

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 D

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1996

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 februari 1996

De staatssecretaris van Financiën en ik delen U mee dat wij met de gezamenlijke provincies tot overeenstemming zijn gekomen over **de herziening van het Provinciefonds**. Kort samengevat stemmen de fondsbeheerders en de provincies in met:

- de door een werkgroep van Binnenlandse Zaken en Financiën opgestelde ijkpunten voor de verdeling van het nieuwe Provinciefonds;
- de door het IPO voorgestelde correctie-bedragen ten opzichte van 1993.

De voorgestelde correctie-bedragen zijn opgenomen in de brief van het IPO van 9 februari (u zie de bijlage bij deze brief).

Wij zullen onze concept-voorstellen van november 1994 na aanpassing op basis van de bereikte overeenstemming, in verdere procedure brengen.

De overeenstemming over de verdeling van het Provinciefonds markeert een lange periode waarin met de gezamenlijke provincies niet tot besluiten kon worden gekomen over een herziening. Voordat wij aan u ons (voorlopige) standpunt voorleggen, gaan wij kort in op de voorgeschiedenis, het verloop van het onderzoek alsmede de besluitvorming over de ijkpunten voor een nieuw Provinciefonds.

Voorgeschiedenis

De discussie over de verdeling van het Provinciefonds loopt reeds lange tijd. Reeds in 1986 is, mede op aandrang van de provincie Zuid-Holland, aan de toenmalige fondsbeheerders gevraagd een onderzoek naar de verdeling in te stellen. In 1988 is een actualiserend onderzoek afgerond. De provinciale standpunten over de resultaten waren verdeeld. In 1990 stelde de Tweede Kamer voor op basis van het onderzoek over te gaan tot een beperkte bijstelling van de verdeling. Mede naar aanleiding van een unaniem verzoek van de provincies is de Tweede Kamer in 1991 teruggekomen op deze wens en heeft zij de toenmalige fondsbeheerders

gevraagd een fundamenteel onderzoek in te stellen. Bij de bestuurlijke begeleiding waren de gezamenlijke provincies vertegenwoordigd. Tijdens de slotbijeenkomst van de bestuurlijke stuurgroep in juni 1993 onderschreven de provincies de conclusie van de onderzoekers dat het Provinciefonds aan herziening toe was. De provincies vroegen wel de ruimte om op basis van het onderzoek zelf met een voorstel voor de verdeling te komen. In het overleg van 31 mei 1994 deelde het IPO aan de toenmalige fondsbeheerders echter mee dat de provincies niet tot een gezamenlijk standpunt kwamen. Twee provincies toonden zich voorstander van een nieuw verdeelstelsel zoals door de onderzoekers voorgesteld. De overige provincies hadden aanmerkingen op het onderzoek en gaven uit dien hoofde de voorkeur aan het huidige stelsel.

Het vorige kabinet heeft in mei 1994 de Tweede Kamer laten weten een herziening van het Provinciefonds voor te bereiden. In november 1994 hebben wij een concept-wetsvoorstel met een bijbehorend verdeelmodel gepubliceerd. Tijdens het Algemeen overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse zaken van de Tweede Kamer in november 1994 werden kanttekeningen geplaatst bij het verdeelmodel dat was gebaseerd op de resultaten van het fundamenteel onderzoek Provinciefonds.

In november 1994 hebben wij over het concept-wetsvoorstel en het concept-verdeelmodel advies gevraagd aan het IPO. Voor zijn advisering over het concept-wetsvoorstel heeft het IPO een oordeel aan de Raad voor de gemeentefinanciën gevraagd. Op 6 maart 1995 bracht de Raad voor de gemeentefinanciën zijn advies aan het IPO uit. Mede op basis van dat advies berichtte het IPO in een overleg op 31 mei 1995 dat de gezamenlijke provincies van oordeel waren dat een nieuw verdeelmodel moest worden ontworpen. De gezamenlijke provincies onderschreven onze uitgangspunten. Het nieuwe stelsel zou worden gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- kostengeoriënteerd;
- inkomstengerelateerd;
- robuust;
- reorganisatiebestendig;
- flexibel.

De provincies stelden daarnaast als randvoorwaarde dat de herverdeling beperkt zou moeten blijven tot plus of min 5% van de betrokken inkomsten. Gelet op het gegeven dat de provincies onze uitgangspunten onderschreven en voorts unaniem waren over de aan de herverdeling te stellen randvoorwaarde hebben wij toegezegd een uiterste inspanning te zullen doen om binnen de provinciale randvoorwaarde te blijven. In de Memorie van Toelichting behorende bij de ontwerp-begroting van het Provinciefonds voor het jaar 1996 is de kamer hiervan op de hoogte gebracht. Na het overleg met de provincies op 31 mei 1995 hebben wij een ambtelijke werkgroep opdracht gegeven tot het ontwerpen van een verdeelmodel.

Verloop onderzoek

Gedurende het onderzoek zijn de provincies zowel inhoudelijk als procedureel constructief betrokken geweest. De provincies waren vertegenwoordigd in de begeleidingsgroep. Na elke onderzoeksfase was er een consultatieronde met provinciale ambtenaren en bestuurders, waarin met de onderzoekers van gedachten werd gewisseld over de tussentijdse resultaten.

Deze consultatierondes hebben zeker bijgedragen aan de inzichtelijkheid en herkenbaarheid van de onderzoeksresultaten.

Begin december 1995 berichtte de werkgroep aan ons door middel van een voorlopige rapportage over de ijkpunten voor een nieuw verdeelmodel. De hoofdconclusies van de werkgroep zijn als volgt:

Het is mogelijk gebleken om ijkpunten te formuleren die voldoen aan de specificaties zoals in het bestuurlijk overleg van 31 mei overeengekomen (kostengeoriënteerd, inkomstengerelateerd, reorganisatiebestendig, robuust en flexibel).

De door de werkgroep voorgestelde ijkpunten voldoen niet aan de door de provincies geformuleerde randvoorwaarde van 5%.

Interprovinciaal standpunt over de ijkpunten

Het IPO heeft ons steeds op de hoogte gehouden van de interprovinciale inspanningen om tot een unaniem standpunt over de verdeling van het Provinciefonds te komen. Basis daarvoor zijn de door de werkgroep ontwikkelde ijkpunten. Er is sprake geweest van een intensief proces. Bij een nadere concretisering van de eerder geformuleerde provinciale randvoorwaarde heeft het IPO een lijst met positieve en negatieve correcties op de uitkomsten van de ijkpunten-1993 opgesteld. Deze lijst met bedragen is uiteindelijk door alle provincies geaccepteerd. Hierover heeft het IPO ons bij brief van 9 februari geïnformeerd (zie bijlage). Hieronder worden de correctie-bedragen in samenhang met de ijkpunten weergegeven (in miljoenen gulden).

IJKpunten werkgroep en voorstel provincies

	uitgaven 1993	Effect uitgavenijkpunten	Effect ijkning eigen middelen	Totaal effect werkgroep	Voorstel provincies	correctie t.o.v. ijkpunten 1993
Groningen	123,0	- 1,2	- 3,8	- 5,0	- 3,8	1,2
Friesland	144,5	- 9,8	8,9	- 0,9	- 3,3	- 2,4
Drenthe	106,2	- 8,7	- 0,4	- 9,1	- 5,3	3,8
Overijssel	161,3	- 6,8	4,9	- 1,9	- 3,3	- 1,4
Gelderland	237,9	0,2	10,2	10,4	13,1	2,7
Utrecht	137,4	- 21,0	- 0,2	- 21,2	- 14,5	6,7
Noord-Holland	238,9	31,0	- 2,0	29,0	16,8	- 12,2
Zuid-Holland	309,6	32,4	- 22,9	9,5	5,0	- 4,5
Zeeland	108,7	- 5,6	- 3,7	- 9,2	- 6,1	3,1
Noord-Brabant	257,4	- 0,9	- 8,3	- 9,2	- 3,5	5,7
Limburg	153,1	- 28,8	23,8	- 5,0	- 5,0	0,0
Flevoland	68,5	18,9	- 6,5	12,4	10,0	- 2,4

Aan het voorstel zijn de volgende uitgangspunten verbonden:

- invoering van het nieuwe model in 1998;
- aansluitverschillen zoveel mogelijk beperken;
- actualisatie van de ijkpunten met zo min mogelijk herverdeeleffecten;
- een invoeringstermijn van drie jaar.

In het overleg met het IPO hebben wij unanimitieit een strikt noodzakelijke voorwaarde genoemd om tot overeenstemming te komen over een door het IPO voorgestelde aanpassing van de verdeling. Wij gaan daarop hieronder nader in. Wij hebben waardering voor het feit dat het IPO erin is geslaagd tot een unaniem provinciaal standpunt te komen. Daarmee is er ook onder de provincies sprake van een groot draagvlak voor de herziening van het verdeelstelsel. De noodzaak van een herziening is andermaal uit het onderzoek gebleken.

Beoordeling correctie-bedragen t.o.v. ijkpunten

Als basis voor het nieuwe verdeelmodel gelden in de eerste plaats de opgestelde ijkpunten die voldoen aan de vooraf gestelde criteria. Anderzijds is er het unanieme voorstel van de provincies de herverdeling

te beperken door middel van correctie-bedragen ten opzichte van de ijkpunten. Wij hebben dit unanieme verzoek gewogen in samenhang met de uitgangspunten van een kostengeoriënteerd verdeelstelsel. In concreto gaat het daarbij vooral om de balans in de verdeling en de mate waarin het stelsel in staat is toekomstige kostenontwikkelingen te kunnen volgen.

De scheefheid in de huidige verdeling kan worden gemeten ten opzichte van de door de werkgroep ontwikkelde ijkpunten. In die zin wordt ook in het unanieme provinciale voorstel de scheefheid voor een belangrijk deel gecorrigeerd, zij het niet volledig. Daarbij kan in aanmerking worden genomen dat er geen provincies zijn die op clusters van beleidsterreinen aan het noodzakelijke uitgavenniveau alleen kunnen voldoen door structureel op minder verplichtende beleidsterreinen om te buigen.

De aanpassing van het startniveau zorgt er de facto voor dat in de verdeling met een historische component rekening wordt gehouden. Het unanieme provinciale voorstel vlakkt de herverdeling af in de richting van de bestaande verdeling. De dynamiek van de ijkpuntfactoren blijft overigens intact. De verandering naar kostengeoriënteerd stelsel is van belang met het oog op de toekomst; nieuwe ontwikkelingen kunnen worden vertaald in de uitkeringen via een kostengeoriënteerd stelsel.

Belangrijk in dit verband is dat de integratie van het wegenbeheer met de overschakeling naar een nieuw stelsel tot stand wordt gebracht. De huidige regelgeving bepaalt dat de integratie na 2008 plaatsvindt, zonder te voorzien in de wijze waarop de integratie zijn beslag moet krijgen. In de tussentijd wordt een bedrag van bijna f 700 miljoen verdeeld naar rato van de sleutel die de provincies in het «Zeegse-akkoord» zijn overeengekomen. Zo bezien wordt in het huidige voorstel een niet-geobjectiveerd deel van het Provinciefonds aanmerkelijk verkleind.

Na ampele overwegingen hebben wij ons bereid verklaard het unanieme voorstel van de provincies over te nemen. Mede gelet op de lange voorgeschiedenis accepteren wij, zij het node, de door het IPO voorgestelde aanpassingen. Belangrijk daarbij is dat de uitgangspunten voor een kostengeoriënteerd en inkomstengerelateerd stelsel ook door de provincies worden onderschreven; deze uitgangspunten zijn vertaald in de ijkpunten zodat ook in de toekomst de verdeling in balans kan blijven.

Verdere voornemens

Nu overeenstemming is bereikt over de verdeling van het Provinciefonds zijn wij voornemens op korte termijn een wetsvoorstel in procedure te brengen. Daartoe zullen wij ons baseren op het concept-wetsvoorstel dat in november 1994 is gepubliceerd. Voor het verdeelmodel gaan wij uit van de ijkpunten die door de werkgroep zijn opgesteld en van het interprovinciale voorstel.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend