kamer tot beroering leidt, krijgt de hoogte van de opcenten op de MRB tot nu toe nauwelijks aandacht in de landelijke politieke discussie. Daarbij komt dat het vanuit milieu-overwegingen politiek niet wenselijk wordt geacht de kosten voor het autobezit te verlagen, ook wanneer de financiële positie van de provincies een verlaging van de opcenten mogelijk zou maken.

3.4.2 Extra dividendinkomsten

Provincies worden geacht 11,3% van hun uitgaven te kunnen dekken uit de opbrengst van overige eigen middelen – dus uit andere inkomsten dan de opbrengst van de eigen belasting. Dit ijkpunt is achterhaald. De provincies ontvingen in 1998 uit de bedrijfsuitoefening van bedrijven waarin zij aandelen bezaten niet meer dan 34 mln euro dividend (structureel). In 2007 was het bedrag aan ontvangen dividenden aanzienlijk hoger, namelijk 434 mln euro structureel. De gezamenlijke provincies zijn

dus in staat een aanzienlijk groter deel van hun uitgaven uit deze bron van overige eigen middelen te dekken, zonder dat hiermee tot nu toe rekening wordt gehouden bij de bepaling van de hoogte van de algemene uitkering uit het provinciefonds. Deze extra inkomsten zijn niet toe te schrijven aan door de provincies gevoerd beleid. Zij zijn hoofdzakelijk het gevolg van de liberalisering van de energiemarkt. Door oplopende winsten van de nutsbedrijven en een gewijzigde dividendpolitiek van deze ondernemingen zijn de dividendinkomsten van de provincies fors toegenomen. Afgezien van het structureel gestegen niveau van de dividenduitkeringen, ontvingen de gezamenlijke provincies in de afgelopen vijf à zeven jaar ruim 2,2 miljard euro aan incidentele (super)dividenden.

Hoofdstuk 4

Verdeling van het provinciefonds

4.1 Inleiding

In onderdeel 3.3.3 is de omvang bepaald van de algemene middelen waarover de gezamenlijke provincies moeten kunnen beschikken: 2.319 mln euro als rekening wordt gehouden met de nieuwe, niet door het Rijk gecompenseerde taken voor de provincies in de ruimtelijk-economische sfeer, en 2.189 mln euro bij de uitlichting van niet-kerntaken ter grootte van 130 mln euro in het cluster Voorzieningen. In onderdeel 1.3 is opgemerkt dat de algemene uitkering functioneert als sluitsteen van de financiële verhouding. Conform dit uitgangspunt laat de Raad de becijferde krimp van de algemene middelen (van 467 mln, respectievelijk 597 mln euro) neerslaan in een verlaging van de algemene uitkering uit het provinciefonds.⁵⁵

Eerst bespreekt dit hoofdstuk hoe de uitkomsten van een onderzoek naar de provinciale uitgaven kunnen worden gebruikt om te komen tot een verbeterde kostengeoriënteerde verdeling van het provinciefonds.⁵⁶ In onderdeel 4.2 zet de Raad in het kort de gevolgde methode uiteen. De onderdelen 4.3 tot en met 4.7 behandelen vervolgens wenselijke aanpassingen van de vijf clusters met ijkpunten: Bestuur, Infrastructuur, Water en milieu, Ruimte en Voorzieningen. In onderdeel 4.8 onderzoekt de Raad mogelijkheden die provincies hebben om zelf in hun inkomsten te voorzien. Wanneer een provincie in staat is zelf een groter deel van haar inkomsten te genereren – hetzij uit belastingen, hetzij via overige eigen middelen – is het redelijk daarmee bij de bepaling van de omvang van de benodigde algemene uitkering uit het provinciefonds ook rekening te houden. Aan de wortel van de financiële verhouding in Nederland ligt immers de notie dat de algemene uitkering een aanvulling vormt op mogelijkheden waarover decentrale overheden beschikken om in de eigen inkomsten te voorzien. Ten slotte wordt in onderdeel 4.9 stilgestaan bij de gevolgen die aanpassingen bij de ijkpunten voor uitgaven en ontvangsten hebben voor de algemene uitkering die individuele provincies uit het provinciefonds ontvangen.

4.2 Herijking van ijkpunten voor de uitgaven

Algemeen

De ‘kostenoriëntatie’ brengt mee dat bij de toedeling van de algemene uitkering aan de afzonderlijke provincies rekening wordt gehouden met kostenverschillen door objectieve oorzaken, zoals de omvang van de bevolking. Provincies met een groter aantal inwoners zullen hogere kosten hebben. Ter bepaling van de hoogte van de uitkering moeten de fondsbeheerders aanknopen bij bepaalde kenmerken van

⁵⁵ “Het lid van de Raad drs. P.A. van Vugt, neemt t.a.v. het adviesrapport op twee punten een minderheidsstandpunt in. Allereerst wijst hij een korting op het provinciefonds af, omdat naar zijn mening de bestaande uitgaven van de provincies maatgevend behoren te zijn en niet de door de Raad vastgestelde normatieve omvang van de uitgaven. Voorts acht hij de verevening van de dividenden tot 50% voldoende zulks in afwijking van het door de Raad gehanteerde percentage van 90.”

⁵⁶ Cebeon (2009), *Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds*, Amsterdam.

provincies. Bij het gemeentefonds doet zich hetzelfde vraagstuk voor, maar het aantal gemeenten is zo groot dat doorgaans op zinvolle wijze (sub)groepen van gemeenten met relevante onderscheidende en gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden afgebakend. Denk aan ‘rand- en centrumgemeenten’, gemeenten met een ‘slappe bodem’, en zo meer. De gemeenten uit zo’n categorie kunnen aan de hand van statistische gegevens – ook wel structuurkenmerken genoemd – worden geïdentificeerd. Vervolgens kan worden gezocht naar een verband tussen die kenmerken en de feitelijke uitgaven en inkomsten. Gevonden verbanden leveren ijkpunten – formules met verdeelmaatstaven – op.

Voor de groep die slechts twaalf provincies telt is het benoemen van groepen met gemeenschappelijke en te kwantificeren karakteristieken amper mogelijk. Het vinden van een statistische ‘fit’ (aansluiting) tussen geselecteerde ijkpunten en waargenomen feitelijke uitgaven is alleen daarom al bijna ondoenlijk. Drie specifieke omstandigheden maken dit extra lastig.

Ten eerste is het provinciale takenpakket betrekkelijk ‘zacht’. Dit betekent dat – in vergelijking met gemeenten structuurkenmerken - zoals het aantal inwoners, aantal jongeren en aantal bijstandontvangers - provincies veel minder dwingen tot het doen van uitgaven. Anders gezegd: de provincies hebben gemiddeld genomen (veel) meer beleidsmatige speelruimte om veel of weinig voor bepaalde taken uit te geven.

Ten tweede gaat het vrijwel alle provincies financieel voor de wind. Zelfs de minst bemiddelde provincies realiseren een meer dan minimaal noodzakelijk niveau van voorzieningen. Hierdoor valt moeilijk te traceren of bepaalde structuurkenmerken samenhangen met een gewenst bodemniveau van voorzieningen.

Ten derde beschikken alle provincies over aanzienlijke financiële buffers. Door toevoegingen en onttrekkingen aan deze reserves kunnen de uit de lopende eigen middelen gefinancierde netto-uitgaven van provincies jaar op jaar flink verschillen. Ook hierdoor gaat het zicht op minimaal noodzakelijke voorzieningenniveaus verloren.

De Raad concludeert daarom dat bij het opstellen van ijkpunten plausibiliteit boven statistische ‘fit’ zal moeten gaan.

De Raad heeft intensief gebruik gemaakt van de bevindingen van bureau Cebeon. Dit bureau heeft de provinciale baten en lasten in nauwe samenwerking met de provincies minutieus in kaart gebracht. Voor gebieden waar dit mogelijk was, heeft Cebeon uitgaven en bepaalde kostendrijvers benoemd.

Specifieke kwesties

De Raad heeft drie soorten aanpassingen van het bestaande model voor de verdeling van het provinciefonds uitgewerkt. Deze aanpassingen vullen elkaar aan en voor een deel overlappen zij elkaar.

Betere relatie tussen maatstaven en kosten

Het verdeelstelsel van het provinciefonds heeft onvermijdelijk een meer globaal karakter dan het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Toch valt ook bij de provincies voor niet onbelangrijke onderdelen een beter verband te leggen tussen de uitgaven en bepaalde kostendrijvers (kenmerken die de kosten bepalen). Dit betreft:

- De relatie tussen actuele kilometers provinciale landweg (gewogen voor bodemgesteldheid en dichtheid) en de kosten van hun beheer, die circa

viervijfde van de kosten van het (sub)cluster Infrastructuur beslaan.⁵⁷ Het huidige verdeelstelsel gaat uit van de weglengte uit 1993.

- De relatie tussen kilometers provinciale waterweg en de kosten van hun beheer, die circa een kwart van de kosten van het cluster Water en milieu beslaan.⁵⁸ Kilometers vaarwater is een betere maatstaf dan ‘binnenwater’ in het huidige verdeelstelsel.
- De relatie tussen het aantal BZRO-inrichtingen (onder andere chemische bedrijven en complexen) en de kosten van vergunning en handhaving, die circa een derde van de kosten van het cluster Water en milieu beslaan.⁵⁹ Het aantal van deze inrichtingen is vooralsnog een betere maatstaf dan ‘warmtekrachtkoppeling’ in het huidige verdeelstelsel.

Aannemelijker relatie tussen de dynamiek van maatstaven en kosten

Zowel uit de bevindingen van Cebeon als die van de Raad blijkt dat diverse verdeelmaatstaven in het huidige verdeelstelsel niet aansluiten bij de dynamiek van de kosten. Slechts één voorbeeld. De bestaande maatstaven ‘oppervlakte land’ en ‘binnenwater’ zijn destijds in de ijkpunten opgenomen om de kosten van toerisme en recreatie tot uitdrukking te brengen. Beide maatstaven laten in de jaren 1998–2007 vrijwel geen verandering zien, terwijl de toeristische en recreatieve sector zich in veel provincies voorspoedig ontwikkelde. Daarom verdient het aanbeveling ze te vervangen door een nieuwe maatstaf ‘verblijfsrecreatie’, die de dynamiek in de verschillende provincies beter vangt.

Vervanging van overbodige maatstaven

Het huidige verdeelstelsel bevat maatstaven die achteraf gezien wat gekunsteld zijn. Bij het door de Raad ontwikkelde alternatief zijn deze zoveel mogelijk verwijderd. Voorwaarde was dat verwijdering geen noemenswaardig effect had of – als er wel een effect was – dat dit inhoudelijk verdedigbaar was. Dit betreft:

- De bestaande maatstaf ‘inwoners, met een minimum van 640.000’. Voor provincies met minder dan 640.000 inwoners is dit een extra vast bedrag; voor grotere provincies is het uitsluitend een bedrag per inwoner. Deze maatstaf is bijvoorbeeld verwijderd uit het cluster Bestuur en vervangen door een combinatie van een bedrag per inwoner en een vast bedrag. Het effect van deze ingreep is overigens gering.
- Het huidige stelsel kent de maatstaf ‘inwoners van stedelijke gebieden’. In het ijkpunt Infrastructuur was deze maatstaf niet goed verdedigbaar naast de actuele lengte van de landwegen, zeker omdat de laatstbedoelde maatstaf is gewogen voor dichtheid, waarmee de mate van ‘stedelijkheid’ al tot uitdrukking komt. In het cluster Voorzieningen werd de maatstaf overbodig, omdat hij ooit ‘monumenten’ heeft vervangen, terwijl uit het onderzoek van Cebeon blijkt dat voor het verwante terrein van ‘cultuurhistorie’ vrijwel geen uitgaven worden gedaan.⁶⁰

⁵⁷ Cebeon (2009), blz. 29.

⁵⁸ Cebeon (2009), blz. 47.

⁵⁹ Cebeon (2009), blz. 52. Let wel dat de waterwegen voorheen onderdeel vormden van het cluster Infrastructuur, maar naar aanleiding van dit onderzoek bij het cluster Water en milieu zijn gevoegd. Zie ook voetnoten 25 en 29.

⁶⁰ Cebeon (2009), *Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds*, blz. 81.

- De formules die in het provinciefonds de veronderstelde uitgaven en inkomsten beschrijven worden doorgaans met de term ‘ijkpunten’ aangeduid. Als het om de uitgaven gaat, worden met die term meestal de formules uit het verdeelstelsel bedoeld inclusief een verhoging van circa 11% vanwege het feit dat bij de start van het stelsel in 1998, 11% van de uitgaven door Overige eigen middelen werd bekostigd. Ook in het rapport van Cebeon worden met ‘ijkpunten’ steeds de formules uit het verdeelstelsel bedoeld, inclusief de bedoelde opslag van 11%. Om in het bestaande stelsel de ijkpunten goed met de feitelijke uitgaven te kunnen vergelijken, moet die opslag ook worden meegeteld.⁶¹

4.3

Bestuur

Omvang

De omvang bij ongewijzigd beleid van dit cluster en daarmee van het nieuwe ijkpunt is 199 mln euro. Dat is iets meer dan de huidige verdeelformule in het provinciefonds, die 184 mln euro beslaat. Beide bedragen zijn lager dan de feitelijke uitgaven in 2007, te weten 252 mln euro.

Omdat in de tabellen van dit hoofdstuk de bestaande verdeelformule en het nieuwe ijkpunt worden vergeleken, levert dat per saldo een klein voordeel voor de provincies op, en wel van € 1 per inwoner. Ten opzichte van feitelijke uitgaven is, gezien de genoemde bedragen, geen sprake van een voordeel.

Huidige verdeling

De verdeling wordt thans als volgt bepaald:

- 46% door het aantal inwoners
- 45% door een vast bedrag
- 9% door inwoners, met een minimum van 640.000 inwoners.

Daarnaast ontvangt Friesland een extra vast bedrag voor Friese taal en cultuur.

Aangepaste verdeling

Uit de bevindingen van Cebeon komt naar voren dat dit ijkpunt geen wezenlijke aanpassing behoeft. Er is slechts een kleine technische verandering aangebracht door de maatstaf ‘inwoners met minimum’ te vervangen door een combinatie van een vast bedrag en een bedrag per inwoner. Voor de gewichten van de maatstaven betekent dit het volgende:

- 58% door het aantal inwoners
- 42% door een vast bedrag.

Tabel 4.1 laat zien dat de technische ingreep in het ijkpunt geen noemenswaardig effect op de onderlinge verdeling heeft. Een beperkte uitzondering is Friesland, dat € 2 per inwoner inlevert ten opzichte van alle andere provincies. Dat komt door een budgettaire neutrale verschuiving van het extra vaste bedrag van Friesland (€ 2 per

⁶¹ Om redenen die hier te veel uitleg zouden vergen, is de opslag in de nieuwe door de Raad voorgestelde ijkpunten vervallen. De nieuwe ijkpunten moeten daarom worden vergeleken met de bestaande ijkpunten, zonder de opslag van 11%. Om verwarring te voorkomen met de gebruikelijke term (bestaande) ijkpunten (inclusief opslag), hanteert de Raad de term ‘bestaande verdeelformules’, waarvan de bedragen dus circa 11% lager zijn dan de (bestaande) ijkpunten in de rapportage van Cebeon.

inwoner ten opzichte van het gemiddelde) van het cluster Bestuur naar het cluster Voorzieningen.

Tabel 4.1 Herverdeling door aanpassing ijkpunten cluster Bestuur (bedragen in € per inwoner en in miljoenen euro's)

Provincie	Inwoners	Nieuw ijkpunt	Bestaande verdeel-formule	Herverdeling	
				(+ = voordeel; - = nadeel)	€/inwoner x mln euro
Groningen	573.614	19	18	1	0,6
Fryslân	642.209	18	19	-1	-0,8
Drenthe	486.197	21	20	1	0,5
Overijssel	1.116.374	13	12	1	1,2
Gelderland	1.979.059	11	10	1	2,0
Utrecht	1.190.604	13	12	1	1,3
Noord-Holland	2.613.070	10	9	1	2,6
Zuid-Holland	3.455.097	9	8	1	3,3
Zeeland	380.497	25	25	1	0,3
Noord-Brabant	2.419.042	10	9	1	2,4
Limburg	1.127.805	13	12	1	1,2
Flevoland	374.424	26	25	1	0,3
Totaal	16.357.992	12	11	1	14,7

4.4

Infrastructuur

Omvang

De omvang bij ongewijzigd beleid van dit cluster is met 561 mln euro kleiner dan de huidige verdeel formule in het provinciefonds, die 609 mln euro beslaat.⁶² De Raad acht een beleidsmatige correctie gerechtvaardigd vanwege uitbreiding van taken waarvoor het Rijk de provincies onvoldoende heeft gecompenseerd. De Raad heeft deze correctie berekend op ruim 73 mln euro. Dit is (afgerond) de helft van het verschil tussen het feitelijke uitgavenniveau en het uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid. Ondanks deze correctie ligt het nieuwe ijkpunt lager dan de feitelijke uitgaven, die in 2007 708 mln euro bedroegen.

Daarmee komt het nieuwe ijkpunt op nagenoeg 635 mln euro.⁶³ Omdat de tabellen van dit hoofdstuk de bestaande verdeel formule en het nieuwe ijkpunt vergelijken, is gemiddeld sprake van een voordeel voor de provincies van € 2 per inwoner. Ten opzichte van de feitelijke uitgaven is, gezien de genoemde bedragen, sprake van een nadeel.

⁶² In het huidige verdeelstelsel behoren waterwegen, waterkeringen c.a. tot het cluster Infrastructuur. Naar aanleiding van het onderzoek door Cebeon (idem, blz 45 e.v.) is dit onderdeel bij cluster water en milieu gevoegd. Daarom is de bestaande verdeel formule Infrastructuur verlaagd met 124 miljoen euro en is de verdeel formule Water en milieu met hetzelfde bedrag verhoogd.

⁶³ Dit is exclusief 166 miljoen euro voor het onderdeel waterwegen, waterkeringen c.a. dat in de overzichtstabel in de rapportage van Cebeon onder het cluster Infrastructuur staat (Cebeon, idem, blz 10).

Huidige verdeling

Uit de bevindingen van Cebeon komt naar voren dat dit ijkpunt wezenlijk aanpassing behoeft.⁶⁴ De verdeling wordt thans als volgt bepaald:

- 41% door normkilometers 1993
- 23% door het aantal inwoners
- 22% door de oppervlakte land
- 12% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden
- 2% door twee overige maatstaven.

Aangepaste verdeling

Uit het onderzoek naar de dynamiek komt naar voren dat die door de combinatie van maatstaven redelijk is gewaarborgd. Zo is het aantal kilometers weg in provinciaal beheer niet toegenomen, terwijl de beperkte groei van de verkeersintensiteit redelijk is afgedekt door de stijging van de inwoner(gerelateerde) maatstaven. Uit het onderzoek van Cebeon is gebleken dat de aanwezigheid van WGR-plus gebieden geen wezenlijke invloed heeft op het uitgavenniveau van de desbetreffende provincies.

Wat de verdeling betreft bestond al twijfel, omdat de werkelijke dynamiek van provincie tot provincie wel degelijk uiteenliep, wat in het ijkpunt niet werd gehonoreerd. Deze twijfel is bevestigd door de bevindingen van Cebeon. Het blijkt dat de kosten van infrastructuur gedomineerd worden door de wettelijke taak van het wegbeheer: daarin slaat ongeveer 80% van de middelen neer⁶⁵. Hiervoor moet het aantal kilometers als voornaamste kostendrijver worden gezien, zij het dat rekening moeten worden gehouden met verkeersintensiteit en slechte bodem.

De overige uitgaven (20% van het totaal) zijn ‘zachter’ en/of zij hebben een beperkte relatie met het wettelijke takenpakket.

De Raad heeft bij de aanpassing het zwaartepunt gelegd op de meest relevante kostendrijver, namelijk het voor bodemkwaliteit en bebouwingsdichtheid (als indicatie van gebruiksintensiteit) gewogen aantal kilometers provinciale weg.⁶⁶ Door een vast bedrag per weglengte te nemen, wordt ook gecorrigeerd voor verschillen in afschrijvingstermijn, die de feitelijke uitgaven beïnvloeden. Terwijl de oude normkilometers in de huidige verdeelformule slechts 41% voor hun rekening nemen, hebben de nieuwe, gewogen kilometers een gewicht van 80% in het aangepaste ijkpunt. Dit correspondeert met het gewicht van de wegen in de feitelijke uitgaven. De overige 20% wordt verdeeld via een bedrag per woonruimte, in plaats van per inwoner. De maatstaf ‘woonruimte’ past beter in het fysieke cluster Infrastructuur dan de maatstaf ‘aantal inwoners’. De Raad heeft daarbij in overweging genomen de effecten die optreden bij bevolkingsdaling. Woonruimten zijn iets minder gevoelig voor bevolkingsdaling dan inwoneraantallen.⁶⁷

Voor de gewichten van de maatstaven betekent dit het volgende:

- 80% door gewogen (voor bodem en dichtheid) kilometers
- 20% door het aantal woonruimten

⁶⁴ Cebeon (2009), blz. 24.

⁶⁵ Cebeon (2009) blz. 5.

⁶⁶ In het gemeentefonds spelen voor de wegstkosten ook bedrijvenvestigingen en de lokale centrumfunctie een rol. Wanneer men dit sommeert naar het niveau van provincies blijkt er vrijwel geen verschil tussen de provincies te zijn.

⁶⁷ Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag: Rob/Rfv.

Tabel 4.2 vat de effecten samen, waarvan de belangrijkste nader worden toegelicht. In de meeste gevallen bestaat niet zo'n groot verschil tussen de oude normkilometers uit 1993 en de voor dichtheid en bodemgesteldheid gewogen kilometers uit 2007. De grootste verandering betreft Noord-Brabant. Haar aandeel in de kilometers uit 1993 was 11%, in 2007 is het nog maar 7%; dan volgt Limburg waarvan het aandeel gaat van 8% naar 5%.⁶⁸ Bij de andere provincies veranderen de aandelen met niet meer dan 1%-punt. Voor de beide kleine provincies Zeeland en Flevoland betekent dit *relatief* wel een grote verandering. Vooral Zeeland geeft per inwoner veel meer uit dan andere provincies.

Tabel 4.2 Herverdeling door aanpassing ijkpunten cluster Infrastructuur (bedragen in € per inwoner en in miljoenen euro's)

Provincie	Inwoners	Nieuw Bestaande		Herverdeling	
		ijkpunt	verdeel- formule	(+ = voordeel; - = nadeel)	€/inwoner x mln euro
Groningen	573.614	79	60	20	11,2
Fryslân	642.209	71	58	13	8,6
Drenthe	486.197	71	58	13	6,4
Overijssel	1.116.374	54	45	10	10,7
Gelderland	1.979.059	51	43	8	15,3
Utrecht	1.190.604	29	31	-3	-3,2
Noord-Holland	2.613.070	26	29	-3	-8,3
Zuid-Holland	3.455.097	23	26	-4	-12,3
Zeeland	380.497	105	66	38	14,5
Noord-Brabant	2.419.042	23	32	-9	-22,6
Limburg	1.127.805	32	38	-6	-6,5
Flevoland	374.424	97	66	31	11,7
Totaal	16.357.992	39	37	2	25,4

Het zijn dan ook de provincies Zeeland en Flevoland en in mindere mate Groningen en Friesland die het meeste voordeel hebben bij de aanpassing van dit ijkpunt. Behalve de besproken nadelen voor Noord-Brabant en Limburg zijn ook de effecten voor Noord- en Zuid-Holland vrij groot. Dat komt niet door de verandering van kilometers. De reden is het geringere gewicht van de inwonersgebonden maatstaven, terwijl vooral Zuid-Holland veel inwoners/woonruimten telt. Meer algemeen geldt: het verminderde gewicht van 'woonruimten' of 'aantal inwoners' is nadelig voor grote provincies en voordelig voor provincies die feitelijk veel wegen beheren.

⁶⁸ De Raad beschikt niet over het feitelijk aantal kilometers weg in 1993. Het CBS (Statline) geeft wel het aantal kilometers van 2000 tot 2008. Vergelijkt men 2000 met 2007, dan zijn Limburg en Noord-Brabant de enige provincies waar het feitelijk aantal substantieel daalt in die jaren.

4.5

Water en milieu

Omvang

De omvang bij ongewijzigd beleid van dit cluster is 422 mln euro, dat is groter dan de huidige verdeelformule in het provinciefonds, die 350 mln euro beslaat.⁶⁹ Beide bedragen zijn lager dan de feitelijke uitgaven die in 2007 502 mln euro bedroegen.⁷⁰ Evenals bij Infrastructuur en Ruimte acht de Raad een toevoeging bovenop het niveau bij ongewijzigd beleid gerechtvaardigd vanwege nieuwe taken, waarvoor de provincies geen compensatie van het Rijk hebben ontvangen. Daarmee komt het nieuwe ijkpunt op 462 mln euro. De verhoging met 40 mln euro is de helft van het verschil tussen het feitelijke uitgavenniveau en het niveau bij ongewijzigd beleid. Toch is de omvang van het nieuwe ijkpunt wat lager dan de feitelijke uitgaven. Omdat de tabellen in dit hoofdstuk de bestaande verdeelformule en het nieuwe ijkpunt vergelijken, is gemiddeld sprake van een voordeel voor de provincies van ruim € 7 per inwoner. Ten opzichte van de feitelijke uitgaven is, gezien de genoemde bedragen, wel sprake van een nadeel.

Huidige verdeling

Uit de bevindingen van Cebeon komt naar voren dat dit ijkpunt wezenlijk aanpassing behoeft.

De verdeling wordt thans als volgt bepaald:

- 59% door het aantal inwoners
- 11% door de integratieuitkering rivierdijken c.a. (die overigens voor 90% naar één provincie gaat en daar dan ook een groot aandeel in het ijkpunt uitmaakt.)
- 10% door de oppervlakte land
- 7% door de oppervlakte water
- 7% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden
- 5% door 'warmtekrachtkoppeling'
- per saldo 1% door vijf andere maatstaven, waarvan twee met een minteken.

Aangepaste verdeling

Uit het onderzoek naar de dynamiek komt naar voren dat die door de combinatie van maatstaven niet volledig is gewaarborgd. Weliswaar wordt de belasting van het natuurlijk milieu bepaald door menselijke activiteiten, waarvoor het aantal inwoners een indicator is, maar de overige maatstaven zijn stabiel of dalen zelfs, zoals 'warmtekrachtkoppeling'. Ook wat de verdeling betreft bestonden twijfels, die zijn bevestigd door de bevindingen van Cebeon.⁷¹

Cebeon onderscheidt het cluster logischerwijs in twee hoofdbestanddelen: water en milieu.⁷² Binnen deze twee vormen 'waterwegen en waterkeringen' respectievelijk

⁶⁹ In het huidige verdeelstelsel behoren waterwegen, waterkeringen c.a. tot het cluster Infrastructuur. Naar aanleiding van het onderzoek door Cebeon (idem, blz 45 e.v.) is dit onderdeel bij cluster water en milieu gevoegd. Daarom is de bestaande verdeelformule Infrastructuur verlaagd met 124 miljoen euro en is de verdeelformule Water en milieu met hetzelfde bedrag verhoogd.

⁷⁰ Dit is inclusief 166 miljoen euro voor het onderdeel waterwegen, waterkeringen c.a. dat in de overzichtstabel in de rapportage van Cebeon onder het cluster Infrastructuur staat (Cebeon, idem, blz 10) en hier onder Water en milieu wordt geschaard.

⁷¹ Cebeon (2009) blz. 42.

⁷² Cebeon (2009) blz. 44 e.v. voor "water" n blz. 49 e.v. voor "milieu."

‘vergunning en handhaving’ grote onderdelen, waarvan de kosten enige samenhang vertonen met ‘kilometer vaarweg’ en ‘inrichtingen’ (zogenaamde BZRO-bedrijven, zoals chemisch-industriële complexen), waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn wat de vergunningverlening en handhaving betreft.

Op grond van de financiële verhoudingen binnen het cluster, zoals Cebeon die heeft geïnventariseerd, komt de Raad tot de volgende verdeling binnen het aangepaste ijkpunt:

- 3% door een vast bedrag i.v.m. vergunning en handhaving
- 52% door woonruimten
- 18% door ‘BZRO-inrichtingen’ relevant voor milieuvergunningen en handhaving
- 18% door lengte vaarwegen
- 9% door de integratieuitkering rivierdijken c.a. (doordat het ijkpuntbedrag wat stijgt, daalt het aandeel van de integratieuitkering; het bedrag blijft gelijk.)

De gewichten van de nieuwe maatstaven zijn zo gekozen dat hun onderlinge verhouding min of meer overeenstemt met de verhouding die water en milieu in de feitelijke uitgaven tot elkaar hebben. Aangaande de maatstaf ‘woonruimte’ tekent de Raad aan dat hij beter past bij een ‘fysiek’ cluster als Water en milieu dan de maatstaf ‘aantal inwoners’.⁷³

Tabel 4.3 vat de effecten samen, waarvan de grootste hierna worden toegelicht. Het grootste voordeel van de verandering hebben de drie noordelijke provincies, in volgorde: Friesland, Groningen en Drenthe. Zowel bij het aantal BZRO-inrichtingen, als bij het aantal kilometers vaarweg, scoren deze drie beter dan bij de oude maatstaven, die geacht werden de betreffende kosten in beeld te brengen. Daar komt bij dat de gewichten van de nieuwe maatstaven BZRO-inrichtingen en kilometers vaarweg groter zijn geworden en het gewicht van het aantal woonruimten (als vervanger van inwoners) kleiner. Dat is gunstig voor relatief dunbevolkte provincies als de noordelijke drie.

⁷³ Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag: Rob/Rfv

Tabel 4.3 Herverdeling door aanpassing ijkpunten cluster Water en milieu (bedragen in € per inwoner en in miljoenen euro's)

Provincie	Inwoners	Nieuw ijkpunt	Bestaande verdeel-formule	Herverdeling (+ = voordeel; - = nadeel)	
				€/inwoner	x mln euro
Groningen	573.614	45	25	20	11,3
Fryslân	642.209	66	31	36	23,0
Drenthe	486.197	36	21	14	7,0
Overijssel	1.116.374	25	19	7	7,3
Gelderland	1.979.059	39	37	2	4,1
Utrecht	1.190.604	18	16	3	3,0
Noord-Holland	2.613.070	23	18	5	13,4
Zuid-Holland	3.455.097	25	18	7	25,5
Zeeland	380.497	35	35	0	-0,1
Noord-Brabant	2.419.042	22	18	4	9,5
Limburg	1.127.805	20	17	3	3,4
Flevoland	374.424	40	28	12	4,5
Totaal	16.357.992	28	21	7	111,9

Dat geldt echter niet voor de kleine provincie Zeeland, die met € 0 per inwoner de enige provincie is die geen voordeel heeft, doordat zij verhoudingsgewijs laag scoort op de nieuwe maatstaven. Zo blijkt zij maar 1% van het landelijk aantal kilometers provinciale vaarweg binnen haar grenzen te hebben, terwijl zij in de oude maatstaf wateroppervlak een aandeel van 15% had. Aangezien kilometers feitelijk door de provincie beheerde vaarwegen een plausibeler kostendrijver is dan de heel globale maatstaf 'water', acht de Raad dit een goed verdedigbare aanpassing.

4.6

Ruimte

Omvang

De omvang bij ongewijzigd beleid van dit cluster is 397 mln euro; dat is groter dan de huidige verdeelformule in het provinciefonds, die 339 mln euro beslaat. Bovendien acht de Raad een toevoeging van 119 mln euro gerechtvaardigd vanwege nieuwe taken waarvoor de provincies geen compensatie van het Rijk hebben ontvangen. De 119 mln is opgebouwd uit 46 mln voor regionaal-economische ontwikkeling (o.a. bedrijfsterreinen) en 73 mln euro voor ILG-verplichtingen. Daarmee komt het ijkpunt op 516 mln euro. Dat is nog steeds lager dan de feitelijke uitgaven die in 2007 650 mln euro bedroegen.

Omdat in de tabellen uit dit hoofdstuk de bestaande verdeelformule en het nieuwe ijkpunt worden vergeleken, is gemiddeld sprake van een voordeel voor de provincies van € 11 per inwoner. Ten opzichte van de feitelijke uitgaven is, gezien de genoemde bedragen, sprake van een nadeel.

Huidige verdeling

Uit de bevindingen van Cebeon kwam naar voren dat dit ijkpunt aanpassing behoeft.⁷⁴

De verdeling wordt thans als volgt bepaald:

- 26% door het aantal inwoners
- 25% door het aantal inwoners met een minimum van 640.000
- 23% door de oppervlakte groen
- 10% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden
- 10% door de oppervlakte land
- 5% door de oppervlakte water
- 1% door een vast bedrag.

Aangepaste verdeling

Uit het onderzoek komt naar voren dat de dynamiek door deze combinatie van maatstaven niet volledig is gewaarborgd. Zo kent het duo ‘groen’ en ‘water’, bedoeld als indicatie voor toerisme en recreatie, praktisch geen dynamiek, ook tussen provincies niet. Cebeon zet eveneens vraagtekens bij de dynamiek van deze twee maatstaven en bij de kostenrelevantie van de grote rol die (categorieën van) inwoners spelen, namelijk 61%.⁷⁵

Uit het onderzoek van Cebeon bleek dat de aanwezigheid van WGR-plus gebieden geen wezenlijke invloed heeft op het uitgavenniveau van de desbetreffende provincies.

De Raad stelt een verlaging voor van het gewicht van diverse inwonersmaatstaven door de gekunstelde maatstaf ‘inwoners met minimum’ en ‘stedelijke inwoners’ geheel te verwijderen. Daarvoor in de plaats krijgt het aantal woonruimten (ter vervanging van inwoners) een gewicht van 31% in het totaal. De maatstaf ‘woonruimte’ past volgens de Raad beter in een fysiek cluster als Ruimte dan de maatstaf ‘inwoner’.⁷⁶

Verder wordt de rol van de vrijwel niet dynamische maatstaven ‘groen’, ‘water’ en ‘land’ (38%) beperkt tot 13% voor uitsluitend ‘oppervlakte land’.

‘Ten aanzien van de resterende helft van het ijkpunt stelt de Raad voor deze te verdelen op een wijze die rekening houdt met de verplichtingen die voortvloeien uit het Investeringsprogramma Landelijke Gebieden (ILG), met recreatie en toerisme en met de economisch-ruimtelijke ontwikkeling.

De kosten voor recreatie en toerisme wil de Raad indiceren door een nieuwe maatstaf ‘verblijfsrecreatie’, die is gebaseerd op het aantal overnachtingen en de capaciteit van verblijfsaccommodaties, dus door een combinatie van vraag en aanbod.

Onder het kopje Omvang is de beleidsmatige toevoeging genoemd van 46 mln euro voor de provinciale rol in de sfeer van bedrijventerreinen. Dit gehele bedrag wil de Raad verdelen via de oppervlaktemaat ‘bruto bedrijventerreinen’.

De Raad heeft overwogen met deze maatstaven (woonruimten, hectaren land in het algemeen en bedrijventerreinen in het bijzonder, en verblijfsrecreatie) het gehele cluster te verdelen, dus ook het ILG-deel. Voor- en nadelen afwegende heeft hij

⁷⁴ Cebeon (2009) blz.58.

⁷⁵ Cebeon (2009) blz.58.

⁷⁶ ⁷⁶ Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *Bevolkingsdaling Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag: Rob/Rfv

besloten een kwart te verdelen op basis van de door elke provincie met het Rijk aangegane ILG-verplichtingen. Financieel gaat het om 127 mln euro; dit is het jaargemiddelde van de totale provinciale bijdrage aan het ILG.

Daartegen pleit dat in de aangegane verplichtingen eigen provinciaal beleid en de (ongelijk verdeelde beschikbaarheid) van eigen middelen tot uiting kunnen komen. Ervoor pleit dat – naar de indruk van de Raad – de omvang van de ILG-verplichtingen in eerste instantie sterk voortvloeide uit het rijksbeleid en dat daar pas in tweede instantie provinciale bijdragen bij werden gezocht – en zonder direct acht te slaan op de beschikbaarheid van middelen. Het best wordt dat geïllustreerd aan Flevoland. Deze provincie heeft per inwoner de hoogste ILG-verplichtingen (€ 33 per inwoner, tegen € 8 per inwoner gemiddeld), terwijl ze op grond van de huidige bevindingen de minst draagkrachtige provincie is.

De Raad meent verder dat de ILG-verplichtingen in het verdeelstelsel een grotere rol moeten spelen (25%, of wel 127 mln euro) dan de omvang van de beleidsmatige toevoeging (73 mln euro) suggereert. De toevoeging betreft nieuw, van rijkswege ‘uitgelokt’ beleid, terwijl de verdeling ook op al bestaand eigen beleid betrekking heeft. Dat dit eigen beleid inmiddels is vastgelegd in afspraken met het Rijk – en dus niet meer gestopt kan worden, rechtvaardigt verwerking ervan in het verdeelstelsel.⁷⁷

Voor het ijkpunt Ruimte stelt de Raad daarom het volgende voor:

- 34% door het aantal woonruimten
- 25% door het gemiddelde jaarbedrag van de ILG-verplichtingen die elk van de provincies (in verschillende mate) zijn aangegaan en die uitkomen op gemiddeld 127 mln euro per jaar
- 19% door een nieuw ontworpen maatstaf ‘verblijfsrecreatie’
- 13% door de oppervlakte land
- 9% door nieuwe maatstaf bruto oppervlak bedrijventerreinen.

De maatstaf ‘verblijfsrecreatie’ beoogt de dynamiek van het aantal recreatieve overnachtingen te vangen. In de maatstaf is naast het aantal overnachtingen (het feitelijk gebruik) ook het aantal slaapplekken opgenomen (de capaciteit). Daarmee vindt een zekere demping plaats. Om de schommelingen door de tijd nog wat verder af te vlakken, is het driejaarlijks gemiddelde genomen; daardoor volgt de maatstaf de feitelijke dynamiek, maar met vertraging.

Tabel 4.4 vat de effecten samen, waarvan de grootste worden toegelicht.

Het grootste voordeel van de voorgestelde verandering van het ijkpunt hebben Zeeland, Flevoland en Limburg. Hun aandeel in ILG en/of verblijfsrecreatie is veel groter dan in de ‘oude’ maatstaf groen. Als kleine provincies hebben Zeeland en Flevoland bovendien baat bij het lagere gewicht van inwonersmaatstaven. Overijssel heeft een positief herverdeeffect door veel ILG-verplichtingen, Drenthe door veel verblijfsrecreatie.

De grote provincies – de Hollanden en Noord-Brabant – verliezen door het lagere gewicht van het inwonertal, Groningen door benedengemiddelde ‘scores’ op ILG en verblijfsrecreatie. Friesland tenslotte heeft op zich baat bij de introductie van ILG en

⁷⁷ Cebeon (2009 blz. 65). Het blijkt dat de provincies in 2007 feitelijk weinig uitgeven en de jaartranche 2007 hoofdzakelijk in reserves storten. De Raad interpreteert dat als een kwestie van 'op gang moeten komen' en niet als het ontbreken van de wil het ILG uit te voeren; onder andere kan de tijdsduur van grondverwerving een rol spelen.

verblijfsrecreatie als verdeelmaatstaven, maar verliest per saldo door de afschaffing van de maatstaf ‘binnen- en buitenwater’ – daarvan had ze 30% van het nationale totaal.

Tabel 4.4 Herverdeling door aanpassing ijkpunten cluster Ruimte (bedragen in € per inwoner en in miljoenen euro's)

Provincie	Inwoners	Nieuw ijkpunt	Bestaande verdeel-formule	Herverdeling (+ = voordeel; - = nadeel)	
				€/inwoner	x mln euro
Groningen	573.614	35	29	6	3,4
Fryslân	642.209	44	38	6	4,0
Drenthe	486.197	50	32	18	8,5
Overijssel	1.116.374	42	22	20	22,1
Gelderland	1.979.059	33	20	13	25,3
Utrecht	1.190.604	23	17	7	7,9
Noord-Holland	2.613.070	27	18	9	23,8
Zuid-Holland	3.455.097	22	16	5	18,2
Zeeland	380.497	74	38	36	13,7
Noord-Brabant	2.419.042	22	19	3	7,8
Limburg	1.127.805	46	18	27	31,0
Flevoland	374.424	65	35	30	11,2
Totaal	16.357.992	32	21	11	177,1

4.7

Voorzieningen

Omvang

De omvang van dit cluster bij ongewijzigd beleid is 508 mln euro, dat is iets groter dan de huidige verdeelformule in het provinciefonds (500 mln euro).

De Raad biedt voor het cluster voorzieningen twee alternatieven aan. Eén variant gaat uit van de omvang bij ongewijzigd beleid. De andere variant neemt als uitgangspunt dat de omvang bij ongewijzigd beleid kan worden verlaagd met de middelen die in het provinciefonds verband houden met taken die primair op het gemeentelijke terrein van zorg en welzijn liggen. Het gaat hierbij om ruwweg 130 mln euro (zie ook paragraaf 3.3.3). Daarmee komt het ijkpunt op 378 mln euro. Zowel het bedrag exclusief, als het bedrag inclusief deze beleidsmatige correctie is lager dan de feitelijke uitgaven die in 2007 652 mln euro bedroegen.⁷⁸

Omdat de tabellen uit dit hoofdstuk de bestaande verdeelformule en het nieuwe ijkpunt vergelijken, is gemiddeld sprake van een nadeel voor de provincies van € 7 per inwoner. Ten opzichte van de feitelijke uitgaven is, gezien de genoemde bedragen, sprake van een veel groter nadeel.

⁷⁸ Het effect op de verdeling van deze uitlichting is te vinden in het samenvattende hoofdstuk, waar de verdeling met en zonder deze uitlichting is weergegeven.

De uitlichting en becijfering van de mogelijke uitlichting van 130 mln euro zijn als volgt beredeneerd. Al bij de herziening van het provinciefonds in 1998 werd rekening gehouden met wat men toen noemde “complementaire taken van provincies in landelijke gebieden”, die overigens in alle provincies voorkwamen, uiteraard het meest buiten de Randstad. Ze werden toen gedefinieerd als taken die in stedelijke gebieden geheel of grotendeels door gemeenten werden verricht en in landelijke gebieden door provincies.⁷⁹ In wezen heeft de commissie-Lodders een aanzet gegevens om deze afbakening opnieuw te bepalen.

Cebeon heeft de hiermee verbonden geldstromen geïnventariseerd.⁸⁰ De conclusie luidt dat zulke complementaire taken overal voorkomen, maar dat ze in de meeste clusters een heel beperkte rol spelen. Behalve in het cluster Voorzieningen. Dit cluster belooft € 41 per inwoner, waarvan het grootste deel evident provinciaal is, bijvoorbeeld de kosten van de regionale omroepen. Met taken die de commissie-Lodders niet primair tot het provinciale domein rekent, is naar schatting circa € 8 per inwoner gemoeid, of in totaal 130 mln euro. Dit bedrag strookt globaal met de raming van circa 115 mln euro uit het onderzoek dat voorafging aan de invoering van het huidige verdeelstelsel in 1998.

Huidige verdeling

De verdeling wordt thans als volgt bepaald:

- 37% door het aantal inwoners met een minimum van 640.000
- 31% door het aantal inwoners van landelijke gebieden
- 9% door de oppervlakte land
- 7% door twee integratieuitkeringen
- 7% door een vast bedrag
- 6% door het aantal inwoners
- 3% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden.

Aangepaste verdeling zonder uitlichting

Het bestaande ijkpunt ondergaat deels technische, deels door een onderzoek van Cebeon ingegeven veranderingen van beperkte omvang. De wat omslachtige maatstaf inwoners met een minimum van 640.000, die voor de kleine provincies feitelijk op een vast bedrag neerkomt en voor de grote provincies op een bedrag per inwoner, wordt opgesplitst en verdeeld over het bedrag per inwoner en het vaste bedrag. Verder verdwijnt het bedrag voor de stedelijke inwoners omdat dit ooit is ingevoerd ter vervanging van het aantal monumenten, dat in stedelijke gebieden doorgaans groter is dan in landelijke. Uit het onderzoek van Cebeon blijkt echter dat dit type cultuurhistorische uitgaven beperkt is en zeker geen relatie met stedelijkheid kent.

Een en ander komt op het volgende neer:

- 45% door het aantal inwoners
- 22% door het aantal inwoners van landelijke gebieden
- 17% door een vast bedrag
- 8% door oppervlakte land

⁷⁹ Onderzoek Herziening Provinciefonds; ijkpunten voor een nieuwe verdeling, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, pagina 92.

⁸⁰ Cebeon (2009) blz.74. Op blz. 77 worden de onderdelen gegeven, die sommen tot 37 euro per inwoner ipv de op blz 77 genoemde 41 euro, doordat de onderdelen inclusief incidentele componenten zijn weergegeven.

- 8% door twee integratieuitkeringen.⁸¹

Tabel 4.5 Herverdeling door aanpassing ijkpunt Voorzieningen zonder uitlichting (bedragen in € per inwoner en in miljoenen euro's)

Provincie	Inwoners	Nieuw ijkpunt	Bestaande verdeel-formule	Herverdeling (+ = voordeel; - = nadeel)	
				€/inwoner	x mln euro
Groningen	573.614	31	45	-15	-8,4
Fryslân	642.209	33	48	-15	-9,9
Drenthe	486.197	34	55	-21	-10,1
Overijssel	1.116.374	25	37	-12	-13,4
Gelderland	1.979.059	22	29	-7	-13,1
Utrecht	1.190.604	23	29	-6	-6,8
Noord-Holland	2.613.070	20	24	-4	-11,0
Zuid-Holland	3.455.097	19	22	-3	-9,7
Zeeland	380.497	37	60	-22	-8,5
Noord-Brabant	2.419.042	21	26	-5	-12,1
Limburg	1.127.805	24	36	-12	-13,8
Flevoland	374.424	37	49	-12	-4,4
Totaal	16.357.992	23	31	-7	-121,2

Aangepaste verdeling bij uitlichting 130 mln euro voor lokale voorzieningen

Bij de invoering van het huidige verdeelstelsel was de overweging dat provincies in die delen van het land waar weinig of geen grote gemeenten zijn, zorg dragen voor bepaalde voorzieningen, die elders door gemeenten worden verstrekt of georganiseerd. De maatstaven waarmee toen het geld voor bedoelde taken over de provincies werd verdeeld, waren (vooral) 'inwoners van landelijke gebieden' en (voor een klein deel) 'oppervlakte land'. Het geschatte bedrag van 130 mln euro wordt daarom voor 110 mln euro in mindering gebracht op de maatstaf 'niet-stedelijke inwoners', die daarmee geheel verdwijnt, en voor 20 mln euro op de maatstaf 'oppervlakte land'. De verdeling wordt daarmee als volgt door de resterende maatstaven bepaald:

- 68% door het aantal inwoners
- 16% door een vast bedrag
- 11% door twee integratie-uitkeringen⁸²
- 5% door de oppervlakte land.

Tabel 4.6 vat de effecten samen, waarvan de grootste worden toegelicht.

De uitlichting van 130 mln euro leidt tot een gemiddelde daling van € 7 per inwoner ten opzichte van het bestaande ijkpunt. De provinciale spreiding rondom dit gemiddelde vloeit logisch voort uit de maatstaven waarmee de uitlichting is

⁸¹ Het bedrag van de integratieuitkering is binnen het aangepaste ijkpunt identiek aan dat in het huidige. Zuiver om technische redenen is het extra vaste bedrag voor Friesland voor Friese taal en cultuur ondergebracht bij deze 'maatstaf'; alleen daarom is zijn gewicht gestegen van 7% naar 8% van het totaal.

⁸² Het bedrag van de integratieuitkering is binnen het aangepaste ijkpunt identiek aan dat in het huidige; omdat het ijkpunttotaal kleiner is geworden door de verlaging met 130 mln, stijgt het percentage.

gerealiseerd. Het verdwijnen van de maatstaf ‘inwoners landelijke gebieden’ leidt ertoe dat de teruggang méér dan gemiddeld is buiten de Randstad en Noord-Brabant. In het bijzonder geldt dit voor de drie Noordelijke provincies en Zeeland. Dat effect wordt versterkt wanneer bovendien het landoppervlak verhoudingsgewijs groot is (Zeeland en Drenthe).

Tabel 4.6 Herverdeling door aanpassing ijkpunt Voorzieningen (bedragen in € per inwoner en in miljoenen euro's)

Provincie	Inwoners	Nieuw ijkpunt	Bestaande verdeel-formule	Herverdeling (+ = voordeel; - = nadeel)	
				€/inwoner	x mln euro
Groningen	573.614	47	45	2	
Fryslân	642.209	52	48	4	
Drenthe	486.197	55	55	0	
Overijssel	1.116.374	37	37	0	
Gelderland	1.979.059	29	29	0	
Utrecht	1.190.604	30	29	1	
Noord-Holland	2.613.070	24	24	0	
Zuid-Holland	3.455.097	22	22	-0	
Zeeland	380.497	58	60	-2	
Noord-Brabant	2.419.042	26	26	0	
Limburg	1.127.805	36	36	0	
Flevoland	374.424	50	49	1	
Totaal	16.357.992	31	31	0	

4.8

Herijking van de ijkpunten voor de inkomsten

Inleiding

De provincies betrekken hun algemene middelen uit drie bronnen: de provinciale belastingen, de overige eigen middelen en de algemene uitkering uit het provinciefonds. Het ijkpunt Vermogensrendement legt hierbij het meeste gewicht in de schaal (onderdeel 4.8.1).

De provinciale reservepositie komt in onderdeel 4.8.2 aan de orde. De reserves als zodanig vormen geen inkomsten, maar de erover ontvangen rente in beginsel wel. Deze inkomsten vertonen dus samenhang met het ijkpunt Vermogensrendement. De belastingen, dat wil zeggen de opcenten op de motorrijtuigenbelasting komen in paragraaf 4.8.3 aan bod.

4.8.1 Vermogensrendement

De discussie over de omvang en de verdeling van de provinciale middelen hangt sterk samen met de omvang en verdeling van de inkomsten uit dividenden, in het bijzonder

die uit nutsbedrijven. Zonder die dividenden zou het onderwerp waarschijnlijk niet op de politiek-bestuurlijke agenda staan.⁸³

Ontwikkeling van de dividendinkomsten, 1998–2007

In 1998 ontvingen de provincies gezamenlijk 34 mln euro aan dividend uit diverse bronnen, zoals aandelen in nutsbedrijven, de Bank voor Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Dat bedrag staat gelijk aan € 2 per inwoner. De verdeling over de provincies was toen al scheef. Ze varieerde van nul tot acht euro per inwoner. Voor de provincies die destijds nauwelijks aandelen hadden was dat nadelig, voor provincies die veel aandelen bezaten was dat voordelig. Bij de herziening van het provinciefonds in 1998 was het hoegenaamd geen thema, omdat deze spreiding (nog) aanvaardbaar werd geoordeeld.

In de jaren nadien is dat sterk veranderd. In 2007 ontvingen de tien provincies met aandelen in nutsbedrijven en dergelijke samen 434 mln euro structureel dividend en 903 mln euro eenmalig dividend.⁸⁴ Stel dat het laatste bedrag tegen 4,42% op een spaardeposito is gezet, dan is de daaruit ontvangen (structurele) rente plus het structurele dividend goed voor 474 mln euro ofwel € 29 per inwoner. Dat is per inwoner vijftien maal zoveel als tien jaar geleden.

Ter vergelijking: uit het provinciefonds ontvingen de twaalf provincies in 2007 1,1 miljard euro en uit de motorrijtuigenbelasting (MRB) 1,2 miljard euro. In 1998 bedroeg de provinciefondsuitkering 0,8 miljard euro en de opbrengst van de MRB 0,6 miljard euro.

De vergelijking leert dat alle onderdelen van de algemene middelen zijn gestegen – de MRB verdubbelde bijna – maar geen zo hard als de dividendinkomsten. De groei van de dividenden rechtvaardigt op zich al herbezinning op de bestaande financiële arrangementen, maar de ongelijke verdeling van deze inkomsten over de provincies doet dat eens te meer. Er zijn twee provincies die geen aandelen (meer) bezitten en dus geen dividend ontvangen. Van de tien die wel dividend ontvingen in 2007, varieerde het bedrag van € 3 tot € 93 per inwoner.⁸⁵ Zowel de trend in de periode 1998–2007, als de nu bekende gegevens over 2008 laten zien dat 2007 geen uitzonderlijk jaar was.

De Raad is van mening dat de interprovinciale verschillen in inkomsten uit vermogen (dividend) afbreuk doen aan het derde aspiratieniveau. Een verevening van deze inkomsten ligt dan ook in de rede. Hoewel gemeenten minder aandelen bezitten, bestaan er ook tussen gemeenten grote verschillen in inkomsten uit vermogen. De Raad beveelt aan ook daar tot verevening over te gaan.

⁸³ Voor de niet ingewijde lezer merkt de Raad op dat de term "dividenden" bij de provincies (en gemeenten) slaat op dividend uit nutsbedrijven en dergelijke, waarvan provincies (en gemeenten) aandeelhouders zijn. Het betreft dus niet reserves die belegd zijn in aandelen waaruit dividend voortvloeit. Krachtens de wet Fido mogen lagere overheden geen beleggingen hebben in de vorm van aandelen of ander risicovolle waardepapieren. Hier zijn enkele heel beperkte, nauw omschreven uitzonderingen.

⁸⁴ Incidenteel dividend ontstond door de verkoop van bedrijfsonderdelen in 2007 en door het vrijvallen van garantiesommen die samenhangen met verkoop in eerdere jaren.

⁸⁵ Ter berekening van deze bedragen zijn de incidentele inkomsten omgezet in structurele.

Uitgangspunten

Bij de vormgeving van ijkpunt Dividenden hanteert de Raad drie uitgangspunten. Ten eerste dient het nieuw te ontwerpen ijkpunt betrekking te hebben op het gehele aandelenbezit van de provincies. Het gaat niet alleen om aandelen in energiebedrijven maar ook om die in andere nutsbedrijven, de Bank voor Nederlandse gemeenten (BNG) en de Nederlandse Waterschapsbank (NWB). Overigens makende inkomsten uit energiebedrijven wel het overgrote deel van de dividendstroom uit.

Het tweede uitgangspunt is - gegeven de zeer grillige verdeling van het aandelenbezit over de provincies – dat het onmogelijk is deze op een algemene manier te vertalen in een verdeelmaatstaf. Daarom is een maatstaf gemaakt op basis van de feitelijke inkomsten. Dit voorkomt lastige en omvangrijke waarderingsskwesties bij de waardebepaling van het aandelenbezit.

Het afstoten van aandelen in het verleden of de mogelijke toekomstige vervreemding van aandelen mogen in beginsel geen invloed hebben op de verevening. Hieruit volgt dat aan provincies die in het verleden hun aandelen hebben verkocht een fictief vermogensrendement wordt toegerekend. Dat gebeurt op basis van de feitelijke, historische opbrengsten van de desbetreffende aandelenverkoop, waaraan een rendement van 4,42% wordt toegekend. Het rendement is gebaseerd op de gemiddelde rente op tienjarige staatsleningen in de periode 1998–2007.

De mate van verevening

Een vraagstuk dat aparte aandacht verdient, is de mate van verevening. Die kan lopen van 0% tot 100%. Volgens de algemene uitgangspunten van de financiële verhouding nadert de gewenste verevening de 100% meer, naarmate de betreffende uitgaven- of inkomstenpost meer onbeïnvloedbaar is. Omgekeerd ligt de gewenste verevening – in het geval van inkomsten – dicht bij 0% naarmate meer sprake is van inkomsten die de vrucht van eigen inspanning en beleid zijn.

Vele generaties bestuurders geleden zijn nutsbedrijven opgericht, zoals de naam al zegt, ‘ten algemene nutte’. Dat is inmiddels zolang geleden, dat het bezit van aandelen in nutsbedrijven niet als verdienste van de huidige generatie bestuurders kan worden gezien (de Raad komt nog terug op de kwestie van de verkoop van aandelen). De uitzonderlijke stijging van de opbrengst per aandeel kan evenmin als zodanig worden gezien: deze is het gevolg van nationale en internationale wetgeving, van ontwikkelingen op wereldwijde energiemarkten en zo meer. Een min of meer vergelijkbare redenering geldt voor het bezit van aandelen in andere ondernemingen, zoals de BNG.

In beginsel wijst dit alles in de richting van 100% verevenen. De Raad kiest voor 90%. De overwegingen zijn:

- Er zijn enige kosten verbonden aan het bezit van aandelen, maar de Raad acht deze heel beperkt.
- Het veronderstelde rendement op incidentele baten uit nutsbedrijven heeft de Raad bepaald op 4,42% (zie voor toelichting verderop in dit onderdeel).⁸⁶ Het feitelijk behaalde rendement zal hiervan naar boven of beneden afwijken. Om met dit laatste geval rekening te houden wordt als tegemoetkoming niet voor 100% verevend.

Bij het periodieke onderhoud van het provinciefonds dienen de beheerders na te gaan in welke mate het feitelijk behaalde rendement eventueel afwijkt van het

⁸⁶ Het percentage zou op termijn moeten worden herzien op basis van een voortschrijdend gemiddelde.

veronderstelde rendement (van 4,42%). De ontwikkeling van het voortschrijdende gemiddelde van de rente op staatsobligaties (over een periode van de voorafgaande tien jaar) kan aanleiding vormen om de hoogte van het veronderstelde rendement aan te passen.

Incidentele versus structurele inkomsten: verkopen of aanhouden

Het maakt verschil of een bepaalde vermogensopbrengst incidenteel wordt genoten (zoals na verkoop van aandelen) of structureel (zoals jaarlijkse dividenduitkeringen). Daarom zijn de feitelijke inkomsten ook in die zin gesplitst.

De Raad hanteert het uitgangspunt dat verkopen of aanhouden van aandelen geen of zo min mogelijk invloed moet hebben op de vormgeving van de financiële verhouding. Wel of niet verkopen heeft immers geen wezenlijke invloed op de vermogenspositie. Slechts de vorm waarin het vermogen wordt aangehouden en de ermee verbonden inkomsten wijzigen erdoor: aandelen die dividend opleveren worden omgezet in 'spaargeld' dat rente oplevert of in financieel en/of maatschappelijk renderende investeringen.

Dat geldt zelfs in de situatie dat de verkoopopbrengst voor een deel is of wordt gebruikt om lopende uitgaven of onrendabele investeringen te bekostigen. In dit geval bestaat het 'rendement' uit extra publieke voorzieningen of lagere belastingen.

Dit uitgangspunt brengt mee dat provincies die aandelen bezitten worden 'aangeslagen' voor het dividend en dat provincies die aandelen bezaten worden 'aangeslagen' voor een verondersteld rendement van 4,42% over de verkoopopbrengst. De totale omvang van het ijkpunt Vermogensrendement bestaat dus uit twee onderdelen het structurele dividend en het incidentele dividend in totaal 551 mln euro. Overigens kunnen ook provincies die aandelen bezitten (en aanhouden) incidenteel rendement ontvangen. Dat heeft veelal verband met verkoop van bedrijfsonderdelen – wat uiteraard een eenmalige en geen structurele inkomstenstroom betekent.

Gebruikte gegevens

De Raad heeft alle provincies gevraagd een overzicht te geven van hun structurele en incidentele inkomsten uit aandelenbezit in nutsbedrijven en dergelijke uit de jaren 1998–2007. Alle provincies hebben daar constructief aan meegewerkt. Daardoor beschikt de Raad over een redelijk volledig en betrouwbaar overzicht. Dat overzicht bevat voor alle jaren structurele (reguliere) en de incidentele dividenden en de verkoopopbrengsten in geval van algehele verkoop van aandelen. De Raad beveelt wel aan om, als deze gegevens definitief als maatstaf zouden worden gebruikt, ze nog door een onafhankelijke accountant te laten controleren.

Feitelijke constructie van het ijkpunt Vermogensrendement

Het ijkpunt bevat de structurele inkomsten uit aandelenbezit, in de vorm van dividend of in de vorm van verondersteld rendement (4,42%) over incidentele dividenden en/of de opbrengst van verkochte aandelen. De constructie van het ijkpunt omvatte de volgende stappen:

- i. Van alle provincies is het incidentele dividend en/of de verkoopopbrengst uit alle jaren in de periode 1998–2007 opgeteld en vervolgens is hier 4,42% van

- genomen. Dat is het eerste bestanddeel van de structurele inkomsten in het ijkpunt Vermogensrendement.⁸⁷
- ii. Voor de tien provincies die in 2007 aandelen bezaten is het reguliere dividend in 2007 het tweede bestanddeel van de structurele inkomsten in het ijkpunt Vermogensrendement.⁸⁸
- iii. Als laatste stap is de verevening van 90% bepaald. Dat gebeurde aldus:
- Per provincie is het bedrag per inwoner verminderd met het gemiddelde per inwoner over alle provincies. Dat levert voor elke provincie een positief of negatief getal op, al naar gelang een provincie (per inwoner) meer of minder dan gemiddelde vermogensinkomsten heeft.
 - Van die verschillen met het gemiddelde is 90% genomen

Tabel 4.6 geeft het resultaat van deze exercitie en dus van het ijkpunt Vermogensrendement.

Tabel 4.6 Ijkpunt Vermogensrendement: structurele inkomsten in 2007 uit huidig of voormalig aandelenbezit, voor 90% verevend

	Inwoners	Ijkpunt €/inwoner	Ijkpunt (× mln euro)
Groningen	573.614	-45	-25,5
Fryslân	642.209	-44	-28,1
Drenthe	486.197	-36	-17,5
Overijssel	1.116.374	-59	-65,7
Gelderland	1.979.059	-51	-101,3
Utrecht	1.190.604	-26	-30,4
Noord-Holland	2.613.070	-25	-66,3
Zuid-Holland	3.455.097	-6	-22,2
Zeeland	380.497	-87	-33,1
Noord-Brabant	2.419.042	-44	-105,3
Limburg	1.127.805	-47	-53,4
Flevoland	374.424	-7	-2,6
Totaal	16.357.992	-34	-551,4

De bedragen van dit inkomstenijkpunt zijn, zoals bij elk inkomstenijkpunt, van een minteken voorzien.

4.8.2 De provinciale reservepositie

De provinciale reserves zijn in de periode 1998–2007 aangegroeid van 1,46 miljard euro naar 4,77 miljard euro oftewel van € 89 naar € 283 per inwoner. Zeventig

⁸⁷ Hier bij is wel rekening gehouden met het moment van verkoop. Was deze bijvoorbeeld in 2000, dan is de historische opbrengst voor elkaar jaar tot aan 2007 met 4,42% verhoogd.

⁸⁸ Bij de bepaling van het tweede bestanddeel rees vraag of die ten volle als structuur te beschouwen is. Daarover bestaat uiteraard geen zekerheid. De in de pers verschenen verkoopopbrengsten van Essent en NUON bieden wel een indicatie. De Raad heeft van de betreffende provincies de gepubliceerde verkoopbedragen vermenigvuldigd met 4,42%; het resultaat stemde in de meeste gevallen redelijk overeen met de feitelijke reguliere dividenden in 2007.

procent van die groei is in verband te brengen met verkoop van aandelen (in nutsbedrijven) en uit eenmalige dividenden.

Bij de formulering van het ijkpunt Vermogensrendement betoogde de Raad dat hij op grond van de gekozen uitgangspunten aan de verkoopopbrengsten en de eenmalige dividenden een verondersteld rendement toerekent, ongeacht of die reserves werkelijk nog bestaan. Dat betekent dat het ijkpunt Vermogensrendement materieel beslag legt op een groot deel van de reserves. Tabel 4.7 brengt dit in beeld.

Tabel 4.7 Provinciale reserves met en zonder correcties voor ijkpunt Vermogensrendement in 2007 (€/inwoner)

	Inwoners	Reserve eind 2007	Correctie ivm IJkpunt Vermogensrendement	'Vrije reserve' eind 2007
Groningen	573.614	475	-95	380
Fryslân	642.209	222	-28	194
Drenthe	486.197	388	-29	359
Overijssel	1.116.374	437	-263	174
Gelderland	1.979.059	258	-90	169
Utrecht	1.190.604	540	-546	-6
Noord-Holland	2.613.070	324	-259	65
Zuid-Holland	3.455.097	76	-70	6
Zeeland	380.497	447	0	447
Noord-Brabant	2.419.042	329	-151	179
Limburg	1.127.805	320	-142	178
Flevoland	374.424	250	-9	242
Totaal	16.357.992	292	-162	130

Na deze correctie resteert gemiddeld 43% van de per 31 december 2007 aanwezige reserves als 'vrije reserve'. Dat is € 121 per inwoner ofwel 2,0 miljard euro.

Dat is uiteindelijk eenmalig geld en vormt dus geen structurele inkomstenstroom. In het licht van de verlaging van de provinciale algemene middelen met structureel 597 mln euro die uit dit raadsadvies voortvloeien, is het geen onuitputtelijke bron: hij zou na vier jaar uitgeput zijn, wanneer provincies geen bezuinigingsmaatregelen zouden nemen na de verlaging van de algemene middelen.

Na de door de Raad geadviseerde aanpassing van de omvang van de eigen middelen zullen vrijwel alle provincies maatregelen moeten nemen om hun kosten aan te passen bij de gewijzigde inkomsten. Dit kan niet zonder slag of stoot.

De Raad stelt voor om deze reserves te betrekken bij de overgangperiode die nodig is voor de herverdeling van provinciale middelen. Dat moet – met het oog op de verschillen tussen de provincies – op een gedifferentieerde wijze gebeuren.

Een en ander brengt mee dat de rente-inkomsten uit reserves danig zullen slinken. De Raad stelt daarom voor de resterende rente-inkomsten buiten welke verrekening dan ook te houden.

4.8.3 *Het ijkpunt motorrijtuigenbelasting*

Het huidige ijkpunt MRB beloopt voor alle twaalf provincies samen 856 mln euro, terwijl de feitelijke opbrengst van de eigen belasting 1.183 mln euro bedraagt.

In hoofdstuk 3 (tabel 3.3) is aangegeven dat het feitelijke uitgavenniveau van 2.786 mln euro met 597 mln euro zou kunnen worden verlaagd naar 2.189 mln euro. Tabel 4.6 leert dat het Vermogensrendement (structureel dividend en het aan eenmalige opbrengsten toegerekende rendement) 474 mln euro beloopt.

Rekening houdend met het ijkpunt Vermogensrendement, dienen provincies 1.638 mln euro (= 2.189 mln euro minus 551 mln euro) te dekken uit hun twee andere bronnen van algemene middelen, namelijk via de eigen belasting en de algemene uitkering als sluitsteen. Anders gezegd: op grond van het advies van de Raad volstaat voor provinciefonds en de eigen belasting samen een bedrag van 1.638 mln euro. De *feitelijke* bedragen echter zijn veel groter: 1,2 miljard euro voor de motorrijtuigenbelasting en 1,1 miljard euro uit het provinciefonds, dus bij elkaar 2,3 miljard euro. Dit is een verschil van bijna 0,7 miljard euro met wat voor de uitgaven bij ‘ongewijzigd beleid’ nodig zou zijn.

De vraag is dan hoe dat verschil kan worden overbrugd. In theorie zijn er twee uitersten: een korting op het provinciefonds of een beperking van de motorrijtuigenbelasting tot het volle bedrag.

Een korting op het provinciefonds van deze omvang zou met zich meebrengen dat de provincie Brabant een negatieve uitkering zou krijgen, dus een storting in het provinciefonds zou moeten doen. In die mogelijkheid voorziet de huidige Financiële-verhoudingswet niet.

Een limitering van de motorrijtuigenbelasting is in theorie wel mogelijk – de huidige wet kent immers al een maximum voor het aantal opcenten. Momenteel heeft dat maximum overigens geen praktische betekenis, omdat de provincies beneden dit plafond nog over een half miljard euro aan ongebruikte belastingcapaciteit beschikken.

De Raad maakt de technische veronderstelling dat:

- a. het ijkpunt MRB van het huidige niveau van 856 mln euro wordt opgetrokken naar het niveau van de feitelijke opbrengst van 1.109 mln euro;
- b. de feitelijke MRB wordt gelimiteerd op min of meer dat verhoogde ijkpuntniveau.

De onvermijdelijke consequentie van deze technische veronderstelling is dat het volle bedrag van 597 mln euro op het provinciefonds wordt gekort – en dus dat de provincie Brabant een negatieve uitkering zou hebben.

4.9

Herverdelingseffecten

In tabel 4.8 vat de Raad de herverdelingseffecten van al het voorafgaande samen in een enkel overzicht. De uitkomsten zijn de optelsom van de financiële gevolgen van alle eerdere voorstellen. Daarbij maakt de Raad de volgende opmerkingen.

- a. De uitkomsten impliceren een enorme achteruitgang voor de ‘gemiddelde’ provincie van gemiddeld € 36 per inwoner. Voor alle provincies tezamen vertegenwoordigt dit een bedrag van 597 mln euro. Dat is een enorm bedrag. Wie door alle technische details heen kijkt, beseft dat dit komt door het ongedaan maken van de sterke groei van de algemene middelen in de periode 1998–2007. Die sterke groei wordt vervangen door een groei, die strookt met de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid.
- b. De sterke groei van de algemene middelen, voor zover die uitgaat boven de bestaande ijkpunten voor de provinciale inkomsten, valt voor ongeveer twee derde toe te schrijven aan sterk gestegen vermogensinkomsten en voor een derde aan hogere opbrengsten van de motorrijtuigenbelasting.
- c. De verdelingseffecten zijn uiteraard eveneens de resultante van de aangepaste ijkpunten; zie de onderdelen 4.3 tot en met 4.7. Maar ook hier domineert het effect van het nieuwe ijkpunt Vermogensrendement. De verevening van provinciale verschillen in inkomsten uit dividend en de belegde opbrengsten van afgestoten aandelen verklaart ruwweg twee derde van de verschillen tussen de provincies.
- d. De uitkomst is indicatief, doordat de Raad in de berekeningen een technische veronderstelling over de motorrijtuigenbelasting heeft gemaakt.

Tabel 4.8 A Indicatie van effecten van Rfv-advies op de verdeling van het provinciefonds – stand 2007 (in €/inwoner) [[met toevoeging van 232 mln - maar 130 mln niet uitgelicht]]

Provincie	1. effect uitgaven-ijkpunten	2. effect ijkpunt vermogensrendement	3. verhoging ijkpunt MRB	4. afschaffing bestuurlijke correctie 1998	5. (= 1+2+3+4) totaal effect op provinciefonds
Groningen	48	-45	-14	-5	-16
Fryslân	58	-44	-15	0	-1
Drenthe	45	-36	-16	-3	-10
Overijssel	37	-59	-15	2	-34
Gelderland	24	-51	-16	1	-42
Utrecht	9	-26	-17	-2	-35
Noord-Holland	12	-25	-15	2	-26
Zuid-Holland	10	-6	-14	1	-9
Zeeland	72	-87	-16	-12	-43
Noord-Brabant	-1	-44	-18	0	-62
Limburg	26	-47	-15	-1	-37
Flevoland	73	-7	-22	3	47
Totaal	21	-34	-15	0	-29

Tabel 4.8B Indicatie van effecten van Rfv-advies op de verdeling van het provinciefonds – stand 2007 (in € miljoen) [met toevoeging van 232 mln - maar 130 mln niet uitgelicht]

Provincie	1. effect uitgaven-ijkpunten	2. effect ijkpunt vermogensrendement	3. verhoging ijkpunt MRB	4. afschaffing bestuurlijke correctie 1998	5. (= 1+2+3+4) totaal effect op provinciefonds
Groningen	27,3	-25,5	-8,1	-2,8	-9,2
Fryslân	37,2	-28,1	-9,4	-0,2	-0,5
Drenthe	22,1	-17,5	-7,6	-1,7	-4,6
Overijssel	41,8	-65,7	-16,5	2,6	-37,8
Gelderland	48,0	-101,3	-30,7	1,6	-82,4
Utrecht	10,5	-30,4	-20,2	-2,1	-42,1
Noord-Holland	32,3	-66,3	-38,3	5,1	-67,2
Zuid-Holland	35,8	-22,2	-48,1	3,0	-31,6
Zeeland	27,4	-33,1	-6,0	-4,7	-16,4
Noord-Brabant	-1,3	-105,3	-42,7	-1,1	-150,3
Limburg	29,4	-53,4	-17,3	-0,7	-41,9
Flevoland	27,3	-2,6	-8,2	1,0	17,5
Totaal	337,8	-551,4	-253,0	0,0	-466,6

Tabel 4.8.C Indicatie van effecten van Rfv-advies op de verdeling van het provinciefonds – stand 2007 (in € miljoen) [met toevoeging van 232 mln en uitlichting 130 mln uitgelicht] (in €/inwoner)

Provincie	1. effect uitgaven-ijkpunten	2. effect ijkpunt vermogensrendement	3. verhoging ijkpunt MRB	4. afschaffing bestuurlijke correctie 1998	5. (= 1+2+3+4) totaal effect op provinciefonds
Groningen	32	-45	-14	-5	-32
Fryslân	39	-44	-15	0	-20
Drenthe	25	-36	-16	-3	-30
Overijssel	25	-59	-15	2	-46
Gelderland	17	-51	-16	1	-49
Utrecht	2	-26	-17	-2	-42
Noord-Holland	8	-25	-15	2	-30
Zuid-Holland	7	-6	-14	1	-12
Zeeland	52	-87	-16	-12	-63
Noord-Brabant	-6	-44	-18	0	-68
Limburg	14	-47	-15	-1	-50
Flevoland	62	-7	-22	3	36
Totaal	13	-34	-15	0	-36

Tabel 4.8.D Indicatie van effecten van Rfv-advies op de verdeling van het provinciefonds – stand 2007 (in € miljoen) [met toevoeging van 232 mln en uitlichting 130 mln uitgelicht] (in € miljoen)

Provincie	1. effect uitgaven-ijkpunten	2. effect ijkpunt vermogensrendement	3. verhoging ijkpunt MRB	4. afschaffing bestuurlijke correctie 1998	5. (= 1+2+3+4) totaal effect op provinciefonds
Groningen	18,2	-25,5	-8,1	-2,8	-18,3
Fryslân	24,8	-28,1	-9,4	-0,2	-12,8
Drenthe	12,3	-17,5	-7,6	-1,7	-14,4
Overijssel	27,9	-65,7	-16,5	2,6	-51,8
Gelderland	33,6	-101,3	-30,7	1,6	-96,9
Utrecht	2,1	-30,4	-20,2	-2,1	-50,5
Noord-Holland	20,5	-66,3	-38,3	5,1	-79,0
Zuid-Holland	25,1	-22,2	-48,1	3,0	-42,3
Zeeland	19,9	-33,1	-6,0	-4,7	-23,9
Noord-Brabant	-14,9	-105,3	-42,7	-1,1	-164,1
Limburg	15,3	-53,4	-17,3	-0,7	-56,1
Flevoland	23,2	-2,6	-8,2	1,0	13,4
Totaal	208,0	-551,6	-253,3	0,0	-596,9

De verschillen tussen de uitkomsten van beide verdeelvoorstellen ontstaan door de wijzigingen in de omvang en de verdeling van het cluster Voorzieningen.

Hoofdstuk 5

Gevolgen voor de financiële verhouding Rijk-provincies

5.1

Inleiding

In hoofdstuk 3 adviseert de Raad over de omvang van de algemene middelen van de provincies. In hoofdstuk 4 is vervolgens de verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds benaderd. Dit hoofdstuk beziet enkele gevolgen van de geadviseerde herzieningen voor de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies. Knelpunten als gevolg van de invoering van de herziene financiële verhouding en mogelijke oplossingen voor de bedoelde zwaarigheden staan hierbij centraal.

5.2

Kanttekening vooraf

Een verlaging van de algemene uitkering uit het provinciefonds – of van bepaalde specifieke uitkeringen van het Rijk – met de bedoeling per saldo middelen aan de provinciale beschikkingsmacht te onttrekken kan alleen bijdragen aan de beoogde herziening van de financiële verhouding wanneer tegelijkertijd de belastingcapaciteit van de provincies wordt ingeperkt. Dit doel valt te bereiken door het wettelijke maximumtarief voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting te verlagen. Zonder deze ingreep kunnen provincies betrekkelijk eenvoudig compensatie vinden voor verminderde overdrachten van het Rijk, omdat zij op dit moment over een ongebruikte belastingcapaciteit van ongeveer een half miljard euro beschikken.

5.3

Implicaties van de uitgangspunten

5.3.1 *Uitgangspunten leiden tot negatieve algemene uitkering*

De Raad heeft bewust gekozen voor een scherpe analyse. Denkbare bestuurlijke compromissen, die de geadviseerde aanpassingen voor de provincies gemakkelijker aanvaardbaar zouden kunnen maken, zijn bewust buiten beschouwing gelaten. Zulke compromissen zouden de analyse compromitteren.

De door de Raad gekozen uitgangspunten hebben grote gevolgen voor de financiële verhouding Rijk-provincies. Kort samengevat luiden deze vertrekpunten:

- het uitgavenniveau in 2007 is berekend op basis van het bestuurlijk onomstreden uitgavenniveau in 1998, gecorrigeerd voor prijsstijgingen, volume-ontwikkelingen, de algemene welvaarts groei en taakveranderingen;
- daaraan is toegevoegd een bedrag van 232 mln euro voor taken die de provincies van het Rijk hebben overgenomen, zonder daarvoor adequaat te zijn gecompenseerd;
- middelen gemoeid met taken die volgens het rapport van de commissie-Lodders thuishoren in het domein van de gemeenten (130 mln euro) zijn gekort;

- de verdeling van de algemene uitkering blijft kostengerelateerd, maar de ijkpunten zijn herzien op basis van de uitkomsten van een onderzoek van bureau Cebeon;
- de zeer ongelijk over provincies verdeelde vermogensinkomsten worden verevend;
- de verevening van verschillen in provinciale belastingcapaciteit blijft in stand. De Raad gaat in dit advies uit van de bestaande eigen belasting van de provincies: de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Wanneer de motorrijtuigenbelasting wordt afgeschaft, bij de voorgenomen invoering van de kilometerheffing, zullen de provincies de beschikking moeten krijgen over een andere eigen belasting;
- de algemene uitkering blijft gehandhaafd als sluitstuk van de financiële verhouding.

Bij deze uitgangspunten gaan elf van de twaalf provincies er op achteruit. Alleen Flevoland kan in alle varianten rekenen op een positieve herverdeling van de algemene uitkering, die uiteenloopt van € 36 tot € 47 euro per inwoner (13,4 mln euro tot 17,5 mln euro). Als uitvloeisel van de door de Raad gekozen redeneerlijn zou Noord-Brabant te maken krijgen met een negatieve algemene uitkering. Feitelijk betekent dit in het geval van deze provincie dat de genormeerde inkomsten de veronderstelde kosten overtreffen. Een negatieve uitkering is binnen de huidige wettelijke kaders onmogelijk. Er zijn overigens landen die wel de mogelijkheid kennen van verevening tussen decentrale overheden waarbij sommige decentrale overheden hun surplus aan middelen overhevelen ten behoeve van de verdeling over andere eenheden.

In principe kan de Financiële-verhoudingswet worden aangepast om in de toekomst een negatieve uitkering uit het provinciefonds mogelijk te maken. Overigens biedt de bestaande wetgeving wel de mogelijkheid om de uitkering voor een provincie op nul of bijna nul te zetten – bijvoorbeeld in het kader van een overgangsregeling op weg naar een structurele oplossing.

5.3.2 Geen negatieve uitkering dankzij aanpassing andere eigen middelen

De negatieve uitkering ontstaat, doordat het lagere uitgavenniveau dat past bij ongewijzigde voortzetting van het beleid (uit 1998, met de genoemde correcties) volledig is verwerkt in de aanpassing van de algemene uitkering. Daarnaast beschikken de provincies echter over nog twee algemene bronnen van inkomen: (1) de overige eigen middelen, en (2) de opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

De aanpassing van het niveau van de algemene middelen aan het herziene uitgavenniveau kan ook plaatsvinden door een beperking van deze bronnen van inkomen. Wijziging van de Financiële-verhoudingswet is dan niet nodig.

Eén denkbare optie is dat het Rijk zich de inkomsten uit de (voormalige) provinciale (nuts)bedrijven toe-eigent, en deze middelen vervolgens centraal beheert als gedeeltelijke voeding van het provinciefonds. Nadeel van deze optie is dat decentrale overheden dan niet langer zelf over de mogelijkheid beschikken om af te wegen of zij een deel van hun vermogen willen inzetten voor investeringen, willen beleggen of willen teruggeven aan de belastingbetalers.

Een andere optie is de opbrengst van de eigen belasting van de provincies te beperken. Dit doel valt te bereiken door het bestaande ijkpunt Motorrijtuigenbelasting te verlagen, in combinatie met een gelijktijdige verplichte verlaging van de provinciale opcenten en een verhoging van het rijksaandeel in de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting. Op deze wijze kan de bestaande verhouding tussen de algemene uitkering en de belasting inkomsten ongeveer in evenwicht blijven.

5.3.3 Technische uitwerking

De Raad heeft de laatstebedoelde oplossing iets verder uitgewerkt. Een verlaging van de provinciale belasting zou als volgt haar beslag kunnen krijgen. Het rekkentariaf in het bestaande ijkpunt MRB (€ 55,22) gaat met een derde omlaag. In dit geval ontvangt geen enkele provincie nog een negatieve uitkering. Dit betekent dat de verlaging van de algemene uitkering via het ijkpunt MRB – om rekening te houden met de belastingcapaciteit van het middenbestuur – niet 856 mln euro, maar slechts 556 mln euro bedraagt. Op deze wijze wordt dus 297 mln euro (= 597 mln euro – 300 mln euro) aan het fonds onttrokken.

Gegeven de vermindering van de algemene uitkering met 597 mln euro (zie tabel 3.3) verloopt deze operatie voor de provincies budgettair neutraal, omdat ze aan feitelijke belastingopbrengst even veel verliezen als zij via het provinciefonds extra ontvangen. Het Rijk zou vervolgens het rijksaandeel in de MRB met 297 mln euro kunnen verhogen, zodat ook voor Den Haag de operatie budgettair identiek is aan de uitlichting van het gehele bedrag van 597 mln euro uit het provinciefonds. Ook de inkomenseffecten voor houders van motorvoertuigen zijn nihil.

5.3.4 Beleidsinhoudelijke oplossingen voor de negatieve uitkering

De Raad constateert dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en met name de provincies in de achter ons liggende jaren sluipenderwijs zijn verrommeld. Om deze trend te keren, dient het Rijk met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel heldere keuzes maken welke bestuurslaag voor welke taken bestuurlijk en financieel verantwoordelijk is. Stelt het Rijk zich verantwoordelijk, dan behoort ook de centrale overheid de financiële afweging te maken. Aanleg, verbetering en onderhoud van rijkswegen moeten door het Rijk worden bekostigd en niet (voor een deel) door de provincies. Bij een provinciale taak dient de provincie daarentegen de volledige financiële verantwoordelijkheid dragen. Het Rijk dient de provincies daartoe ook financieel in staat te stellen.

De Raad haakt hier aan bij de decentralisatievoorstellen van de commissie-Lodders, die een pleidooi voerde voor het geven van meer beleidsruimte aan provinciale overheden (beleidsregie), versterking van de rol van provincies bij de gebiedsontwikkeling (samenwerking en uitvoering) en het consequent uitvoering geven aan het advies van de commissie-Oosting (handhaving en toezicht). De provincies zijn hier aangewezen als ‘eerste overheid’ op het ruimtelijk-economisch domein. De provincies zouden die rol beter kunnen vervullen, wanneer zij op dit beleidsterrein meer zeggenschap kregen en over eigen middelen beschikten in overeenstemming met hun taken. Door de voorstellen van de commissie-Lodders consequent uit te voeren kan de financiële slagkracht van de provincies beter worden gebruikt.

Hiertoe dient het Rijk alle bestaande specifieke uitkeringen en co-financieringsregelingen die betrekking hebben op het ruimtelijk-economisch domein te heroverwegen. Aan het Rijk komt alleen nog een rol toe, als en voor zover nationale belangen in het geding zijn. Concreet betekent dit dat het Rijk zijn aandeel in de bijdrageregelingen op het terrein van verkeer en vervoer (BDU Verkeer en vervoer, met name het infrastructuurdeel), het landelijk gebied (ILG), de stedelijke vernieuwing (ISV), bedrijventerreinen (*Pieken in de Delta*), de lokatiegebonden subsidies (BLS), bodemsanering, klimaatgelden en dergelijke heroverweegt en vervolgens geheel of gedeeltelijk overhevelt naar het provinciefonds, volgens het principe geld volgt taak. Het gaat hierbij om de huidige rijksbijdrageregelingen voor het Investeringsbudget landelijk gebied (430 mln euro), het deel van de kleine infrastructuur in de BDU Verkeer en vervoer (circa 180 mln euro), *Pieken in de Delta* (46 mln euro), het Besluit Lokatiegebonden Subsidies (37 mln euro), het Nationaal Samenwerkingsakkoord Luchtkwaliteit (38 mln euro) en het Europees Fonds voor Regionale Samenwerking (23 mln euro).

De provincies worden daarmee exclusief verantwoordelijk voor de bedoelde taken. Zij dienen de kosten voor deze taken geheel ten laste van hun algemene middelen te brengen, zonder dat ze kunnen terugvallen op rijksbekostiging. Voordeel is dat kosten en baten van de betrokken activiteiten voortaan integraal op één bestuursniveau worden afgewogen, met gunstige gevolgen voor een doelmatige besteding van schaarse middelen. Tevens helpt deze optie bij de beoogde vermindering van het aantal specifieke uitkeringen en de daarmee verbonden bureaucratielasten en bestuurlijke drukte.

Doordat provincies bij deze beleidslijn meer middelen uit het provinciefonds gaan ontvangen, vermindert de kans dat zij te maken krijgen met een negatieve algemene uitkering.

De meest betrokken ministeries moeten op deze beleidsterreinen flinke stappen terug doen. De ervaring leert dat de betrokken beleidsmakers in Den Haag hiermee (grote) moeite zullen hebben. Tevens dient de rijksoverheid te beseffen dat niet langer een beroep kan worden gedaan op de provincies om bijdragen te leveren aan tal van co-financieringsregelingen op het terrein van cultuur, welzijn, sport en dergelijke. Het Rijk kan bijvoorbeeld de tekorten bij de bekostiging van de Jeugdzorg niet langer afwentelen op de provincies, zoals nu het geval is. Het Rijk dient (ook) financieel voor deze rijkstaak op te draaien.

De opgaven waarvoor de provincies volgens het Bestuursakkoord aan de lat staan zijn fors. De Raad is evenwel van oordeel dat ook van de provincies mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de noodzakelijke financiële herstructurering van de overheid in haar geheel. Het spreekt vanzelf dat bij de invoering van de geadviseerde hervormingen tevens rekening wordt gehouden met de provinciale (meerjaren)investeringsprogramma's die het Rijk en de provincies in bestuursovereenkomsten hebben verankerd.

5.4

Invoering van de voorstellen

Tijdpad

De Raad is zich er van bewust dat niet al zijn aanbevelingen op korte termijn zijn te realiseren. Dit mag geen reden zijn nu achterover te leunen. Integendeel. Met ingang van 2010 kunnen de eerste stappen worden gezet. De huidige impasse over de omvang en de verdeling van het provinciefonds moet worden doorbroken. Verschillende aanpassingen zijn op korte termijn te realiseren, andere vergen meer tijd. Invoering van het totale pakket met inachtneming van een overgangperiode van drie tot vijf jaar hoort stellig tot de mogelijkheden. Een gefaseerde invoering heeft als voordeel dat de overgangsproblemen kleiner worden.

Aanpassing van de verdeling: herziene ijkpunten

Gestart kan worden met het aanpassen van de verdeling van de clusters Bestuur, Infrastructuur en Voorzieningen. Zowel de omvang als de verdeling van deze clusters kan in overeenstemming worden gebracht met de voorstellen van de Raad. De Raad merkt hierbij op dat bij de wijziging van de omvang van het cluster Voorzieningen nader moet worden afgewogen welk deel daarvan naar het gemeentefonds behoort te worden overgeheveld (geld volgt taak).

De aanpassingen in het cluster Water en milieu en het cluster Ruimte vergen iets meer voorbereiding, omdat adequate verdeelmaatstaven voor 'BZRO-bedrijven' en 'verblijfsrecreatie' nog niet voor handen zijn. Tegelijkertijd zijn op deze terreinen nog inhoudelijke wijzigingen aan de orde die gevolgen kunnen hebben voor de verdeling.

Met het wijzigen van de verdeling op basis van de inkomstenmaatstaven Motorrijtuigenbelasting en Vermogensopbrengsten kan in principe met ingang van 2010 fasegewijs een begin worden gemaakt in de richting van het door de Raad geadviseerde niveau. De Raad beveelt aan de Financiële-verhoudingswet zo aan te passen dat het ook mogelijk wordt bij de verdeling rekening te houden met een verondersteld normatief rendement op vermogen.

Wijzigingen sinds 2007 waarmee rekening dient te worden gehouden

In dit advies vormt 2007 het ijkjaar. Sindsdien heeft de tijd niet stilgestaan. Vanzelfsprekend moet rekening worden gehouden met maatregelen en afspraken die na 2007 zijn genomen en die voor provincies uiteenlopende gevolgen hebben. In de eerste plaats zijn dat de gevolgen van het Bestuursakkoord dat het Rijk en de provincies met elkaar hebben gesloten. De provincies hebben zich daarbij verplicht de komende jaren jaarlijks 200 mln euro in te zetten ter ontlasting van de rijksbegroting.

De Raad stelt verder vast dat op tal van beleidsterreinen al invulling is gegeven aan de opdracht de rol van de provincies op het ruimtelijk-economisch domein te versterken. Denk aan de beoogde provinciale rol bij verdere herstructurering van de bedrijventreinen als gevolg van de voorstellen van de commissie-Noordanus, het Klimaatakkoord Rijk-provincies, het compensatieprogramma Zuiderzeelijn, de co-financiering van projecten als gevolg van de *Nota Ruimte*, en zo meer. Ook is de wetgeving op onderdelen gewijzigd of staan wijzigingen op stapel die voor de provincies gevolgen hebben, bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor een overzicht zie bijlage V.

De Raad constateert dat de reservepositie van de provincies over bijna de gehele linie goed is. De Raad stelt voor deze ruime reserves te betrekken bij het opvangen van de gevolgen van de herverdeling van provinciale middelen. Dat moet, gezien de verschillen tussen de provincies, wel op een gedifferentieerde manier gebeuren. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat sommige provincies een deel van de reserves op dit moment aanhouden voor co-financiering van nog te realiseren rijksprojecten.

Wenselijke beleidsinhoudelijke wijzigingen

De Raad stelt verder voor dat Rijk en provincies op korte termijn met elkaar in overleg treden over de nadere toedeling van taken, verantwoordelijkheden en daarbij behorende middelen op het ruimtelijk-economisch domein. Doel is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor een reeks van taken op dit terrein eenduidig bij het Rijk dan wel de provincies te leggen.

BIJLAGE I
Adviesaanvraag

Fout! Onbekende naam voor
documenteigenschap.

Onderwerp

Fout! Onbekende naam voor
documenteigenschap.

Geachte heer Van Haersma Buma,

De financiële verhouding met de provincies vereist groot onderhoud. Er is sprake van scheefheid in de financiële mogelijkheden van provincies, die niet eenduidig te verklaren is vanuit een verschil in takenpakket van de provincies of vanuit beleidsmatige en financiële risico's. Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, zoals die zijn neergelegd in de Financiële Verhoudingswet. In het bestuursakkoord is er daarom afgesproken dat er in opdracht van de fondsbeheerders en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een adviesaanvraag wordt gedaan naar de financiële verhouding in den brede aan uw Raad.

Ik wil u dan ook verzoeken om advies uit te brengen over de toekomstbestendigheid wat omvang en verdeling betreft van de financiële verhouding provincies-Rijk in relatie tot het takenpakket van provincies. In de bijgevoegde taakopdracht 'Financiële verhouding provincies-Rijk', die ambtelijk met uw secretariaat is besproken, kunt u de uitgangspunten, de onderzoeksvragen en de procedurele aspecten vinden. Voor het takenpakket van de provincies verwijs ik u, naast de in de wet neergelegde taken en regelgeving, naar het bestuursakkoord rijk-provincies (juni 2008). Het ijkjaar voor de uitgaven en inkomsten is stand rekening 2007. Voor de begeleiding van het onderzoek zal een klankbordgroep worden gevormd waar de beide fondsbeheerders en het IPO vertegenwoordigd zijn.

Het advies dient uiterlijk 1 maart 2009 beschikbaar te zijn. Zoals in het overleg met u en de beide fondsbeheerders d.d. 25 september jl. is besproken, ga ik er vanuit dat er omstreeks eind 2008 een gesprek zal plaatsvinden over de stand van zaken.

Deze adviesaanvraag is mede namens de minister van Financiën in zijn rol als fondsbeheerder. Met IPO is overeenstemming over de inhoud van de taakopdracht.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Bijlage I B

Taakopdracht onderzoek ‘Financiële verhouding provincies-Rijk’

Inleiding

De financiële verhouding met de provincies staat in de belangstelling van de fondsbeheerders, het IPO en de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv). Er is sprake van scheefheid in de financiële mogelijkheden van provincies, die niet eenduidig te verklaren is vanuit een verschil in takenpakket van de provincies of vanuit beleidsmatige en financiële risico's. Uit de opeenvolgende InterProvinciale Vergelijkingen van BZK blijkt dat de financiële positie van provincies als goed kan worden bestempeld: toenemende reserves, stijgende opbrengsten van de opcenten en tevens een toenemende onbenutte belastingcapaciteit illustreren dit beeld.

In bovengeschetst licht – en gelet op de invoering van de kilometerheffing waardoor de provinciale opcenten op termijn zullen verdwijnen - achten de fondsbeheerders het gewenst om een adviesaanvraag in te dienen bij de Rfv. De toekomstbestendigheid van de financiële verhouding provincies-Rijk in relatie tot het takenpakket van de provincies is daarbij onderwerp van onderzoek. De toekomstbestendigheid heeft zowel betrekking op verdeling als omvang van de bestaande geldstromen. Dit voornemen is gewisseld in het Bofv d.d. april 2008 en is vervolgens vastgelegd in het bestuursakkoord Rijk – provincies (juni 2008).

Uitgangspunten financiële verhouding

De rode draad in de financiële verhoudingen met provincies (ook die met de gemeenten) is het derde aspiratieniveau van Goedhart: uitgangspunt is dat beoogd wordt dat alle provincies over een gelijkwaardig voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij gelijke belastingdruk rekeninghoudende met verschillen in objectieve kosten. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet.

Meer specifiek zijn de uitgangspunten van de financiële verhouding Rijk – provincies onder andere:

1. De maatstaven van het verdeelmodel moeten ontwikkelingen in de dynamiek van het provinciale takenpakket in objectieerbare kostenstructuren van taken kunnen volgen. Daaruit volgt het criterium van herkenbaarheid in relatie tot provinciale taakgebieden; NB Het huidige verdeelmodel is niet geheel kosten georiënteerd maar kent een bestuurlijke annex.
2. Het verdeelmodel dient globaal te zijn, dat wil zeggen een beperkt aantal maatstaven waarvan de waarden niet rechtstreeks op korte termijn door de provincies te beïnvloeden zijn;
3. Het aantal eenheden van de maatstaven moet jaarlijks eenduidig en objectief kunnen worden vastgesteld. Daartoe moeten de maatstaven in goed waarneembare eenheden kunnen worden uitgedrukt. Liefst moet gebruik kunnen worden gemaakt van een onafhankelijke bron. Voor een ordentelijke uitvoering is het nodig dat de gegevens tijdig beschikbaar en de ontwikkeling ervan in redelijke mate voorspelbaar is.
4. De verdeelmaatstaven dienen decentralisatiebestendig te zijn.

Onderzoeksvragen

Bij het onderzoek dient het takenpakket van provincies helder te zijn. Voorgesteld wordt om uit te gaan van het takenpakket van de provincies zoals vastgesteld in het bestuursakkoord Rijk - provincies (juni 2008).

De volgende onderzoeksvragen worden aan de Rfv voorgelegd in het licht van de hierboven genoemde uitgangspunten van de financiële verhoudingswet (derde aspiratieniveau), de doelmatige uitvoering van taken door provincies en de functies van het provinciale belastinggebied (ijkjaar rekening 2007):

- Dienen de verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen te worden aangepast en zo ja op welke wijze ?
 1. de verdeling en de omvang van het provinciefonds,
 2. de verdeling en omvang van de overige eigen inkomsten,
 3. de verdeling en omvang van de overige eigen middelen,
 4. de verdeling en omvang van de specifieke uitkeringen,
 5. de omvang en vormgeving (geen autogerelateerde heffing) van een eventueel belastinggebied van de provincies.
- Hierbij zal expliciet ook aandacht moeten zijn voor de financiële gevolgen van samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen, welke – zo is het beeld – tot verschillen in takenpakket leiden.
- In welke mate zijn de extra opbrengsten MRB en OEM boven de “norm” besteed aan activiteiten die tot het provinciale takenpakket kunnen worden gerekend, dan wel activiteiten die mogelijk tot het Rijkstakenpakket kunnen worden gerekend, maar waarvoor de bekostiging door het Rijk ontoereikend is?

Procedurele aspecten

- Het advies wordt aangevraagd door de beide fondsbeheerders;
- Zowel fondsbeheerders als het IPO kunnen – tot de aanvang van het onderzoek – onderzoeksvragen aanleveren;
- Het advies is niet bindend;
- Het advies dient uiterlijk 1 maart 2009 beschikbaar te zijn;
- De adviesaanvraag wordt belegd bij de Rfv.

- De beide fondsbeheerders en het IPO nemen zitting in een klankbordgroep. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat ook gebruik gemaakt wordt van externe advisering.
- De adviesaanvraag zal worden gefinancierd uit een nog in te stellen onderzoeksartikel provinciefonds (vergelijkbaar aan het gemeentefonds).
- Voordat de Rfv start met het onderzoek zal de Rfv een realistische begroting opstellen die ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de beide fondsbeheerders.

BIJLAGE II

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen

- Voorzitter: De heer mr. **M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland
- Plv. voorzitter: Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland
- Leden :
- De heer **C.A.P. Bolhuis**
Oud-burgemeester van de gemeente Raalte
- De heer prof. mr. **C.A. de Kam**
Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de
Rijksuniversiteit Groningen
- De heer drs. **J.K.T. Postma**
Oud-burgemeester van de gemeente Leiden
- Mevrouw **H. van Rijnbach-de Groot**
Burgemeester van de gemeente Etten-Leur
- Mevrouw prof. dr. **B. Unger**
Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de
Universiteit Utrecht
- De heer drs. **P.A. van Vugt**
Oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant

Bijlage III : Leden van de begeleidingscommissie

Ir. H.J. van Staveren	Provincie Noord-Brabant
Drs. C. Jongsma	Provincie Groningen
M.J.W. Genderen	Provincie Zuid-Holland
R.E. Fredriksz	Interprovinciaal Overleg (IPO)
H.S.K. Boerboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mw. drs. A.M. Betten	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. Ing. H.J. Heeres	Ministerie van Financiën
Drs. M. Geschiere	Ministerie van Financiën
Dr. C.J.M. Breed	Secretariaat Raad voor de financiële verhoudingen
Mr. G.A. van Nijendaal	Secretariaat Raad voor de financiële verhoudingen
Mw. drs. G.S. Kooistra	Secretariaat Raad voor de financiële verhoudingen
<i>Extern</i>	
Drs. B.S Steiner	Bruno Steiner Advies
Dr. P.C.M Huijsloot	Cebeon
Drs. R. Bruins	Cebeon

Bijlage III
Overzicht oud en nieuw

Cluster	Bestaande omvang(in mln euro)	Oude verdeling	Nieuwe omvang (in mln euro)	Aangepaste verdeling
Bestuur	184	46% door het aantal inwoners	199	58% door het aantal inwoners
		45% door een vast bedrag		42% door een vast bedrag
		9% door inwoners, met een minimum van 640.000 inwoners		
Infrastructuur	609	41% door normkilometers 1993	561	77% door gewogen kilometers provinciale weg
		23% door het aantal inwoners		23% via een bedrag per woonruimte.
		22% door de oppervlakte land		
		12% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden		
		2% door twee overige maatstaven		
Water en Milieu	350	59% door het aantal inwoners	422	3 % door een vast bedrag
		11% door de integratie-uitkering rivierdijken c.a.		9 % door de integratieuitkering rivierdijken c.a.
		10% door de oppervlakte land		52 % door het aantal woonruimten
		7% door de oppervlakte water		18% door 'BZRO-inrichtingen'
		7% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden		18 % door lengte van vaarwegen
		5% door warmtekrachtkoppeling'		
		per saldo 1% door vijf andere maatstaven, waarvan twee met een minteken.		
Ruimte	339	26% door het aantal inwoners	397	34 % door het aantal woonruimten
		25% door het aantal inwoners met een minimum van 640.000		25% door het gemiddelde jaarbedrag van de ILG-verplichtingen

		23% door de oppervlakte groen		19% door een nieuw ontworpen maatstaf 'verblijfsrecreatie'
		10% door de oppervlakte land		13% door het landoppervlak
		5% door de oppervlakte water		9% door een nieuwe maatstaf bruto oppervlak bedrijventerreinen.
		10% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden		
		1% door een vast bedrag.		
Voorzieningen (zonder uitlichting 130 mln euro)	500	37% door het aantal inwoners met een minimum van 640.000	508	45% door het aantal inwoners
		31% door het aantal inwoners van landelijke gebieden		22% door het aantal inwoners landelijke gebieden
		9% door landoppervlak		17% door een vast bedrag
		3% door het aantal inwoners van stedelijke gebieden.		8% door het landoppervlak
		7% door twee integratieuitkeringen		8% door twee integratieuitkeringen ⁸⁹
		7% door een vast bedrag		
		6% door het aantal inwoners		
Voorzieningen (met uitlichting 130 mln euro)			378	68% door het aantal inwoners
				16% door een vast bedrag

⁸⁹ Het bedrag van de integratieuitkering is binnen het aangepaste ijkpunt identiek aan dat in het huidige; omdat het ijkpunt totaal kleiner is geworden door de verlaging met 130 miljoen, stijgt het percentage.

BIJLAGE IV Taakmutaties provinciefonds uitkeringsjaar 1998 – 2008

Circulaire	Paragraaf	Bedrag (mln) *	Omschrijving	Toelichting	Jaar
			* genoemde bedragen zijn steeds structureel		
mei-98	4.2	f -0,6	Inspectie bejaardenoorden		1998
mei-98	4.13	f 31,3	Lokale lasten bedrijfsleven	afschaffing milieuleges en leges beoordeeling bodemsaneringsplannen	1998
dec-98	3	f 0,01	Precariobelasting omroepkabels	compensatie voor afschaffen precario op omroepkabels	1998
jun-97	7.6	f 5,0	Rivierdijkversterking	muskusrattenbestrijding en rivierdijkversterking	1998
mei-98	4.12	f 7,7	Verdi convenant	personele consequenties (planning openbaar vervoer in niet kaderwetgebieden)	1998
jun-97	7.8	f -2,7	Woonwagewoners	beëindigen tijdelijke toevoeging	1998
mei-98	4.7	f 3,2	Apparaatskosten vrijwillige bodemsanering		1998
mei-98	4.8	f -21,0	Afkoop perceptiekosten opcenten MRB	komt in plaats van jaarlijkse vergoeding aan belastingdienst	1998
mei-98	4.13	f 5,2	Lokale lasten bedrijfsleven	afschaffing milieuleges en leges beoordeeling bodemsaneringsplannen	1999
sep-98	4.7	f 0,2	Precariobelasting omroepkabels	compensatie voor afschaffen precario op omroepkabels	1999
jun-97	8.3	f 5,0	Rivierdijkversterking		1999
mei-99	4.5	f -3,0	Bobstichtingen	wijziging bekostiging (van provinciefonds naar wbb-budget)	1999

mei-00	5.5	f -5,0	WBO	wet bejaardenoorden: vervallen provinciale taken mbt verzorgingshuizen	2001
sep-01	4.4	€ 0,9	Onkostenvergoeding provinciale bestuurders	Onkostenvergoedingen mogen niet langer onbelast worden verstrekt	2001
mei-02	5.5	€ 2,723	Vuurwerkbesluit	m.n. verlening toestemmingen voor vuurwerkfestiviteiten	2002
mei-02	5.6	€ 1,361	Rampenbestrijding	uitbreiding toezicht op gemeentelijke en regionale rampenbestrijding	2002
dec-02	2.3	€ 1,000	Bescherming archeologisch erfgoed	aanloopkosten wet op de archeologische monumentenzorg	2002
mei-02	5.6	€ 0,908	Rampenbestrijding	uitbreiding toezicht op gemeentelijke en regionale rampenbestrijding	2003
sep-02	6.3	€ 2,472	BTW-compensatiefonds	Boekhoudkundige reservering voor BCF op begrotingshoofdstuk provinciefonds	2003
sep-02	6.4	€ 0,681	Dualisering provinciaal bestuur	ontvlechting	2003
jun-03	4.3	€ 1,140	Dualisering provinciaal bestuur	griffier, rekenkamer	2003
sep-03	4.3	€ 0,500	Bescherming archeologisch erfgoed	aanloopkosten wet op de archeologische monumentenzorg	2003
mei-03	2	-€ 2,472	BTW-compensatiefonds	Terugboeking boekhoudkundige reservering voor BCF op begrotingshoofdstuk provinciefonds	2004
mei-03	6.3	-€ 121,124	BTW-compensatiefonds	uitname voor BCF	2004
mei-02	7.1	€ 0,227	Dualisering provinciaal bestuur	ontvlechting	2004
jun-03	4.3	€ 0,200	Dualisering provinciaal bestuur	griffier, rekenkamer	2004
jun-04	4.3	€ 5,000	Dualisering provinciaal bestuur	extra middelen	2004
mei-02	7.4	-€ 11,844	Rivierdijkversterking	einde financieringsperiode rivierdijkversterking-versnelling	2005

mei-02	7.4	-€ 7,963	Rivierdijkversterking	beheer en onderhoud hoofdwaterkeringen, nieuwe financieringsstructuur,	2005
jun-05	4.3	-€ 5,213	Bodemsanering	overdracht taken en bevoegdheden wet bodembescherming naar aantal gemeenten	2005
okt-05	4.4	€ 9,050	Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet	taken ivm ontheffingsverlening flora- en faunawet en vergunningsverlening natuurbeschermingswet	2005
okt-05	4.5	-€ 0,161	Kenniscentrum verkeer en vervoer	wijziging financiering (eerder vanuit algemene middelen provincies)	2005
jun-05	5.3	€ 47,592	Regionale omroepen	nieuwe financieringsstructuur regionale omroep	2006
jun-06	3.5	€ 2,000	Bescherming archeologisch erfgoed	aanloopkosten wet op de archeologische monumentenzorg	2006
jun-06	3.6	€ 1,491	Friese taal en cultuur	Overheveling specifieke uitkeringen, Materiële instandhouding en kwaliteitsbevordering	2006
sep-06	4.2	€ 2,200	Antidiscriminatievoorzieningen	ontwikkelen antidiscriminatievoorziening in regio's waar nog niets ontwikkeld is of waar kleine voorziening verder ontwikkeld moet worden	2006
dec-06	nvt	€ 0,600	Compensatie extra belastingheffing dienstauto's CdK's	Compensatieregeling	2006

jun-06	4.1	-€ 3,500	Bescherming archeologisch erfgoed	beëindigen tijdelijke toevoeging ivm aanloopkosten	2007
sep-07	3.3	€ 0,883	Bescherming archeologisch erfgoed	invoering wet op archeologische monumentenzorg, compensatie voor uitvoeringslasten	2007
jun-07	3.4	-€ 0,091	Antidiscriminatievoorzieningen	beëindigen gedeelte tijdelijke toevoeging	2007
jun-07	3.1	-€ 0,600	Compensatie extra belastingheffing dienstauto's CdK's	beëindigen tijdelijke toevoeging	2007
sep-07	3.2	€ 0,051	Europese dienstenrichtlijn	compensatie werkzaamheden implementatie richtlijn	2007
sep-07	3.3	€ 1,767	Bescherming archeologisch erfgoed	invoering wet op archeologische monumentenzorg, compensatie voor uitvoeringslasten	2008
jun-07	4.4	-€ 0,400	BTW-compensatiefonds	Reductie administratieve lasten door vereenvoudigingen	2008
jun-07	4.4	€ 8,626	BTW-compensatiefonds	Nettering specifieke uitkeringen	2008
sep-07	5.1	-€ 2,109	Antidiscriminatievoorzieningen	beëindigen resterende gedeelte tijdelijke toevoeging	2009
sep-07	5.1	-€ 200,000	Investeringsaanbod	Bijdrage provincies aan regeerakkoord	2009
jun-07	5.3	-€ 0,250	Centrale voorzieningen officiële publicaties	Wet Elektronische bekendmaking (besparing advertentiekosten door elektronisch uitgeven staatscourant)	2009

BIJLAGE V Ontwikkelingen na 2007

Bestuur

- Implementatie rapport Implementatie rapport Doorlichting Interbestuurlijk toezicht (Cie. Oosting)
- Wet op de veiligheidsregio's vervallen provinciale toetsing gemeentelijke rampenplannen en coördinatie brandweer GHOR-bijstand, politie.

Infrastructuur

- Urgentieprogramma Randstad (UPR)
- Uitvoering decentralisatie Brokx-nat?
- Mobiliteitsaanpak (oktober 2008)
- De wet Regionale Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens (RBML) Nota Luchtvaart) De provincie krijgt bevoegd gezag voor de kleine regionale luchthavens

Water en Milieu

- Implementatie rapport Doorlichting Interbestuurlijk toezicht (Cie. Oosting)
- Nieuwe waterwet
- Muskusrattenbestrijding naar waterschappen
- Klimaatakkoord rijk-provincies 2008
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); de omgevingsvergunning

Ruimte

- Natura 2000
- Rapport commissie Noordanus inzake bedrijventerreinen
- Nieuwe wet ruimtelijke ordening
- Commissie Mans inzake de omgevingsvergunningen
- Programma Nederland mooi

Voorzieningen

- Evaluatie wet op de Jeugdzorg
- In 2007 droegen de provincies € 7 mln. uit eigen middelen bij aan de jeugdzorg. Met Rouvoet is in 2008 afgesproken dat de provincies in 2008 en 2009 € 44 mln. jaarlijks uit eigen middelen bijdragen om de tekorten op te vangen en de wachtlijsten terug te dringen.
- Herijking cultuurbeleid