

Verdiepingslag

Bevindingen

# Inhoud

- **1 Inleiding 4**
  - 1.1 Aanleiding 4
  - 1.2 Taakopdracht 4
  - 1.3 Werkwijze en planning 4
  
- **2 Omvang uitgavenniveau 6**
  - 2.1 Inleiding 6
  - 2.2 Rfv versus commissie Boorsma "binnen het speelveld" 6
    - 2.2.1 De achtergronden van de verschillen. 6
    - 2.2.2 Uitgavenniveau van 1998 naar 2007 (e 46 mln.) 6
    - 2.2.3 Uitlecht cluster voorzieningen voor niet-kerntaken (130 mln.) 7
    - 2.2.4 Compensatie nieuwe taken (232 mln.) 7
    - 2.2.5 Samenvatting bevindingen uit de technische analyse van de verschillen tussen de adviezen van de Rfv en de commissie Boorsma 8
  - 2.3 Uitkomsten globale taakanalyse 10
    - 2.3.1 Toelichting op de methodiek 10
    - 2.3.2 Uitkomst Overig welzijn in het Cluster Voorzieningen 10
    - 2.3.3 Uitkomst cluster Water en Milieu 12
    - 2.3.4 Bevindingen 13
  - 2.4 Uitkomsten laagste-kostenmethode 13
    - 2.4.1 Toelichting op methodiek 13
    - 2.4.2 Uitkomsten vanuit de uitgaven per cluster 13
    - 2.4.3 Uitkomsten vanuit de totale uitgaven 14
    - 2.4.4 Bevindingen 14
  
- **3 Omvang inkomsten 17**
  - 3.1 Provinciaal belastinggebied 17
    - 3.1.1 Cijfermateriaal 17
    - 3.1.2 Bevinding 17
  - 3.2 Provinciale eigen vermogens 18
    - 3.2.1 Algemeen 18
    - 3.2.2 Bevinding 18
  
- **4 Arrangementen 19**
  - 4.1 Randvoorwaarden arrangementen 19
  - 4.2 Inzet van vermogens en vermogensrendement 19
    - 4.2.1 Algemeen 19
    - 4.2.2 Rekenvoorbeeld: éénmalige afkoop 19
  - 4.3 Investeringsprogramma's en investeringsfonds 20
    - 4.3.1 Algemeen 20
    - 4.3.2 Bevinding 20
    - 4.3.3 Rekenvoorbeeld 20
  - 4.4 Decentralisatie-arrangementen 20
    - 4.4.1 Algemeen 20
    - 4.4.2 Bevindingen 21
  
- **5 Tot besluit 22**
  - 5.1 Omvang: algemene bevinding 22
    - 5.1.1 Uitgavenkant 22
    - 5.1.2 Inkomstenkant 22
  - 5.2 Stapeljaar 2011 23
    - 5.2.1 Inleiding 23

5.2.2 Provinciale invulling in 2011 23

5.2.3 Bevindingen 24

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de Voorjaarsnota 2009 heeft het kabinet – mede op basis van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) - het voornemen geuit om met ingang van 2011 het provinciefonds structureel met 300 miljoen euro te verlagen. Het IPO heeft op basis van een contra-expertise (commissie Boorsma) grote bezwaren tegen de onderbouwing en de berekeningsmethode van de Rfv en stemt niet in met het kabinetsvoornemen.

Kabinet en IPO hebben gezamenlijk afgesproken dat op basis van het advies van de Rfv en de contra-expertise een verdiepingsslag nodig is om tot gezamenlijk gedeelde opvattingen te komen. De inzet van kabinet en IPO is om tot duurzame afspraken over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies te komen. Als de verdiepingsslag leidt tot een andere uitkomst dan de voorgenomen verlaging van het provinciefonds dan zal het kabinet zijn voornemen nader wegen.

Kabinet en IPO zullen gezamenlijk verkennen of een deel van de voorgenomen verlaging van het provinciefonds kan worden ingevuld door decentralisatiearrangementen en/of investeringsprogramma's.

## 1.2 Taakopdracht

De verdiepingsslag heeft betrekking op (a) de omvang en (b) de financiële uitwerking.

a.

Op basis van een analyse van de uitgaven en inkomsten in 2007 in relatie tot de taken van de provincies wordt een voorstel voorbereid op basis waarvan - na bestuurlijk overleg tussen de fondsbeheerders en het IPO - een besluit kan worden genomen over de omvang van het provinciefonds die past bij een duurzame financiële verhouding tussen Rijk en provincies. De basis voor deze analyse vormen, zoals afgesproken in het bestuurlijk overleg, de rapporten *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies* (Rfv, 2009) en *De toekomst van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies* (commissie Boorsma, 2009). Voor de provinciale taken zal worden uitgegaan van het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies (4 juni 2008).

Voor de verdiepingsslag zullen in eerste instantie de uitkomsten van deze rapporten worden vergeleken. Het Onderzoek 'Omvang en verdeling provinciefonds' (Cebeon, 2009) kan achtergrondinformatie opleveren ter validatie van de analyse.

b.

Onderzocht wordt of de mogelijke verlaging van het provinciefonds die uit de analyse volgt, (deels) kan worden ingevuld met een decentralisatiearrangement en/of een investeringsprogramma van de provincies dat zowel voor de provincies als voor het Rijk in financiële zin gelijkwaardig is.

## 1.3 Werkwijze en planning

Het onderzoek wordt aangestuurd door een stuurgroep op directieureniveau, die ondersteund is door een onafhankelijke externe secretaris. Een kleine werkgroep van ambtenaren van BZK, Financiën en IPO/provincies zal de analyse uitvoeren. Namens de stuurgroep is de

onafhankelijke externe secretaris gedelegeerd opdrachtgever voor de werkgroep en geeft leiding aan de werkzaamheden van de werkgroep.<sup>1</sup>

Afgesproken is, dat de rapportage op kortst mogelijk termijn, nog in november 2009, wordt opgeleverd aan de fondsbeheerders en het IPO, waarna er bestuurlijk overleg zal plaatsvinden over de bevindingen. Die termijn is in hoge mate bepalend voor de mogelijke inhoudelijke invulling van de overeengekomen verdiepingslag.

De verdiepingslag concentreert zich nadrukkelijk alleen op het vraagstukken die te maken hebben met de totale omvang van uitgaven en/of inkomstenbronnen, omdat verdelingsvraagstukken het domein van de commissie Stuivering zijn.

## 2 Omvang uitgavenniveau

### 2.1 Inleiding

De werkgroep is begonnen met een analyse van de verschillen tussen de benadering van de Raad voor Financiële Verhoudingen (Rfv) en de commissie Boorsma. De commissie Boorsma uit in het rapport inhoudelijke bezwaren tegen de onderbouwing van het advies van de Rfv. In een bijlage presenteert de commissie Boorsma desalniettemin een aangepaste berekening van het provinciale uitgavenniveau. Immers, ook indien de commissie Boorsma de berekeningsmethode van de Rfv volgt, zijn er in deze optiek vanuit drie hoofdinvallshoeken kanttekeningen te plaatsen, waardoor de uitkomsten minder nadelig voor provincies uitpakken.<sup>1</sup> Nieuw licht op dit omvangrijke verschil tussen Rfv en de commissie Boorsma is nodig, omdat alleen daarmee de vraag naar de mogelijkheid tot structurele korting op het provinciefonds van 300 mln. is te beantwoorden.

Het verschil is in de verdiepingsslag uitvoerig, op verschillende manieren en in een constructieve samenwerking tussen IPO- en rijksvertegenwoordigers, onderzocht. Op voorhand moet worden aangetekend dat dit deel van de verdiepingsslag – net zoals de rapporten van Rfv en Boorsma – in hoge mate op een technische exercitie neerkomt. De snelle lezer van dit hoofdstuk kan volstaan met het lezen van de alinea's 'bevindingen' aan het eind van elke paragraaf.

### 2.2 Rfv versus commissie Boorsma “binnen het speelveld”

#### 2.2.1 De achtergronden van de verschillen.

##### *Drie hoofdpunten van kritiek van de commissie Boorsma*

De Rfv stelt een korting voor van €597 mln. De commissie Boorsma komt tot een korting van maximaal €155 mln. Het verschil van €442 mln. is dus een saldo tussen beide benaderingen. De door het kabinet voorgenomen verlaging van het provinciefonds van €300 mln. structurele korting zit daar tussenin, zie Tabel 2.1.

**Tabel 2.1 Vergelijking kortingen Rfv en commissie Boorsma**

Korting Rfv	-/- 597
Voorgenomen verlaging PF	-/- 300
Korting commissie Boorsma	-/- 155
<b>Vershil Rfv vs. commissie Boorsma</b>	<b>-/- 442</b>

De drie hoofdpunten van kritiek en aanleiding tot correctie op het Rfv-advies zijn voor de commissie Boorsma:

- een andere vertaling van het uitgavenniveau van 1998 naar 2007 (€46 miljoen)
- een andere visie op de aanpak voor de zogenoemde 'niet kerntaken' (€130 mln. in Rfv-advies)
- een andere zienswijze op ontoereikende compensatie voor nieuwe taken, of cofinanciering (€232 mln. Rfv-advies)

Onderstaand worden de drie hoofdpunten kort beschreven en technisch doorgelicht. Aan het slot staan de beoordelingen.

#### 2.2.2 Uitgavenniveau van 1998 naar 2007 (€46 mln.)

<sup>1</sup> Zie voor een toelichting op deze drie invalshoeken paragraaf 2.2

### *Samenvatting argumentatie*

In zijn advies over de omvang van het provinciefonds beredeneert de Rfv de verlaging van de provinciale middelen door de feitelijke uitgaven van 2007 te vergelijken met de kostengedreven uitgaven in 2007. De commissie Boorsma heeft de volgende bezwaren tegen de werkwijze van de Rfv:

- de methode om de kostengedreven uitgaven te berekenen: de commissie Boorsma stelt voor om uit te gaan van het zogenaamde provinciefondsaccres, dat bestuurlijk is vastgelegd tussen fondsbeheerders en IPO in plaats van verhoging met prijs-, volume- en welvaartsindexcijfers.
- een andere berekening van de financiële omvang van de taakmutaties: het beprijzen van nieuw toegevoegde of vervallen taken, die in de afgelopen tien jaar aan de provincies zijn toebedeeld<sup>1</sup>.

Hiermee hangt de berekening van de effecten van het BTW-compensatiefonds (BCF) samen.

### *Beoordeling*

Tijdens de Verdiepingsslag is er overeenstemming bereikt over het voorstel van de commissie Boorsma om voor het provinciefonds de accessystematiek te gebruiken. Dit doet het meeste recht aan de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt.

Dat geldt echter niet voor de groei van de inkomsten (belastinginkomsten en overige eigen middelen). Daar zijn nooit afspraken gemaakt over toepassing van het accres, zoals de commissie Boorsma bepleit. Voor dat gedeelte is de methode van de Rfv geschikter. Het voorstel is om het Rfv advies op deze punten over te nemen<sup>2</sup>.

Tenslotte resteert er een discussie over de manier van compenseren voor welvaartsontwikkeling. Daarover bestaan technische verschillen van inzicht die er toe leiden dat de uitname €20 mln. lager of €29 mln. hoger uit kan vallen dan het voorstel van de Rfv.

## **2.2.3 Uitlichting cluster voorzieningen voor niet-kerntaken (130 mln.)**

### *Samenvatting argumentatie*

De Rfv stelt voor om €130 miljoen uit het provinciefonds te lichten voor uitgaven aan taken die niet tot het domein van de provincies horen. De commissie Boorsma komt op dit punt tot een uitlichting van €20 miljoen.

### *Beoordeling*

Tijdens de verdiepingsslag is met behulp van de globale takenanalyse is naar alle posten gekeken om te beoordelen of het een kerntaak van provincies is (zie paragraaf 2.3). Deze bedragen staan op zichzelf en zijn technisch niet vergelijkbaar met de door Rfv genoemde €130 miljoen en de door de commissie Boorsma genoemde €20 miljoen. Tijdens de verdiepingsslag blijken deze bedragen ook niet vergelijkbaar te maken, waardoor er op dit punt geen afrondende beoordeling kan plaatsvinden.

## **2.2.4 Compensatie nieuwe taken (232 mln.)**

### *Samenvatting argumentatie*

De Rfv compenseert de provincies financieel voor taken die onder invloed van rijksbeleid zijn opgepakt zonder dat het Rijk daarbij de daarbij behorende financiële compensatie heeft geboden. De Rfv ziet dit vooral in de clusters infrastructuur, water en milieu en ruimte gebeuren.

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld de natuurbeschermingswet en flora- en faunawet (toevoeging) resp. rivierdijkversterking (van provincies naar waterschappen)

<sup>2</sup> Tijdens de verdiepingsslag kwam ook een berekeningsfout naar voren in een bijlage van het Rfv-advies. Als voor die datafout wordt gecorrigeerd, is de Rfv-methode feitelijk wat voordeliger voor de provincies dan hetgeen de commissie-Boorsma voorstelt.

Zij schat deze extra inspanningen in op €232 miljoen. De commissie Boorsma komt uit op een veel hoger bedrag: €447 miljoen voor bovengenoemde clusters, en vindt bovendien dat er voor het jeugdbeleid sprake is van een extra inspanning van €71 miljoen.

Een hoger bedrag voor noodzakelijke cofinanciering levert een gelijke vermindering van de correctie op de provinciale uitgaven op.

#### *Beoordeling*

Tijdens de verdiepingsslag zijn geen uitgebreide analyses gedaan op dit punt. Wel is voor enkele taken gekeken naar de afspraken tussen rijk en provincies in 2007. In dat jaar zien we afspraken over het ILG en dragen een aantal provincies financieel bij aan rijksinfrastructuurprojecten. Voor jeugdzorg waren er in 2007 geen extra inspanningen gevraagd (maar waarschijnlijk wel gedaan). Een discussiepunt is of de al dan niet gestegen of gedaalde doelmatigheid van uitgaven bij de taakuitvoering in de beschouwing betrokken moet worden.

De verdiepingsslag leidt tot de bevinding dat er geen oordeel te geven is over de hoogte van deze extra inspanningen. Daarvoor is de fluctuatie per jaar en per provincie te groot. Het is ook niet duidelijk of deze onderwerpen ook prioriteit zouden hebben indien de financiële situatie van de provincies minder ruim was geweest. De discussie over grotere of geringere doelmatigheid heeft tijdens de verdiepingsslag op dit onderdeel geen eenduidige conclusies opgeleverd<sup>1</sup>.

Op sommige terreinen ligt het erg ingewikkeld. Voorbeelden zijn jeugdzorg en ILG. Een bevinding bij jeugdzorg is dat in 2007 geen extra inspanningen aan de provincies zijn gevraagd (maar waarschijnlijk wel gedaan). In latere jaren zijn er wel afspraken gemaakt. Hoe is dat te verwerken? Hetzelfde geldt voor de beantwoording van de vraag welk gedeelte van de langjarige verplichtingen in het kader van ILG of andere cofinancieringsafspraken aan het jaar 2007 toegevoegd en toegerekend mogen worden.

Deze analyse leidt niet tot eenduidige bevindingen, omdat:

- door de versnippering van cofinancieringsafspraken is er geen compleet beeld te geven
- het is niet te zeggen welk gedeelte van de uitgaven aan provinciale kerntaken toe te rekenen is
- de vraag is of een uitgave überhaupt gedaan zou zijn door het Rijk als er geen cofinancieringsafspraken met de betrokken provincies waren gemaakt
- de vraag over de doelmatigheid en maatvoering van uitgaven is op deze manier ook niet te beantwoorden (zie voetnoot 1).

#### **2.2.5 Samenvatting bevindingen uit de technische analyse van de verschillen tussen de adviezen van de Rfv en de commissie Boorsma**

De vraag is nu welke conclusies we aan de inhoudelijke verdieping van de verschillen tussen de benaderingswijze van de Rfv en de commissie Boorsma kunnen verbinden. Kort en goed: deze zijn in de verdiepingsslag verklaarbaar vanuit technische en methodische verschillen.

De Rfv-methode heeft een aantal positieve elementen, te weten:

- de Rfv-methode geeft een goede benadering van wat het uitgavenniveau in 2007 zou moeten zijn van de provinciale taken uit 1998
- het jaar 1998 wordt terecht als gedeeld uitgangspunt genomen. Toen was er immers bestuurlijke overeenstemming over de omvang van het provinciefonds en het provinciale uitgavenniveau

<sup>1</sup> IPO tekent hierbij aan dat de Rfv in haar benadering de doelmatigheid impliciet heeft verwerkt door niet uit te gaan van de werkelijke uitgaven in 2007 maar van de geïndexeerde uitgaven 1998.

- de gedegen analyse van het achtergrondmateriaal door Cebeon, welke bij de provincies getoetst is, voorkomt dat de discussie over onderliggende data gaat. Het moet als een grote prestatie worden gezien, dat zelfs voor de provinciale vermogensposities in 2007 (en de onderverdeling daarvan in bestemmingsreserves en algemene reserves) een gemeenschappelijk beeld is gecreëerd.

Het blijkt echter onmogelijk om een oordeel te geven over de principiële juistheid van de ene of de andere benaderingswijze. Er zijn drie argumenten voor deze vaststelling, te weten:

1

Het eerste argument is dat de geanalyseerde verschillen geen recht doen aan de principiële argumentatie van de commissie Boorsma. Met name het bezwaar van de commissie Boorsma dat niet door de bril van 1998 tegen de bestuurlijke realiteit van 2007 moet worden aangekeken is in deze verdiepingsslag niet weggenomen..

2

Het tweede tegenargument is dat zowel de analyse van de Rfv als die van de commissie Boorsma niet voldoende recht doet aan de (discussie over) provinciale kerntaken in het bestuurlijke stelsel.

3

Tenslotte kunnen we niet om het doelmatigheidsvraagstuk heen. Ook dit argument raakt beide benaderingswijzen.

Het is niet mogelijk om eensluidende conclusies te trekken over de uitgediepte verschillen. De verklaringen worden verschillend geapprecieerd. Het ligt meer voor de hand om energie te stoppen in andere benaderingen die meer recht doen aan de kerntaken van de provincie en de bestuurlijke realiteit van 2007 e.v. met bijbehorende uitgavenniveaus. Ook het doelmatigheidsvraagstuk komt hierbij aan de orde.

De twee voorgestelde alternatieve benaderingswijzen, namelijk de globale taakanalyse (par. 2.3) en de laagste-kostenmethode (par. 2.4) worden hieronder nader uitgewerkt.

## **2.3 Uitkomsten globale taakanalyse**

### **2.3.1 Toelichting op de methodiek**

#### *Vertrekpunt*

De globale takenanalyse kiest als vertrekpunt dat de omvang van het provinciefonds resulteert uit het verschil van de totale genormeerde uitgaven en de genormeerde inkomsten. De korting op het provinciefonds is gelijk aan het verschil tussen deze nieuw bepaalde omvang van het provinciefonds en de huidige omvang van het provinciefonds.

Het provinciefonds kent vijf uitgavenclusters (Bestuur; Infrastructuur; Water en Milieu; Ruimte; en Voorzieningen) en twee inkomstenclusters (Belastingcapaciteit en Inkomsten uit vermogen). Op basis van het Cebeon-onderzoek over de uitgaven en inkomsten in 2007 wordt per cluster een nieuw uitgavenijkpunt bepaald. Het uitgavenijkpunt bestaat uit de netto lasten voor taken die voortvloeien uit de kerntaken, wettelijke taken, bestuurlijke afspraken en convenanten.

De Rfv gaat uit van een vergelijkbare methodiek. Alleen berekent de Rfv de genormeerde uitgaven 2007 als genormeerde uitgaven 1998 plus geïndexeerde groei. De uitgaven 2007 volgens de Rfv worden dus in belangrijke mate bepaald door de taken en activiteiten zoals die in 1998 werden uitgevoerd. De onderhavige globale takenanalyse gaat niet uit van een geconstrueerde werkelijkheid maar kijkt naar de activiteiten die daadwerkelijk in 2007 werden uitgevoerd. Voor deze methodiek hoeven geen veronderstellingen te worden gedaan over de uitgavenontwikkeling (de indexeringsproblematiek) en wat aan taken er bij is gekomen of af is gegaan.

#### *Gehanteerde aannames bij deze benadering*

'Uitgaven in 2007 voor elk cluster accepteren, tenzij...' is in deze analyse het centrale motto. Uitgangspunt is een tabel uit het Rfv-advies, waarin netto lasten uit 2007 staan voor Bestuur, Infrastructuur, Water en milieu, Ruimte en Voorzieningen. Die netto lasten zijn in principe noodzakelijk, tenzij er valide argumenten bestaan om ze niet te relateren aan provinciale kerntaken, provinciale wettelijke taken, gemaakte bestuurlijke afspraken of afgesloten convenanten. Essentieel in de benadering is verder de aanname dat het stellen van de doelmatigheidsvraag het exclusieve domein is van Provinciale Staten, tenzij in bestuurlijk overleg met het Rijk iets anders wordt afgesproken over efficiencykortingen<sup>1</sup>.

De globale taakanalyse is vanwege de beperkte tijd en het beschikbare materiaal in de verdiepingsslag uitsluitend toegepast voor twee clusters: Voorzieningen/Overig welzijn (2.3.2) en Water en Milieu (2.3.3).<sup>2</sup>

### **2.3.2 Uitkomst Overig welzijn in het Cluster Voorzieningen**

Er is al vele jaren gesproken over de provinciale taakvervulling binnen het cluster Voorzieningen voor Overig welzijn (zie geel). Het is dan ook niet verwonderlijk dat hier de beste aanknopingspunten zijn om de globale takenanalyse met succes toe te passen. Dit leidt tot de volgende tabel:

**Tabel 2.2 Uitkomsten Globale Takenanalyse voor Voorzieningen/Overig Welzijn**

Uitgavenonderdeel cf. Cebeon	Iv3-functie	Uitgaven niveau 2007	Voorstel IPO	Voorstel Fonds- beheerders
		e per inw	e per inw	e per inw
Jeugdhulpverlening	Jeugdhulpverlening	<b>4,33</b>	<b>4,33</b>	<b>4,33</b>
Cultuurhistorie	Kunst en Oudheidkunde	<b>1,14</b>	<b>1,14</b>	<b>1,14</b>
Overig welzijn	Educatie	1,02	0,00	0,00
	Lichamelijke vorming en sport	1,02	0,00	0,00
	Sociaal-cultureel werk en ontwikkeling: bibliotheken	4,09	2,58	2,58
	Sociaal-cultureel werk en ontwikkeling: overig	3,07	3,58	1,79
	Maatschappelijke voorzieningen	1,02	0,00	0,00
	Volksgesondheid	3,07	0,00	0,00
	Ouderenzorg	1,02	0,00	0,00
	Regionale omroepen	8,19	8,19	8,19
	Overig Kunst en Oudheid <sup>1)</sup> zonder omroepen	9,21	9,21	6,14
	Welzijn algemeen	4,09	3,04	2,41
<b>Totaal voor Overig welzijn en Welzijn algemeen ( €per inw)</b>		<b>35,81</b>	<b>26,60</b>	<b>21,11</b>
Uitlichting Overig welzijn ( €per inw )		0,00	9,22	14,70
<b>Uitlichting voor Overig welzijn ( €mln )</b>		<b>0</b>	<b>150,8 <sup>2)</sup></b>	<b>240,5 <sup>2)</sup></b>

<sup>1)</sup> Dit zijn kosten die geen verband houden met de taken van provincies o.h.g.v. ruimtelijke ordening

<sup>2)</sup> Berekend voor 16.357.992 inwoners

In de eerste kolom na de omschrijvingen staan de bedragen in euro's<sup>1</sup> op basis van de Cebeon rapportage 'Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds'. In de tweede kolom staat het IPO voorstel voor uitname in verband met niet kerntaken. In de derde kolom is een soortgelijke exercitie van de fondsbeheerders weergegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat in dit voorstel wordt uitgegaan van de situatie dat de provincies in het geheel geen taken meer uitvoeren op onderdelen van het cluster voorzieningen/ overig welzijn. Op grond van de open

<sup>1</sup> De bedragen in centen zijn bepaald door de bedragen van Cebeon in hele euro's om te slaan naar hun aandeel in het totaal in hele euro's. Dit aandeel is vervolgens losgelaten op het totaalbedrag in eurocenten zoals dat door Cebeon is bepaald

huishouding en de afspraken uit het bestuursakkoord kunnen enkele uitzonderingen worden gemaakt

De tabel maakt duidelijk dat er overeenstemming lijkt te bestaan over een correctie op de netto-uitgaven 2007 ter hoogte van €150 mln. euro<sup>1</sup>. Een bedrag van ruim €90 mln. blijft open als discussie, omdat de argumenten of onderdelen van cultuur tot de provinciale kerntaken behoren over en weer niet werden gedeeld. Die discussie heeft te maken met een definitie voor cultuur en sociaal-cultureel werk. Er is sprake van een 'smalle' (BZK) of 'brede' opvatting (IPO). Vanuit een technische invalshoek is deze discussie niet anders af te ronden dan door het aangeven van uitkomsten met bandbreedtes.

De totale uitgaven (exclusief incidenteel) bedragen €675 mln. volgens de Rfv, waarop dan €150 mln. resp. €240 mln. in mindering zou kunnen komen.

### 2.3.3 Uitkomst cluster Water en Milieu

Op soortgelijke wijze als voor Voorzieningen/Overig welzijn is een poging ondernomen om een globale takenanalyse uit te voeren op het cluster Water en Milieu. Die exercitie blijkt veel moeilijker.

De onderstaande tabel leidt op het eerste gezicht tot de conclusie, dat het allemaal provinciale kerntaken zijn die hierbij worden verantwoord tot een bedrag van €336 mln. Dan is er geen aanleiding tot correcties op het gevonden uitgavenpatroon (of verdieping).

**Tabel 2.3 Uitgaven van provincies in 2007 aan het cluster Water en Milieu**

<b>Iv3 functies</b>	<b>e per inwoner</b>
<b>Water totaal</b>	<b>13,9</b>
Waterhuishouding algemeen	2,0
Kwantitatief beheer oppervlaktewater	0
Landaanwinning	0
Waterwegen	5,9
Waterschapsaangelegenheden (overig water)	1,2
Waterkeringen	4,8
<b>Milieu totaal</b>	<b>17,9</b>
Milieubeheer algemeen	5,8
Vergunningverlening en handhaving	7,8
Kwantitatief beheer grondwater en bodem	3,3
Overig milieu (bestrijding luchtverontreiniging en bestrijding geluidhinder)	1,0

Bron: Cebeon

Toch komen er tijdens de verdiepingsslag vragen naar voren. Bijvoorbeeld, hoe kan het dat de kosten per eenheid in de ene provincie een veelvoud bedragen van die in andere provincies? Zijn de verdeelmaatstaven niet juist, is de ene provincie doelmatiger dan de andere of omvat de taak in de ene provincie meer dan in de andere? Hoe is de noodzaak van het laatste te onderbouwen in het licht van wettelijke eisen, convenanten etc.

Gebleken is dat het beschikbare materiaal onvoldoende aanknopingspunten biedt om dit type vragen te beantwoorden, terwijl dat voor de bepaling van de uitgaven voor het luster van cruciaal belang is. Niet eens de kwestie 'smal' of 'breed' is aan de orde als achterliggende discussie, omdat ten principale de vraag naar nadere definitie van de omvang van de taak wordt gesteld. Die is in het bestek van de verdiepingsslag op basis van het beschikbare materiaal niet te beantwoorden.

<sup>1</sup> Zie voor een onderbouwing Tabel B2.

### 2.3.4 Bevindingen

De globale takenanalyse biedt de de beste aanknopingspunten om een gedegen discussie over provinciale kerntaken te voeren. Deze methode is vooralsnog alleen voor het cluster voorzieningen/overig welzijn (correctie €150 mln. of €240 mln )uitgevoerd. Extrapolatie van deze mogelijke uitkomst is niet mogelijk, waardoor er geen beeld van het totaal voor de globale takenanalyse ontstaat..

De methode roept ook discussies op, omdat:

- de relatie tussen uitgaven enerzijds en provinciale kerntaken/wettelijke taken, gemaakte bestuurlijke afspraken of afgesloten convenanten anderzijds niet altijd sluitend is te beargumenteren of te definiëren;
- in gevallen waar de noodzaak tot (cofinancierings)uitgaven vanuit kerntaken/wettelijke taken, gemaakte bestuurlijke afspraken of afgesloten convenanten plausibel is, daarna nog altijd de hoogte van de betrokken uitgaven ter discussie komt in verband met een doelmatige taakuitoefening. Dit laatste kan overigens worden opgevangen door bestuurlijke afspraken te maken over een eventuele doelmatigheidskorting, waarvan de hoogte op basis van deze analyse moeilijk vast te stellen is.
- de discussie over de uitvoering kerntaken die met deze methode samenhangt beperkt het karakter van 'open huishouding' van de provincie, wat een principiële tegenwerping van de commissie Boorsma tegen de Rfv-benadering is.

## 2.4 Uitkomsten laagste-kostenmethode

### 2.4.1 Toelichting op methodiek

Om aandacht te schenken aan het punt betreffende 'doelmatigheid' (dat ook bij de beoordeling van de methodes van de Rfv en de commissie Boorsma werd genoemd), wordt hier een tweede nieuwe benaderingsmethode toegepast: de laagste-kostenmethode. De provinciale uitgaven zijn te categoriseren in brede uitgavenclusters, te weten: Bestuur, Infrastructuur, Water en Milieu, Ruimte en Voorzieningen. Elk cluster kent zijn eigen dynamiek in kostenpatroon. Daarom zit er achter elk cluster een eigen formule met factoren die het kostenpatroon verklaren. In de verdeelsystematiek van het provinciefonds zijn dit de zogenaamde ijkpunten, zie Tekstkader 1.

Tekstkader 1: definitie ijkpunt

Formule waarin elementen zijn opgenomen die bepalen hoeveel de provinciale uitgaven op een bepaald beleidsterrein mogen zijn. Een voorbeeld: de uitgaven voor infrastructuur worden bepaald door het aantal kilometers weglengte per provincie. Hierdoor passen de financiële middelen bij de objectief vast te stellen kostenfactoren..

Om tot een normatief uitgavenniveau te komen, zijn de feitelijke uitgavenniveaus van de laagste drie, resp. zes, provincies per cluster bepaald en gedeeld door de waarde van het ijkpunt voor de betreffende provincies. Het gemiddelde van de uitkomst voor deze drie, resp. zes, provincies wordt vervolgens als norm voor alle twaalf provincies gebruikt<sup>1</sup>. Deze benadering is de ene keer gebruikt voor de uitgavenniveaus per cluster, de andere keer voor het totale uitgavenniveau.

### 2.4.2 Uitkomsten vanuit de uitgaven per cluster

<sup>1</sup> Daartoe zijn voor alle provincies de uitgaven per cluster gedeeld door de ijkpunten voor de respectievelijke provincies. Daarna worden de laagste drie (of zes of negen) feitelijke uitgaven per provincie per cluster per ijkpunt (niet gewogen) gemiddeld. Zo verkrijgt men als het ware een correctiefactor op het ijkpunt. Als het ijkpunt voor alle twaalf provincies met deze correctiefactor wordt vermenigvuldigd, wordt het normatieve uitgavenniveau voor alle provincies tezamen gekregen: de één-na-laatste rij in Tabel 2.

**Tabel 2.4 Uitgavenniveaus op basis van de laagste-kostenmethode per cluster (extrapolatie naar 12 provincies)**

<i>Gehanteerd aantal provincies</i>	laagste 3 per cluster	laagste 6 per cluster
Feitelijk uitgavenniveau	2.786	2.786
Normatief uitgavenniveau	1.960	2.194
Verschil norm -/- feitelijk	- 826	- 592

*Bedragen in mln EUR*

Het uitgavenpatroon van de laagste 3 resp. laagste 6 per cluster leidt tot ruim €800 miljoen resp. bijna €600 miljoen lagere uitgaven voor de 12 provincies samen. Dit is alleen methodologisch verantwoord, indien er geen sprake is van 'insnoeren en uitbuiken' (zie tekstkader 2).

**Tekstkader 2: Insnoeren in Winschoten**

Bij de ontwikkeling van het nieuwe Gemeentefonds bespreekt Cebeon 'insnoeren en uitbuiken'. Een goed voorbeeld van insnoeren leverde toen de gemeente Winschoten. Door de zwakke sociale structuur en bijbehorende bijstandsuitgaven/bepaalde belastinginkomsten werden uitgaven voor vervulling van centrumfuncties en allerlei voorzieningen verdrongen. Dat laatste was aantoonbaar in de lage uitgaven hiervoor ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Bij 'uitbuiken' zien we het omgekeerde.

Gezien de ontwikkeling van vermogens/voorzieningen en de onbenutte belastingcapaciteit blijkt 'insnoeren' zich bij provincies niet in die mate voor te doen als bij gemeenten in het verleden werd aangetroffen. Er kan daarentegen wel sprake zijn van prioritering en posterioritering van uitgaven door een provincie. Een provincie maakt dus de keuze om in het ene cluster wat minder uit te geven dan aan het andere. Of- en de mate waarin- dit effect zich voordoet is in de verdiepingsslag niet onderzocht. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe hiermee rekening gehouden kan worden.

**2.4.3 Uitkomsten vanuit de totale uitgaven**

Toch is er altijd sprake van overloopeffecten tussen uitgavencategorieën, omdat een provincie kan besluiten om bepaalde uitgaven te prioriteren ten opzichte van andere clusters. Hierdoor kan mogelijk een scheef beeld ontstaan wanneer de provinciale uitgaven per cluster vergeleken worden. Dat is op te lossen, wanneer we niet alleen naar de uitgaven per cluster, maar ook naar het totaal van de uitgaven per provincie kijken. De uitkomst staat in Tabel 2.5.

**Tabel 2.5 Uitgavenniveaus op basis van laagste-kostenmethode voor het totale uitgavenniveau (extrapolatie naar 12 provincies)**

<i>Gehanteerd aantal provincies</i>	laagste 3 totaal	laagste 6 totaal
Feitelijk uitgavenniveau	2.786	2.786
Normatief uitgavenniveau	2.245	2.443
Verschil norm -/- feitelijk	- 541	- 343

*Bedragen in mln EUR*

Het totale uitgavenpatroon van de laagste 3 resp. laagste 6 leidt tot ruim 500 miljoen resp. ruim 300 miljoen lagere uitgaven voor de 12 provincies samen.

**2.4.4 Bevindingen**

### *Algemeen*

Beide laagste kostenmethodes leveren een lagere omvang van het totale uitgavenniveau op voor de twaalf provincies (tussen de €340 en de €826 miljoen) Binnen de toepassing van deze methodiek is een structurele korting van €300 miljoen dus haalbaar en verdedigbaar.

Op de achtergrond van deze bevinding speelt een rol:

- insnoeren als bij gemeenten in het verleden werd gesignaleerd doet zich niet op soortgelijke manier voor bij provincies (hoewel er sprake kan zijn van prioritering of posterioritering);
- ook de laagste drie, resp. zes, provincies vervullen alle (wettelijke) taken op volwaardige wijze en komen bestuursakkoorden en cofinancieringsafspraken loyaal na.

### *Kanttekeningen bij de uitkomsten*

De methode geeft resultaten die rekening houden met de techniek achter het provinciefonds (met name door het gebruik van ijkpunten). Belangrijk is om te constateren dat er aandacht wordt geschonken aan doelmatigheid van bestedingen. Hier is echter sprake van in beschouwing genomen aantallen aan de ene kant en doelmatigheid aan de andere kant. Hoe groter het aantal provincies in de laagste-kostenmethode<sup>1</sup>, des te minder individuele uitschieters het beeld bepalen, maar hoe minder de doelmatigheid als maat opgeld doet.

De laagste-kostenmethode is bovendien transparant en – naar verwachting – makkelijk in brede kring uit te leggen. De methode voorkomt technisch ingewikkelde discussies over de te gebruiken indexeringsmethodes, al dan niet in te calculeren welvaartstijging, taakanalyses en tekortschietende compensatie. De methode kijkt bovendien niet door de bril van 1998 naar de bestuurlijke realiteit tien jaar later; inbegrepen zijn ontwikkelingen die de dynamiek van uitgaven bepalen. Omdat er geen uitspraken worden gedaan over al dan niet terechte uitgaven in het kader van het provinciaal takenpakket, respecteert de laagste-kostenmethode het principe van de ‘open huishouding’, die bij de globale takenanalyse wel ter discussie komt.

De laagste-kostenmethode kent echter ook een aantal nadelen. Eerst behandelen we argumenten die zowel de methodiek met de totale uitgaven als die met de uitgaven per cluster betreffen. Daarna behandelen we specifieke bezwaren tegen de clustermethodiek.

- Het eerste nadeel is het spiegelbeeld van het laatstgenoemde: de kerntakendiscussie wordt hier niet gevoerd.
- Voor een structurele aanpassing van het provinciefonds vanaf 2011 ontbreekt een meerjarenbeeld in verband met de dynamiek in de provinciale uitgaven tussen 2007-2009 en daarna. Een goed voorbeeld daarvan zijn de cofinancieringsafspraken (waaronder de afspraken in het kader van het ILG). Daar is niet naar gekeken, waardoor onduidelijk is of gemaakte cofinancieringsafspraken na 2007 kwetsbaar zijn.
- De methode houdt geen rekening met de harde sectoren waar provincies voor verantwoordelijk zijn, waarbij vaak geld gereserveerd wordt om uitgaven in latere jaren mogelijk te maken. Provincies die reserveren, zullen dan scoren als meest efficiënte. Bij voorkeur zijn er dan ook meerdere jaren nodig voor de analyse, en voorzichtige interpretatie van de gegevens over één jaar is geboden.
- De methodiek die vertrekt vanuit clusters van uitgaven kent voorts nog specifieke bezwaren. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat enige provincie binnen enig cluster taken verwaarloost of afspraken niet nakomt, is het wel zo dat door hantering van de laagste kostenmethode provincies in het keurslijf komen te functioneren van de keuzes van een beperkt aantal provincies. De verdeelmaatstaven moeten bij deze methode wel juist zijn. Nu is de exercitie alleen gedaan met de bestaande ijkpunten. De exercitie zou herhaald kunnen worden met de

nieuwe ijkpunten die op dit moment worden onderzocht door de commissie Stuivering. Of alle provincies nog alle taken verantwoord kunnen uitvoeren en afspraken kunnen nakomen is niet onderzocht.

## 3 Omvang inkomsten

### 3.1 Provinciaal belastinggebied

#### 3.1.1 Cijfermateriaal

In de verdiepingsslag is de ontwikkeling van de provinciale opcenten in de laatste 10 jaar onderzocht. De resultaten zijn hieronder weergegeven.

**Tabel 3.1 Ontwikkeling opbrengst opcenten MRB**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
662	715	773	846	946	1027	1119	1138	1290	1376

*Opbrengst provinciale opcenten in miljoen € op begrotingsbasis (bron Rijksbelastingdienst)*

De stijging is voornamelijk te verklaren uit de groei van het wagenpark, steeds zwaardere auto's en uit doorgevoerde tariefstijgingen van de provincies. Tabel 3.1 maakt nog niet zichtbaar in hoeverre de beschikbare belastingcapaciteit door provincies is benut. Dat inzicht wordt geleverd door onderstaande Tabel 3.2.

**Tabel 3.2 Door provincies benutte belastingcapaciteit 2001-2009:**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
onbenutte belastingcapaciteit (EUR mln.)	436	580	327	392	404	442	505	533	535	577

*Bron: Interprovinciale vergelijkingen 2000-2009, IFLO, Ministerie van BZK.*

#### 3.1.2 Bevinding

Ten aanzien van het bestaan van een provinciaal belastinggebied, is in de verdiepingsslag de conclusie getrokken dat de bestaande afspraken gehandhaafd blijven. Het bestuursakkoord gaat uit van een provinciaal belastinggebied, dat ook blijft bestaan als de motorrijtuigenbelasting door een kilometerheffing vervangen wordt. Het kabinet bereidt, in overleg met de provincies, een voorstel voor een nieuwe provinciale belasting voor, dat het mogelijk maakt dat een nieuwe provinciale belasting in werking treedt, zodra de kilometerheffing wordt ingevoerd.

## 3.2 Provinciale eigen vermogens

### 3.2.1 Algemeen

Naast de benutting van belastingcapaciteit beschikken provincies over vermogens, die inkomsten kunnen genereren.

### 3.2.2 Bevinding

In Tabel 3.3 staat de ontwikkeling tot en met ultimo 2008.

**Tabel 3.3 Provinciale eigen vermogens in Rekeningen: reserves en rekeningsaldo**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
reserves	1.720	1.817	2.374	2.301	2.470	2.670	2.932	3.148	3.604	4.614	4.936
saldo	64	183	113	165	121	416	83	94	215	398	277
<b>totaal</b>	<b>1.784</b>	<b>1.999</b>	<b>2.487</b>	<b>2.467</b>	<b>2.591</b>	<b>3.086</b>	<b>3.015</b>	<b>3.242</b>	<b>3.819</b>	<b>5.012</b>	<b>5.213</b>

*Bedragen in EUR mln. Bron: CBS rekeningenstatistiek, Cebeon.*

Voor het jaar 2007 heeft Cebeon geïnteriseerd welk gedeelte van de eigen vermogens bestemd is en hoe groot de algemene reserve was. Deze inventarisatie is door Cebeon bij de provincies teruggelegd ter toetsing. De gezamenlijke bestemmingsreserve bleek na toetsing €1.460,7 mln. te bedragen en de algemene reserve €3.315,1 mln. Over andere jaren zijn geen betrouwbare en door de provincies getoetste cijfers beschikbaar.

Tevens zijn de inkomsten uit verkoop van nutsbedrijven tijdens de verdiepingsslag geïnteriseerd bij de provincies. Voor Essent krijgen de provincies gezamenlijk netto ongeveer €4,8 mrd<sup>1</sup>, voor NUON is het netto bedrag €4,8 mrd<sup>2</sup>.

Een voorzichtige inschatting komt dus uit op een totaalbedrag aan vermogens van bijna €15 miljard als de opbrengsten uit de verkoop van nutsbedrijven worden meegenomen.

<sup>1</sup> Opgave IPO

<sup>2</sup> Opgave Vattenfall

## 4 Arrangementen

### 4.1 Randvoorwaarden arrangementen

Op basis van de resultaten van de verdiepingsslag zal op bestuurlijk niveau worden overlegd over de uitname uit het provinciefonds. Een voorstel voor het verdeelmodel wordt voorbereid door de commissie Stuivering. In plaats van een uitname uit het provinciefonds zijn andere arrangementen mogelijk. De arrangementen dienen aan de volgende financiële randvoorwaarden te voldoen:

- Leveren per saldo een structurele, kaderrelevante besparing op die gelijk is aan de overeengekomen uitname per jaar.
  - Dezelfde verdeling over de provincies is mogelijk als bij uitname uit het provinciefonds.
- De arrangementen worden hieronder beschreven. Combinaties van arrangementen zijn uiteraard ook mogelijk. Er vindt eerst bestuurlijk overleg plaats over de uitname. Hierna zal de werkgroep de voorstellen voor arrangementen zo nodig verder uitwerken ter voorbereiding op een tweede bestuurlijk overleg medio januari 2010.

### 4.2 Inzet van vermogens en vermogensrendement

#### 4.2.1 Algemeen

Hiervoor is gebleken dat een voorzichtige inschatting van het totaal aan provinciaal vermogen neerkomt op op bijna 15 miljard euro. De verdeling over provincies is zeer ongelijk: van nauwelijks/beperkt vermogen tot en met een vermogenspositie van miljarden euro's. De Rfv stelt voor bij het nieuw te ontwikkelen verdeelsysteem rekening te houden met verschillen in vermogens(rendement).

Deze vermogensomvang trekt ook in de toekomst een wissel op de positie van (bepaalde) provincies in het bestuurlijke stelsel. Zo kunnen vermogens een aanzuigende werking hebben op cofinanciering van Rijksbeleid met onduidelijke bestuurlijke verhoudingen als gevolg. Ook is het verdeelsysteem kwetsbaar omdat de meer vermogende provincies volgens de voorstellen van de Rfv over het nieuwe verdeelmodel voor hun inkomsten sterk afhankelijk zijn van de rendementen op die vermogens. Discussie ontstaat niet alleen als vermogens te weinig rendement opleveren, maar ook als het gerealiseerde rendement het nog te bepalen normrendement ruimschoots overschrijdt.

#### 4.2.2 Rekenvoorbeeld: éénmalige afkoop

Het inzetten van vermogens<sup>1</sup> en/of het rendement daaruit zou daarom een alternatief kunnen zijn voor een uitname uit het provinciefonds. De berekening in het tekstkader dient ter illustratie. Indien er daadwerkelijk voor dit alternatief gekozen wordt, dan moet de berekening nog nader worden verfijnd, waarmee ook het berekende bedrag kan afwijken.

Tekstkader 5: Rekenvoorbeeld

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- uitgangspunt is een structurele reeks van €300 mln. met ingang van 2011</li><li>- de provincies dragen het vermogen in €permanent over naar het Rijk en verliezen daarmee de beschikkingsmacht over het vermogen</li></ul> |
|--|

- de gebruikelijke gehanteerde rentevoet is de meest actuele lange rente zoals die is opgenomen in de rijksbegroting, gebaseerd op de Macro Economische Verkenningen van het CPB van september jongstleden en bedraagt 4%.
- de €300 mln. uitname leidt dan tot éénmalige vermogensoverdracht van €7,5 mrd. Dit leidt tot een vrijval in de rente-betalingen van €300 mln per jaar (300/0,04)
- de overdracht leidt tot een éénmalige verslechtering van het EMU-saldo voor de provincies en een éénmalige verbetering voor het Rijk. Per saldo heeft de overdracht geen gevolgen voor het totale EMU-saldo
- om te voorkomen dat de provincies in het nauw komen bij overschrijding van hun EMU-saldo zou dan bij bestuurlijke afspraak een éénmalige uitzondering moeten worden gemaakt

### **4.3 Investeringsprogramma's en investeringsfondsen**

#### **4.3.1 Algemeen**

Het is mogelijk voor provincies om afspraken te maken over het overnemen van de bekostiging van rijksprojecten die op de rijksbegroting zijn geraamd, waarmee een korting op het provinciefonds 'ingevuld' wordt. Voorwaarde is dat de investeringen een kasverloop hebben dat overeenstemt met de overeengekomen structurele uitname. Het voordeel is dat voor de betrokken provincies de uitgaven herkenbaar zijn en helder te identificeren.

Het nadeel is echter dat zulke afspraken niet voor langer dan een kabinetsperiode zijn te maken. Dat verdraagt zich slecht met het structurele karakter van de uitnamen uit het provinciefonds. Te verwachten is voorts dat met dergelijke afspraken slechts een beperkt (in tijd en/of omvang) gedeelte van de uitnamen is in te vullen.

#### **4.3.2 Bevinding**

Bij het bestuursakkoord zijn er ook afspraken gemaakt tussen rijk en provincies over het overnemen van het rijksprojecten. De invulling van de 4 x €200 mln. per jaar was een moeizaam traject waarover uiteindelijk slechts overeenstemming is bereikt voor vier provincies. Afspraken over een veel langere periode (in plaats van een structurele korting) met alle provincies zullen nog moeilijker of zelfs geheel niet zijn te realiseren. Mogelijk bieden gerichte investeringsprogramma's wel een oplossing voor het overgangsjaar 2011. Het is onwaarschijnlijk dat de gehele korting via deze optie kan worden ingevuld. Ook een investeringsfonds bij het Rijk, gevoed door provincies en beheerd door Rijk en provincies samen is onderzocht. De bevinding is, dat ook deze oplossing lijdt onder bovengenoemd nadeel van hoge bureaucratische lasten.

#### **4.3.3 Rekenvoorbeeld**

Tentatief kan een investeringsprogramma van €1 mld. voor de volgende kabinetsperiode in de plaats komen van een structurele uitname van €40 mln., uitgaande van een rekenrente van 4%.

### **4.4 Decentralisatie-arrangementen**

#### **4.4.1 Algemeen**

Bij decentralisatie-arrangementen gaat het om overheveling van rijkstaken naar provincies met "gesloten beurs". Voorwaarde is dat de betreffende middelen vrij kunnen vallen op de Rijksbegroting ter invulling van de overeengekomen structurele uitname. Voor een beoordeling van de verschillende opties moet onderscheid gemaakt worden in de volgende invalshoeken:

- incidentele en structurele decentralisatie-arrangementen
- inschatting van meer of minder perspectief biedende arrangementen.

Met *incidenteel* wordt bedoeld: beperkt in de tijd, met een projectmatig karakter, terwijl *structurele* arrangementen worden gekenmerkt door dóórlopende kasreeksen die in het kader voor begrotingen meegenomen zijn. Een combinatie van bovenstaande invalshoeken is belangrijk voor de beoordeling van de arrangementen. Alleen structurele en perspectiefrijke opties zijn te overwegen als invulling van arrangementen in relatie tot de overeengekomen structurele korting, terwijl incidentele opties eventueel van belang zijn voor een oplossing van de problematiek in 2011 (de stapeling van de €200 mln. uit het bestuursakkoord en de eerste structurele korting op het provinciefonds), zie Hoofdstuk 5.

#### **4.4.2 Bevindingen**

Het doorvoeren van deze decentralisatiearrangementen kan voordelen voor de provincies opleveren. Het decentralisatieproces wordt op deze manier versneld en de positie van de provincies wordt sterker.

Maar er zijn ook risico's en nadelen. Indien er voor een bepaalde taak onvoldoende middelen zijn in relatie tot de te bereiken outputdoelstellingen, leidt overheveling van de taken tot een zogenaamde 'open- einderegeling' waarbij de financiële risico's bij de provincies komen te liggen. Er zijn twee opties die een structureel van aard zijn en mogelijk aantrekkelijk zijn voor provincies. Dat zijn de BDU Verkeer en Vervoer en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het provinciale deel van de BDU verkeer en vervoer was in 2007 €741 miljoen. Het ILG bedroeg in 2007 €429 miljoen. Beide budgetten maken deel uit van de brede heroverweging van het Rijk, waardoor mogelijk niet op korte termijn besloten kan worden tot structurele overheveling van budgetten.

## 5 Tot besluit

### 5.1 Omvang: algemene bevinding

#### 5.1.1 Uitgavenkant

In het voorgaande is op verschillende manieren geprobeerd om in korte tijd door verdieping van verschillen tussen Rfv en de commissie Boorsma tot gemeenschappelijke bevindingen te komen. Belangrijk is te constateren, dat op elke benaderingswijze nuttige aanknopingspunten biedt, maar dat er ook technisch en methodisch het nodige op valt af te dingen:

Het is in het kader van de verdiepingsslag weliswaar gelukt de verschillen nader te duiden en te verklaren, maar het bleek onmogelijk - vanwege verschil in appreciatie van de verschillen - om eenduidige conclusies te trekken.

Daarom zijn er twee alternatieve benaderingen uitgewerkt om een oordeel te kunnen vellen over de voorgenomen uitname van 300 mln euro.

- De eerste alternatieve benadering, de globale takenanalyse, biedt enerzijds wellicht de beste aanknopingspunten voor een gedegen kerntakendiscussie, maar anderzijds leidt de benadering in het bestek van deze verdiepingsslag niet tot een afgerond en duidelijk oordeel over de omvang van provinciale uitgaven. Er lijkt overeenstemming te bestaan over een correctie op de netto-uitgaven 2007 ter hoogte van 150 mln. Euro op het cluster voorzieningen/overig welzijn. Een bedrag van ruim €90 mln. blijft open als discussie, omdat de argumenten of onderdelen van cultuur tot de provinciale kerntaken behoren over en weer niet werden gedeeld. De verdieping in het cluster water en milieu leidt niet tot een soortgelijke conclusie; de andere vier clusters zijn niet onderzocht. Het resultaat uit het cluster voorzieningen kan overigens niet worden geëxtrapoleerd, waardoor de globale taakanalyse ook niet tot het gewenste totaalbeeld voor provinciale uitgaven leidt.
- De laagste-kostenmethode is wellicht het meest pragmatisch en houdt maximaal rekening met doelmatigheid. Deze methode indiceert een lagere omvang van de provinciale uitgaven, en daarmee het provinciefonds van tussen de 340 en 820 mln. Binnen de toepassing van deze methodiek is een structurele korting van €300 miljoen haalbaar en verdedigbaar. Maar de methodiek kent ook een aantal nadelen, waarmee alvorens definitieve conclusies te trekken rekening moet worden gehouden. Bij de laagste-kostenmethode is in de verdiepingsslag alleen naar het jaar 2007 gekeken, terwijl de dynamiek van de provinciale uitgaven bij voorkeur een analyse over meerdere jaren vraagt.
- Er is in de stuurgroep geconstateerd dat de vergelijking tussen Rfv en commissie Boorsma niet leidt tot een eenduidige conclusie en dat ook de alternatieve benaderingen verschillend kunnen worden beoordeeld.

De stuurgroep is van mening dat vergaande verdieping niet zal leiden tot betere inzichten en adviseert dan ook nader bestuurlijk overleg te voeren aan de hand van dit rapport. Daarvoor zijn in deze rapportage bouwstenen aangereikt.

#### 5.1.2 Inkomstenkant

In de verdiepingsslag zijn de volgende feiten omtrent provinciale inkomsten –buiten die van het provinciefonds en specifieke uitkeringen- in kaart gebracht:

- De opbrengst van de provinciale opcenten voor motorrijtuigenbelasting ontwikkelt zich van €662 miljoen (2000) tot €1376 miljoen (verwacht 2009). In dat laatste jaar is sprake van een onbenutte belastingcapaciteit van €577 miljoen.
- De provinciale vermogens ontwikkelen zich van €2487 (2000) tot bijna 15 miljard in 2009<sup>1</sup> (bevindingen paragraaf 3.2.2.). Voor de omvang en verdeling van het provinciefonds zijn echter vooral de inkomsten uit vermogen (dividenden en rente) van belang.

## 5.2 Stapeljaar 2011

### 5.2.1 Inleiding

Het jaar 2011 kenmerkt zich door een stapeling van twee effecten, te weten:

- de laatste tranche van €200 mln. in het kader van het bestuursakkoord Rijk-provincies
- de eerste structurele korting op het Provinciefonds valt in 2011.

Het bedrag van €200 mln. was oorspronkelijk vooral gerelateerd aan de provinciale vermogensniveaus, terwijl de korting op het Provinciefonds zich richt op uitgavenniveaus. De werkelijke vraag schuilt niet in de constatering dat de stapeling een optelsom is van bedragen, maar in de mate waarin de stapeling effect heeft op individuele provincies. Daarom is door de werkgroep geïventariseerd wat het effect van de stapeling is op de individuele provinciale begrotingen.

### 5.2.2 Provinciale invulling in 2011

De provincies hebben de afspraken over de laatste tranche van de 4 x €200 mln. allen in de begroting 2011 verwerkt. Omdat de voorgenomen korting van €300 mln. vanaf 2011 daar bovenop komt, kan de analyse beperkt blijven tot de vraag hoe met deze €300 mln. wordt omgegaan.

Het voornemen van het kabinet om vanaf 2011 structureel €300 mln., op het provinciefonds te korten is door 4 provincies (Fryslân, Overijssel, Gelderland en Zeeland) niet in de meerjarenbegroting opgenomen. De betreffende provincies vermelden de voorgenomen korting wel in de risicoparagraaf. Een vijfde provincie (Flevoland) heeft geen korting opgenomen omdat juist een verbetering van de financiële positie wordt verwacht.

Een van de problemen met betrekking tot de €300 mln. is dat de verdeling over de provincies nog niet bekend is. In de junicirculaire staat het volgende over de €300 mln.: 'Over de verdeling over de provincies zijn nog geen afspraken gemaakt. Op dit moment is het alleen technisch verwerkt, waardoor de verdeling voorlopig plaatsvindt door een verlaging van de uitkeringsfactor. In de meicirculaire 2010 zal een definitieve verdeling worden opgenomen, die af zal wijken van de nu gedane technische verdeling. Ik adviseer u om hiermee rekening te houden bij het opstellen van de meerjarige begrotingen.'

#### Tabel 5.1 Hoe wordt de €300 mln. verwerkt?

Groningen	Verwerkt conform junicirculaire en geraamd op €16,2 mln. De maatregelen om dergelijke omvangrijke bezuinigingen op te kunnen vangen, moeten echter nog worden getroffen. Daarom vertoont de begroting 2010 vanaf 2011 een tekort van €15,5 mln. in 2011 oplopend tot €20,2 mln. in 2013.
Fryslân	Niet verwerkt. Wel aangekondigd dat de invulling zal verlopen via de takendiscussie die dit jaar nog met de Staten wordt gevoerd. Omdat de vrije ruimte kleiner is dan de korting, zal er moeten worden bezuinigd.
Drenthe	Verwerkt conform junicirculaire. Wel worden aanpassingen verwacht als gevolg

<sup>1</sup> geschat na opbrengst verkoop aandelen energiebedrijven)

	van de commissie Stuivering. Drenthe kent meerjarig grote tekorten die nu groter worden. Het tekort wordt voornamelijk gedekt door een bijdrage uit de algemene reserve.
Overijssel	Niet verwerkt.
Gelderland	Niet verwerkt. Vanaf 2012 is er in de Meerjarige Investeringsreserve Gelderland een saldo dat als benaming heeft "Additionele bestedingsruimte / buffer voor tegenvallers". De korting zal ten koste gaan van de investeringsruimte.
Utrecht	Verwerkt op basis van junicirculaire.
Flevoland	Niet verwerkt. Flevoland gaat er van uit dat als gevolg van de herziening van het provinciefonds structureel een hogere uitkering zal ontvangen, ook bij een korting van €300 mln.
Noord-Holland	Verwerkt op basis van de junicirculaire. In 2011 wordt een deel van het resulterende tekort incidenteel gedekt. Daarnaast is vanaf 2011 een bezuinigingstaakstelling van €45 mln. structureel in de (eerste wijziging van de) Meerjarenbegroting opgenomen.
Zuid-Holland	Verwerkt op basis van junicirculaire.
Zeeland	Niet verwerkt. Als het aandeel in de €300 mln. €18 mln. bedraagt, dan zal dat structureel bezuinigd moeten worden (toelichting: in 2011 tekort op budgetruimte en vanaf 2012 dient er ook nog ruimte te zijn voor het nieuwe – nog onbekende – collegeprogramma). In de lopende kerntakendiscussie zullen de mogelijkheden worden bezien voor het invullen van deze korting en om financiële ruimte te scheppen voor een nieuw college.
Noord-Brabant	Verwerkt met kanttekening dat dit in strijd is met bestuursakkoord. Aandeel in €300 mln. berekend als 1,5 x aandeel in €200 mln. Door de korting komt de provincie in de rode cijfers. Met ombuigingen wordt geprobeerd het begrotingsevenwicht 2009 – 2011 te herstellen.
Limburg	Verwerkt op basis van junicirculaire. De beleidsruimte voor de nieuwe coalitie is tot nul gereduceerd in 2011. Om financiële beleidsruimte te scheppen is een bezuiniging aangekondigd van 18 %. Op de apparaatskosten betekent dit een korting van €14 mln. De resterende €30 mln. zal uit beleidsinhoudelijke bezuinigingen moeten komen.

### 5.2.3 Bevindingen

Aannemelijk is in abstracte termen dat er zich problemen voordoen door de stapeling van bestuursakkoord en de voorgenomen uitname van het provinciefonds. Of en in hoeverre provincies in (ernstige) problemen komen valt uit bovenstaande tabel nog niet af te leiden.