

Vergaderjaar 1996–1997

25 185

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten en regels inzake de invoering van deze wijziging in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A.	ALGEMEEN DEEL	2	HOOFDSTUK 5 De omzetting van ijkpunten naar verdeelmaatstaven	29
	HOOFDSTUK 1 Inleiding, achtergrond en aanleiding	2	5.1 Relatie verdeelmaatstaven en ijkpunten	30
	1.1 Inleiding	2	HOOFDSTUK 6 Herverdeeeffecten; de overgang naar het nieuwe verdeelmodel	32
	1.2 Historische achtergronden	2	6.1 De herverdeeeffecten	32
	1.3 De ambtelijke werkgroep herziening provinciefonds.	6	6.2 Aansluitverschillen	33
	1.4 Het wetsvoorstel	7	6.3 Actualisering tot 1998	34
	HOOFDSTUK 2 De financiële verhouding Rijk–provincies	8	6.4 De plaats van de correctiebedragen	34
	2.1 Algemeen kader van de financiële organisatie	8	6.5 De overgangstermijn	34
	2.2 De omgeving van het verdeelstelsel van het provinciefonds	9	HOOFDSTUK 7 De verdeelmaatstaven nader beschouwd	35
	2.3 Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie	10	7.1 Belastingcapaciteit	35
	2.4 De bekostiging van de provinciale taken	12	7.2 Inwoners	36
	2.5 De omvang van het fonds	16	7.3 Het grondgebied	37
	HOOFDSTUK 3 Hoofdpijnen van een nieuw verdeelstelsel	16	7.4 De bedrijvigheid	38
	3.1 Het begrip verdeelstelsel	16	7.5 Vast bedrag	38
	3.2 Het huidige verdeelstelsel	18	B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	39
	3.3 Het nieuwe verdeelstelsel	19	HOOFDSTUK I	39
	3.4 Onderhoud in het verdeelstelsel	20	HOOFDSTUK II	43
	3.5 De integratie-uitkeringen	21	HOOFDSTUK III	45
	3.6 De procedures van het verdeelstelsel	21		
	HOOFDSTUK 4 Achtergronden van het verdeelmodel	23		
	4.1 Basis voor het verdeelmodel	23		
	4.2 Beschrijving ijkpunten	24		

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN DEEL

HOOFDSTUK 1 Inleiding, achtergrond en aanleiding

1.1 Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt vernieuwing van het verdeelstelsel van het provinciefonds. Het voorstel gaat hiermee verder dan voorgaande wijzigingen, die minder betrekking hadden op het stelsel dan op de verdeling als zodanig. Het doel is thans niet alleen een actualisering van de verdeling van het fonds in verband met wijzigingen in kosten, taken en gebiedsindelingen die zich sinds de vorige aanpassing hebben voorgedaan. Het gaat tevens om een versterking van het vermogen om relevante ontwikkelingen te volgen en om vergroting van de flexibiliteit van het stelsel, zodanig dat daarmee de verdeling in de loop van de tijd adequaat kan worden gehouden.

Sinds de vorige aanpassing van de verdeling is duidelijk gebleken dat het verdeelmodel onvoldoende in staat is om ontwikkelingen in de taken en kostenstructuren te kunnen volgen. Dat is ongewenst omdat dit een belemmering kan opwerpen voor de ontwikkeling van het provinciale takenpakket en omdat de kostenstructuur van provinciale taken niet statisch is. Het is tevens ongewenst omdat vernieuwing van de bestuurlijke organisatie wijziging van de provinciale gebiedsindeling met zich kan brengen.

De voorbereiding van de voorgestelde stelselwijziging heeft meer inspanning gevergd van rijk en provincies dan aanvankelijk verwacht. Wij vinden het evenwel van groot belang dat volledige overeenstemming tussen provincies onderling en met het rijk is ontstaan, zowel over de noodzaak van herziening, als ook over de materiële invulling. Het resultaat van deze inspanning is een stelsel dat de ontwikkelingen in relevante kosten- en draagkrachtfactoren kan volgen en dat de mogelijkheid biedt om de consequenties daarvan voor de verdeling vast te stellen. Dit kan uiteraard leiden tot bepaalde geleidelijke herverdeeleffecten.

Daarnaast zal bij de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel het effect van de correctie van de in het verleden gegroeide scheefheid zichtbaar worden. Dit heeft voor sommige provincies relatief omvangrijke effecten. De overeenstemming die de provincies hierover onderling hebben bereikt is ook daarom van grote waarde.

1.2 Historische achtergronden

In 1948 werd, ter versterking van de financiële positie van de provincies, het provinciefonds ingesteld. Aanleiding hiervoor was het ontbreken van mogelijkheden om het eigen belastinggebied van de provincies uit te breiden. Vanuit die gedachte lag het voor de hand dat het fonds gevoed zou worden met een percentage van de opbrengst van rijksbelastingen. De omvang was daardoor gevoelig voor conjuncturele fluctuaties. De verdeling van het fonds over de provincies was daarentegen erg star. De totale uitkering werd als volgt over de provincies verdeeld:

- 1/3 deel naar evenredigheid van het aantal inwoners
- 1/3 deel naar evenredigheid van de oppervlakten
- 1/3 in elf gelijke delen.

1.2.1 De wijziging van 1979

In de loop van de jaren zeventig veranderden de economische omstandigheden, wat repercussies had voor de omvang van het fonds. Een toenemend aantal provincies raakte in budgettaire problemen. Bij wet van 18 januari 1979, houdende wijziging van de Provinciewet en van de wet van 10 mei 1978 (Stb. 291) houdende vaststelling van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Provinciefonds voor het jaar 1978 (herziening regeling Provinciefonds) (Stb. 31) werd daarom bepaald dat de groei van het fonds meer trendmatig zou worden bepaald en minder onderhevig zou zijn aan conjuncturele bewegingen. Het fonds kreeg tevens een reserveringskarakter. Ook werd de verdeelsleutel gewijzigd. Hiervoor waren twee redenen. Ten eerste was het belang van het eigen belastinggebied van de provincies in de periode sinds 1948 sterk achtergebleven bij het belang van het fonds, zodat met name de provincies met een relatief groot eigen belastinggebied een achterblijvende ontwikkeling van de totale algemene middelen doormaakten. Ten tweede was in de betreffende periode het provinciale takenpakket uitgebreid met vooral inwonergelateerde taken, zodat het gewicht van de maatstaf inwoners zou moeten toenemen. De nieuwe verdeling was als volgt:

- 40% naar evenredigheid van het aantal inwoners
- 22,5% naar evenredigheid van de oppervlakten
- 2,5% naar lengte van in onderhoud zijnde vaarwegen
- 35% in gelijke delen.

De wet kreeg een tijdelijk karakter. Per 1 januari 1983 zou de verdeelsleutel opnieuw bij wet moeten worden vastgesteld.

1.2.2 De wijziging van 1983

Als vervolg op de wet van 18 januari 1979, houdende wijziging van de Provinciewet en van de wet van 10 mei 1978 (Stb. 291) houdende vaststelling van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Provinciefonds voor het jaar 1978 (herziening regeling Provinciefonds) (Stb. 31) werd de Wet van 26 oktober 1983, houdende wijziging regeling Provinciefonds (Stb. 575) aangenomen, die in aangepaste vorm het resultaat was van het in 1981 door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven opgestelde rapport «Verdeling in verandering». «Doel van het onderzoek» zo luidde de opdracht aan het IOO, «is om via een fundamentele analyse van provinciale uitgaven en andere gegevens over de provinciale activiteiten te komen tot een ontwerp voor een verdeelsysteem, dat voldoende flexibel zal moeten zijn.» Aangetekend werd dat «bij het onderzoek zal worden getracht om met behulp van verantwoorde methoden aannemelijk te maken dat er een kwalitatief belangrijke relatie bestaat tussen de provinciale uitgaven en factoren, die zouden kunnen dienen als verdelingscriterium voor het fonds.»

Aan het rapport lag een uitgebreid onderzoek naar de oorzaken van de verschillen in groei van behoeften en de ontwikkeling van het provinciale takenpakket ten grondslag. Het rapport wees er op dat de toenmalige verdeelmaatstaven onvoldoende in relatie stonden met afzonderlijke taken of functies en dat de algemene uitkering werd verdeeld ongeacht wijzigingen in behoeften als gevolg van structurele ontwikkelingen.

Tevens werden veranderingen in het karakter van het takenpakket van de provincies gesignaleerd. «Lagen de taken van de provincies in het verleden vooral in de sfeer van toezicht-uitoefening en administratief beroep, thans komen er vooral nieuwe taken op de provincies af die vragen om planning, uitvoering, stimulering en coördinatie. Ook wat betreft de nabije toekomst moet hoogst waarschijnlijk met een in omvang en diversiteit groeiend provinciaal takenpakket worden gerekend. In deze

sterk dynamische omstandigheden past een verdeelsysteem dat met een zekere flexibiliteit op veranderingen kan reageren.» Gelet op de gesignaleerde dynamiek in het takenpakket suggereert het IOO-rapport van 1981 de verdeelmaatstaven niet bij wet, maar bij algemene maatregel van bestuur te regelen. In het wetsvoorstel werd deze aanbeveling, waarmee de flexibiliteit zou zijn vergroot, niet overgenomen.

De verdeling werd bijgesteld door:

- groter gewicht toe te kennen aan de maatstaven gelijke delen en vaarwegen;
- kleiner gewicht toe te kennen aan de maatstaven inwonertallen en oppervlakten;
- een weging toe te passen op de maatstaf vaarwegen naar de draagkracht van de ondergrond;
- de introductie van de maatstaf buitenwater.

In het verdeelstelsel werd enige flexibiliteit aangebracht door de bepaling dat het gewicht behorend bij elke verdeelmaatstaf voortaan bij ministeriële regeling zou worden vastgesteld. Voorts zou de ontwikkeling van elke maatstaf, bijvoorbeeld groei van het inwonertal, doorwerking krijgen in het gewicht van de maatstaf, conform het verdeelsysteem zoals dat ook in de Financiële-Verhoudingswet 1960 voor de verdeling van het Gemeentefonds werd gehanteerd. Hiermee werd afstand genomen van het systeem dat het gewicht van elke maatstaf in de wet vastlag. De maatstaven zelf bleven wel in de wet vastgelegd. De periode die in de wet Wijziging Regeling Provinciefonds is opgenomen voor de overgang van de oude naar de nieuwe maatstaf werd op tien jaar gesteld. Deze is derhalve met ingang van 1993 verstreken.

1.2.3 Ontwikkelingen sinds 1983; de aanloop tot een fundamentele herziening

In deze overgangperiode hebben zich belangrijke ontwikkelingen in het takenpakket en in de gebiedsindeling van de provincies voorgedaan. De omvang van het fonds is sinds 1984 toegenomen van circa 1 mrd. tot circa 2,2 mrd in 1995. Het grootste deel van deze groei (80%, ruim 1 mrd) vloeit voort uit taakwijzigingen en de sanering van specifieke uitkeringen. Een zeer substantiële bijdrage was de overdracht van het wegenbeheer. De hiermee gemoeide middelen bleken met de beschikbare maatstaven niet adequaat over de provincies te kunnen worden verdeeld, zodat voor dit bedrag (inmiddels opgelopen tot circa 0,7 mrd) een aparte verdeling is gemaakt. In 1986 is de provincie Flevoland ingesteld. Hiervoor werden middelen aan het provinciefonds toegevoegd. Voor de nieuwe provincie werd een aangepast (lager) vast bedrag bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd. De totale kosten van de nieuwe provincie (30 mln) lagen namelijk ruim onder het vaste bedrag voor de overige provincies (40 mln).

Het huidige verdeelstelsel, zoals vastgelegd in de Provinciewet, stamt uit 1983. Aan dit stelsel ligt onderzoek van de provinciale rekeningen van vóór 1980 ten grondslag. In 1987, halverwege de invoeringstermijn, is mede op aandrang van een aantal provincies nieuw onderzoek ingesteld, gericht op actualisatie van de oorspronkelijke onderzoeksresultaten en evaluatie van de feitelijke ontwikkelingen rond de provincie Flevoland. Deze aanleidingen wettigden een beperkte onderzoeksoepzet die resulteerde in het rapport «Verandering in verdeling» (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Memorandum nr. 23, oktober 1988). De onderzoekers adviseerden een wijziging aan te brengen in de verdeelsleutel omdat op grond van de analyse bleek dat het gewicht van het vaste

bedrag en het aantal inwoners zou moeten dalen, terwijl dat van de oppervlakte zou moeten stijgen.

De besluitvorming naar aanleiding van het onderzoek «Verdeling in verandering» heeft van 1988 tot 1991 plaatsgevonden. In die periode was er sprake van sterke verschillen van opvatting tussen de provincies onderling over de voorstellen naar aanleiding van het onderzoek. Verschillende provincies lieten ook eigen onderzoeken uitvoeren.

Tijdens de behandeling van de begroting van het fonds voor 1991 vroeg een meerderheid van de Tweede Kamer een bijstelling van de gewichten van de maatstaven spoedig door te voeren. Daarnaast drong de Kamer aan op een ruimer, kwalitatief, onderzoek naar de verdeling van het provinciefonds ten einde het stelsel meer toekomstgericht te maken. In de uitgebreide commissievergadering van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 23 januari 1991 zijn deze wensen nader besproken (kamerstukken II 1990/91, 21 800 D, nr. 9).

Daarbij is ook de brief behandeld van de gezamenlijke provincies waarmee de Tweede Kamer werd verzocht af te zien van een bijstelling van de verdeling en in plaats daarvan een fundamenteel onderzoek in te stellen. Belangrijk waren daarbij de unanimiteit van de provincies, het verzoek medeverantwoordelijkheid te dragen alsmede het bijgevoegde ambitieuze planningsschema voor invoering van een nieuwe verdeling.

Tijdens de genoemde vergadering hebben de fondsbeheerders met de commissie van gedachten gewisseld over de uitgangspunten voor het fundamenteel onderzoek. In de eerste plaats is vastgesteld dat de omvang van het provinciefonds voor het onderzoek een gegeven zou zijn. In de tweede plaats zou het onderzoek door de fondsbeheerders en de provincies gezamenlijk worden opgezet en begeleid. Zoals de provincies zelf hadden gevraagd zou aan hen medeverantwoordelijkheid voor het onderzoek worden verleend. Tot slot is onderschreven dat bij het ontbreken van unanimiteit de Kamer en de regering bereid zouden moeten zijn een finale beslissing over de verdeling te nemen.

1.2.4 Het fundamenteel onderzoek provinciefonds

Begin 1992 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken opdracht gegeven voor het fundamenteel onderzoek. Het rapport van het onderzoek, getiteld «Plussen en minnen, naar een nieuwe verdeelsleutel voor het provinciefonds» is aan de Tweede Kamer aangeboden op 20 augustus 1993 (kamerstukken II 1992/93, 22 800 D, nr. 11). Het fundamenteel onderzoek beoogde met een integrale benadering van alle relevante posten een voorstel te leveren voor een eenvoudig en inzichtelijk verdeelstelsel, dat recht doet aan geobjectiveerde behoefteverschillen. In juni 1993 hebben de gezamenlijke provincies met de fondsbeheerders geconcludeerd dat dit onderzoeksrapport uitwees dat het verdeelstelsel aan herziening toe was. De provincies hebben daarop de gelegenheid gekregen met een gezamenlijk voorstel voor herziening te komen. In maart 1994 zijn de provincies echter tot de slotsom gekomen dat zij daar niet in konden slagen en dat een meerderheid van de provincies op dat moment het huidige stelsel wenste te behouden.

In het kabinetsstandpunt over het fundamenteel onderzoek dat op 11 mei 1994 aan de Tweede Kamer werd gezonden (kamerstukken II 1993/94, 23 400 D, nr. 4) is kenbaar gemaakt dat, ondanks de conclusie van de provincies, het kabinet er niet aan toe was om het dossier te sluiten, en dat het rapport «Plussen en minnen» goede aanknopingspunten biedt voor herziening. Er is tevens gewezen op het feit dat bij de vorming van een nieuw verdeelstelsel rekening gehouden zal moeten worden met relevante kostenontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sedert de

start van het fundamenteel onderzoek: decentralisatie-impuls, verruiming van het provinciale belastinggebied en bestuurlijke vernieuwing stellen eveneens nadere eisen aan het verdeelstelsel.

De fondsbeheerders hebben in de daarop volgende maanden op basis van het fundamenteel onderzoek een ontwerp-voorstel van wet met bijbehorend ontwerp-besluit financiële verhouding rijk-provincies opgesteld. Het ontwerp is besproken tijdens een mondeling overleg met de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Financiën op 30 november 1994. Daarin werd enerzijds de wenselijkheid van herziening van het verdeelstelsel van het provinciefonds onderschreven, maar anderzijds achtten sommige fracties de gepresenteerde herverdeling niet herkenbaar. Een aantal fracties betreurde het gebrek aan provinciale unanimiteit over de uitkomsten van het fundamenteel onderzoek en plaatste daarbij de kanttekening dat unanimiteit over dit onderwerp eigenlijk ook niet kan worden verwacht.

Op 17 november 1994 werd het ontwerp voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) gezonden. Het IPO heeft de adviesaanvraag doorgeleid naar de Raad voor de gemeentefinanciën omdat, met de fondsbeheerders, een afstandelijke advisering wenselijk werd geacht. Aan de vragen van de fondsbeheerders voegde het IPO de vraag toe of de resulterende herverdeeleffecten redelijk waren te achten. De Rgf, die zich voor deze gelegenheid heeft laten bijstaan door drie adviserende leden, bracht op 6 maart 1995 zijn advies aan het IPO uit. Daarin werden de «of»-, de «hoe»- en de «hoeveel»-vraag onderscheiden. De «of»-vraag werd nadrukkelijk bevestigend beantwoord; het huidige stelsel beantwoordt niet aan de eis dat een verdeelstelsel in globale zin kosten-georiënteerd moet zijn. De Raad achtte dit van belang in verband met de snelle ontwikkelingen in het takenpakket en een groter aandeel van de «doe»-taken in het provinciale takenpakket. Met betrekking tot de «hoe»-vraag stelde de Raad zich op het standpunt dat de methode van de verschillenanalyse, zoals ook toegepast in het onderzoek ten behoeve van de herziening van het Gemeentefonds, voor de herziening van het provinciefonds meer geschikt is dan de methode van de regressieanalyse zoals toegepast in het fundamenteel onderzoek. In het kader van de «hoeveel»-vraag uitte de Raad kritiek op een aantal verdeelmaatstaven, terwijl naar zijn oordeel de relatie tussen ijkpunten en verdeelmodel verbetering behoefde. In algemene zin zag de Raad het voorstel als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, maar achtte hij tevens verdere verbetering mogelijk.

1.3 De ambtelijke werkgroep herziening provinciefonds

Het IPO maakte op 2 juni 1995 zijn standpunt met betrekking tot het ontwerp aan de fondsbeheerders kenbaar. De gezamenlijke provincies onderschreven de wenselijkheid van een kosten- en opbrengsten-gerelateerd, reorganisatiebestendig, robuust en flexibel verdeelmodel. Zij stelden voor een nieuw model uit te laten werken door een ambtelijke werkgroep. De fondsbeheerders hebben dit voorstel overgenomen, omdat zij het belang van provinciale unanimiteit en een kwalitatief goed stelsel vonden opwegen tegen de noodzakelijke extra inspanningen en tijdsbeslag. Als aanvullende randvoorwaarde voor instemming met de uitkomsten noemden de provincies een beperking van de herverdeeleffecten tot 5% van de bij de herverdeling betrokken provinciale inkomsten. De fondsbeheerders hebben toegezegd zich hiervoor te zullen inspannen. De ambtelijke werkgroep (de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Financiën, met het IPO als waarnemer) die de opdracht kreeg om op korte termijn een nieuw verdeelmodel te maken, zou de uitkomsten van het eerdere fundamenteel onderzoek niet meer bij zijn

werkzaamheden betrekken. Het rapport van de ambtelijke werkgroep «Onderzoek Herziening Provinciefonds» is aan de Kamer aangeboden (brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 2 juli 1996, nr. VFO93/5/U82).

De ambtelijke werkgroep heeft in december 1995 zijn voorlopige rapportage uitgebracht. De conclusies waren:

- het is mogelijk om ijkpunten te formuleren die in ruime mate voldoen aan de bestuurlijke specificaties met betrekking tot kostenoriëntatie, relatie met inkomsten, bestendigheid tegen bestuurlijke reorganisaties, robuustheid en flexibiliteit;
- deze ijkpunten voldoen niet volledig aan de door de provincies geformuleerde randvoorwaarde van ten hoogste 5% herverdeling;
- op een aantal punten zijn bestuurlijke accenten mogelijk.

De provincies hebben zich daarop met name over de randvoorwaarde van beperkte herverdeeleffecten beraden. Dit heeft geresulteerd in een unaniem voorstel aan de fondsbeheerders om de door de werkgroep opgestelde ijkpunten te vertalen naar een verdeelmodel, maar de herverdeeleffecten te beperken tot door de provincies onderling overeengekomen bedragen. Dit unanieme verzoek van de provincies is in het voorliggende voorstel van wet gehonoreerd. Wij zijn ons er van bewust dat hiermee enige afstand wordt genomen van het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Naar ons oordeel weegt het belang van de uiteindelijk tot stand gekomen bestuurlijke consensus hier tegen op.

1.4 Het wetsvoorstel

Met het voorliggende wetsvoorstel kan een lange zoektocht naar een zowel voor het rijk als voor alle provincies bevredigend stelsel worden afgerond. Wij menen dat het voorgestelde verdeelstelsel door inhoud en vormgeving voldoet aan de bestuurlijke specificaties. Het is een instrument waarmee deze collectieve middelen ook in de toekomst op een verantwoorde wijze kunnen worden verdeeld. Ook de provincies stemmen unaniem met dit stelsel in. De prijs hiervoor is grosso modo een afzwakking van de herverdeeleffecten. Deze prijs is voor ons aanvaardbaar, omdat de aanpassing met name betrekking heeft op de startsituatie, zonder dat de in onze ogen essentiële dynamiek en flexibiliteit van het stelsel worden verminderd.

Een belangrijk nieuw element is het voorstel om de regeling van het provinciefonds over te brengen van de Provinciewet naar de Financiële-verhoudingswet. Aan de verdeelstelsels van provincie- en gemeentefonds liggen dezelfde uitgangspunten (kostenoriëntatie en rekening houden met verschillen in eigen middelen) ten grondslag. Het overbrengen naar de FVW komt met name de inzichtelijkheid van de regelgeving terzake van de financiële verhouding ten goede. Het bevordert ook de uniformiteit en heeft uit het oogpunt van harmonisatie van regelgeving de voorkeur.

Naast de wijzigingen van de FVW bevat het voorstel tevens de eerste vaststelling van de maatstaven en bijbehorende gewichten. Na de eerste vaststelling wordt de vaststelling van de maatstaven en gewichten mogelijk bij algemene maatregel van bestuur respectievelijk ministerieel besluit. Dit leidt tot grotere flexibiliteit van het verdeelmodel en tot betere mogelijkheden voor onderhoud aan het verdeelmodel. De gekozen opzet stemt overeen met de opzet van de recente herziening van het gemeentefonds.

HOOFDSTUK 2 DE FINANCIËLE VERHOUDING RIJK-PROVINCIES

2.1 Algemeen kader van de financiële organisatie

2.1.1 De functie van de financiële organisatie

De financiële organisatie van het openbaar bestuur is bepalend voor de wijze waarop de verschillende bestuurslagen worden voorzien van de middelen die nodig zijn voor hun taakuitoefening. De financiële verhouding tussen rijk en provincies is zodanig vorm gegeven dat de provincies hun middelen in belangrijke mate van het rijk ontvangen. Dit zijn de uitkeringen uit het provinciefonds, die in beginsel vrij aanwendbaar zijn, en specifieke uitkeringen, die aan een bepaalde bestemming zijn gebonden. Daarnaast beschikken de provincies over eigen inkomstenbronnen, onder meer het eigen belastinggebied.

Naar onze opvatting moet de verdeling van de middelen er toe bijdragen dat provincies in een gelijkwaardige positie komen om voorzieningen te produceren (voorzieningscapaciteit). Deze verdeling moet rekening houden met verschillen in eigen middelen (rijke/arme provincies) en verschillen in kosten (dure/goedkope provincies). Dit is een kwestie van rechtvaardigheid en van doelmatigheid. De toedeling van middelen door het rijk mag er niet toe leiden dat provincies met een laag kostenniveau en een grote belastingcapaciteit een relatief ruim voorzieningspakket kunnen realiseren, terwijl arme en/of dure provincies bij wijze van spreken «elk dubbeltje moeten omdraaien».

In het verleden heeft het Rijk getracht door middel van een sterke en vaak verkokerde greep op decentrale voorzieningen in dit opzicht sturing uit te oefenen. Illustratief was de sterke groei van het aantal specifieke uitkeringen. De laatste 10 à 15 jaar is echter het besef gegroeid dat een overmaat aan randvoorwaarden en beperkingen van het Rijk aan de decentrale beleidsvrijheid een doelmatige aanwending van collectieve middelen in de weg kan staan. Dit besef heeft in de periode 1983–95 geleid tot een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen van 514 tot 143 en van hun aandeel in de bekostiging van de decentrale overheden van 41,5 miljard tot 32,3 miljard. Op een aantal terreinen is de regelgeving uitgedund. In het kader van de decentralisatie-impuls zijn rijkstaken overgeheveld naar deze overheden. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor de allocatie is daarmee vergroot. Deze ontwikkeling in de richting van meer decentrale beleidsvrijheid betekent niet dat wij aan een goede spreiding van de voorzieningscapaciteit minder belang hechten. Wel betekent dit dat de voorkeur uitgaat naar een meer afstandelijke en globale sturing door het Rijk, waarbij kennis en kunde bij de decentrale overheden maximaal worden benut.

2.1.2 De instrumenten voor de bekostiging van provinciale taken

De genoemde ontwikkeling sluit aan bij de theoretische notie over de instrumenten voor de bekostiging van decentrale overheden. De eigen inkomsten zijn daarin een belangrijk bekostigingsinstrument. Bij de eigen inkomsten heeft het afwegingsproces immers ook betrekking op de omvang van de beschikbare middelen in relatie tot de regionale lastendruk. Volledige bekostiging uit eigen inkomsten is echter niet wenselijk omdat de capaciteit om eigen inkomsten te verwerven ongelijk is gespreid. Die ongelijkheid kan doorwerken in de voorzieningscapaciteit en leiden tot grote verschillen tussen provincies in voorzieningenniveau en/of regionale lastendruk. Daarom is ook de algemene uitkering (AU) van het rijk als bekostigingsinstrument van de provincies van groot belang. De verdeling van deze AU kan worden benut

om verschillen in de capaciteit om zelf middelen te verwerven en verschillen in kostenniveaus mee te wegen. De doelmatigheid in allocatief opzicht van de algemene uitkering hangt samen met de vrije aanwendbaarheid van deze middelen, waardoor de provinciale voorkeuren zoveel mogelijk kunnen worden gehonoreerd. De omvang van de algemene uitkering is daarbij gegeven. Het element van de regionale lastendruk wordt dus niet bij de afweging betrokken.

De eigen inkomsten en de algemene uitkering vormen samen de algemene middelen van de provincies. De keuzevrijheid bij de aanwending van deze middelen wordt in de praktijk uiteraard beperkt door voorschriften van het rijk. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de Kieswet, die uit de algemene middelen wordt betaald. Ook wanneer in het kader van herverdeling van taken middelen naar het provinciefonds worden overgeheveld, kan een zekere mate van centrale sturing door middel van bijvoorbeeld regelgeving worden gehandhaafd.

In een aantal omstandigheden zijn eigen middelen of de algemene uitkering ongeschikt voor de bekostiging van een bepaalde taak. Dit is het geval als de uitvoering het meest doelmatig op decentraal niveau kan geschieden, maar de wet gespecificeerde eisen stelt aan het voorzieningenniveau en bovendien de uitgaven substantieel zijn en ongelijk over de provincies zijn gespreid. In die gevallen kan de voorkeur uitgaan naar een specifieke uitkering. Overigens kan ook bij specifieke uitkeringen ruimte worden gemaakt voor decentrale afweging, bijvoorbeeld door bundeling in brede doeluitkeringen. Het verschil tussen algemene en specifieke uitkering is in dat geval niet groot; beide bekostigingsvormen kunnen in elkaar overlopen. In dit wetsvoorstel is vastgelegd dat specifieke uitkeringen slechts worden verstrekt als deze wijze van bekostiging bijzonder aangewezen moet worden geacht.

2.1.3 Centrale positie algemene uitkering

Uit het bovenstaande komt de centrale positie van de algemene uitkering (AU) uit het provinciefonds in de financiële verhouding tussen rijk en provincies naar voren. De AU vergroot immers de mogelijkheid om de bekostiging met eigen middelen te laten geschieden omdat met de AU het bezwaar van de ongelijke verdeling van de belastingcapaciteit kan worden gereduceerd. Tevens kan bij de verdeling van de AU rekening worden gehouden met verschillen in kostenniveau, waardoor de AU in een aantal gevallen een adequate vervanger kan zijn voor een specifieke uitkering. Het huidige verdeelstelsel van het provinciefonds schiet in deze opzichten echter te kort, omdat het verschillen in de belastingcapaciteit en verschillen in kostenniveaus onvoldoende kan compenseren.

2.2 De omgeving van het verdeelstelsel van het provinciefonds

De AU is in de financiële organisatie een belangrijk instrument voor de realisatie van een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit. Om scheefgroei te voorkomen, moet de AU de omgevingsdynamiek kunnen volgen. Het gaat onder meer om de ontwikkeling van de volgende omgevingsfactoren van het provinciefonds:

- de bestuurlijke organisatie (territoriale en functionele taakverdeling tussen overheden);
- het kostenniveau en het gewicht van de provinciale taken;
- de bekostigingswijze, onder meer verruiming van het eigen belastinggebied en decentralisatie van specifieke uitkeringen.

In de volgende paragrafen worden deze factoren nader gezien.

2.3 Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie

2.3.1 Historisch perspectief

De plaats van de provincie in de Nederlandse bestuurlijke organisatie is meer dan eens aan verandering onderhevig geweest. Ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden waren de provincies in hoge mate zelfstandige staten die in een statenbond verenigd waren. De Bataafse revolutie van 1795 maakte hieraan radicaal een einde. De nieuwe republiek kenmerkte zich door een sterk centraal gezag en zwakke lagere overheden. Een volgende oorzaak voor de beperkte rol van de provincies in de tweede helft van de 19e eeuw was gelegen in de opvattingen van het toenmalige liberalisme over de omvang van de staatstaak. In het concept van de nachtwakerstaat was weinig plaats voor een provincie met een substantieel takenpakket.

Tot in de jaren '50 van onze eeuw zou het takenpakket van de provincie beperkt blijven. De naoorlogse expansie van de verzorgingsstaat leidde tot een relatief sterke groei van de taken en bevoegdheden van de provincie. Deze taken en bevoegdheden betroffen vooral de planning en coördinatie bij de uitvoering van medebewindswetten. Hierdoor kreeg de provincie een belangrijker plaats in de bestuurlijke organisatie. De nieuwe Provinciewet van 1962 bekrachtigde deze ontwikkeling en bood tegelijkertijd de ruimte voor een verdere ontplooiing van de provincies.

De positie van de provincie in de bestuurlijke organisatie werd in de jaren na 1962 daadwerkelijk versterkt, laatstelijk in het kader van de decentralisatie-impuls. Gaandeweg groeide het inzicht dat de provincies een belangrijke intermediaire rol spelen in het binnenlands bestuur. Het belang van deze rol vloeit niet alleen voort uit de betrokken taken (o.a. ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieu, natuurbeheer, jeugdhulpverlening, onderwijs), maar ook uit het feit dat de provincie het enige bestuur op het middenniveau is dat direct wordt gekozen.

2.3.2 De huidige plaats van de provincie in de bestuurlijke organisatie

Bij de parlementaire behandeling van de op 1 januari 1994 in werking getreden nieuwe Provinciewet werd deze visie op de plaats van de provincie in de bestuurlijke organisatie breed gesteund. In de memorie van antwoord werd de overwegend intermediaire positie van de provincie uitvoerig beschreven aan de hand van negen functies:¹

1. de integratie/schakelfunctie tussen Rijk en gemeenten;
2. de functies als bestuurlijk middenkader: coördinatie (gemeenten waar nodig verplichten tot afstemming en samenwerking), oplossing van conflicten, uitoefening van toezicht, geschillenbeslechting;
3. de bestuurlijke-organisatie-functie (intergemeentelijke samenwerking; wijziging van de gemeentelijke indeling);
4. een «service-functie» ten behoeve van gemeenten (de provincie als verschaffer van kennis en informatie);
5. belangenbehartiger voor de «eigen» gemeenten;
6. een «vangnetfunctie» voor de taken die andere overheden niet of niet goed kunnen vervullen;
7. een netwerkfunctie voor maatschappelijke organisaties die op provinciale of regionale schaal functioneren: Kamers van Koophandel, organisaties voor landbouw, milieu, gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening;
8. een uitvoerende functie bij de «doe-taken», waarop de territoriale omvang van (de) gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben

¹ Kamerstukken II 1988/89, 19 836, nr. 9, blz. 7-8.

op samenhangen die zich op het provinciale territoir voordoen (bejaarden-oorden, wegen- en landschapsbeheer);

9. pleitbezorger voor haar bevolking, instellingen en bedrijven.

Achter deze functies gaat een complex takenpakket schuil, dat bovendien op verschillende wijzen door de provincies kan worden ingevuld. Die verschillen in invulling worden hoofdzakelijk bepaald door verschillen in feitelijke omstandigheden en bestuurlijke opvattingen tussen provincies. Een geleidelijk gestegen aspiratieniveau, meer financiële armslag en beleidsvrijheid als gevolg van verruimd medebewind hebben de voorwaarden geschapen voor deze materiële differentiatie in de provinciale taakbehatiging.

In de nieuwe Provinciewet wordt deze differentiatie nadrukkelijk erkend. Ten aanzien van de inrichting van het provinciaal bestuur blijft overigens het Thorbeckiaanse uniforme model vrijwel onverkort in stand. Op dit vlak heeft de wetgever al te grote verschillen tussen de provincies onderling ongewenst geacht. De systematiek van de Provinciewet biedt daarbij wel een zekere ruimte om in te spelen op specifieke behoeften, voorkeuren en omstandigheden in afzonderlijke provincies. De feitelijke differentiatie wordt echter in uniforme banen geleid: een essentiële voorwaarde voor verantwoorde differentiatie.

2.3.3 De jongste ontwikkelingen en de nabije toekomst

Het kabinet heeft in een nota van 15 september 1995 zijn beleid op het terrein van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie vastgelegd. Het centrale uitgangspunt van dit beleid is een versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur van gemeenten, provincies en rijk. Hiertoe dienen regionale hulpstructuren zoveel mogelijk te worden opgeruimd. Om dit te bereiken wordt gewerkt aan een herverdeling van taken tussen gemeenten en provincies. Het gaat hierbij om taken die op grond van een wet of financiële regeling zijn opgedragen aan een regionale hulpstructuur (een functioneel bestuur of een samenwerkingsverband van gemeenten). Over de herverdeling van deze taken zijn inmiddels met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het IPO afspraken gemaakt. De tweede fase van de discussie over de taakverdeling is gericht op een verdere versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur en concentreert zich op de beleidsterreinen RO, milieu, zorg en welzijn en volkshuisvesting. Begin 1997 zal de Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten.

Een ander belangrijk onderdeel van het proces van vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is de gemeentelijke herindeling. Daarbij gaat het om een versterking van het lokale bestuur. Prioriteit bij dit onderdeel hebben de gemeenten met een centrumfunctie. Voor zeven stedelijke gebieden in ons land wordt een apart traject gevolgd, vastgelegd in de Kaderwet bestuur in verandering. In de kabinetsnota van september 1995 is daarover bepaald dat het bestuurlijk eindperspectief voor deze zeven stedelijke gebieden ofwel de stadsprovincie ofwel gemeentelijke herindeling is. Het kabinet heeft na de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de stadsprovincie Rotterdam in de Tweede Kamer de commissie-Andriessen om advies gevraagd. Het kabinet heeft op basis van het oordeel van deze commissie dat, alles overwegende, de vorming van een stadsprovincie Rotterdam in de reeks van bestuurlijke varianten de beste oplossing is, aangekondigd zo spoedig mogelijk met een Interimwet in die lijn te zullen komen.

2.3.4 Consequenties voor de financiële verhouding

De ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie zouden in de komende jaren kunnen leiden tot toename van de differentiatie tussen de provincies onderling, wat betreft de omvang van het takenpakket en de wijze van taakuitoefening. In sommige provincies kan de klassieke intermediaire functie blijven domineren; andere provincies kunnen zich in sterkere mate met uitvoerende taken gaan bezighouden. De positie van de provincie in het binnenlands bestuur zal hierdoor aan belang toenemen. De financiële verhouding en de AU in het bijzonder zullen deze ontwikkeling niet in de weg mogen staan en voldoende moeten kunnen differentiëren op basis van verschillen in kostenniveaus op relevante beleidsterreinen. Ook zal afstemming tussen provinciefonds, gemeentefonds en eventuele betrokken specifieke geldstromen noodzakelijk kunnen zijn. Het nieuwe stelsel zal beter in staat zijn de ontwikkeling in de bestuurlijke verhouding te volgen.

2.4 De bekostiging van de provinciale taken

2.4.1 De eigen middelen

De eigen middelen van de provincies bestaan uit belastingen, heffingen en rechten en vermogensopbrengsten. Vergeleken met de gemeenten beschikken, na de verruiming van het eigen belastinggebied in 1996, de provincies over een relatief hoog niveau aan middelen uit belastingen. Het aandeel van de algemene uitkering in de vrij aanwendbare middelen van de provincies (algemene uitkering plus eigen inkomsten; vermogensopbrengsten zijn niet in tabel 1 opgenomen) neemt navenant af. Dit wordt op basis van cijfers 1995 geïllustreerd in tabel 1.

Tabel 1: Vergelijking van enige inkomsten van gemeenten en provincies op basis van cijfers 1995

	provincies		gemeenten
	voor verruiming	na de verruiming	
belastingengebied	11%	37%	16%
heffingen en rechten	10%	10%	17%
algemene uitkering	78%	52%	68%
totaal	100%	100%	100%

Dit beeld kan worden uitgebreid met de vermogensopbrengsten, met name de inkomsten uit nutsbedrijven en rentebaten, (zie tabel 2; voor 1995 geen cijfers beschikbaar). Deze opbrengsten worden tezamen met de algemene uitkering en de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) aangemerkt als algemene dekkingsmiddelen: middelen die niet aan specifieke uitgaven zijn gekoppeld en dienen ter bekostiging van de door de ambtelijke werkgroep geijkte netto-uitgaven.

Tabel 2: Algemene dekkingsmiddelen van de provincies in 1993 (in miljoenen guldens)

totaal algemene dekkingsmiddelen	2 555	100 %
waarvan provinciefonds (PF)	1 992	78 %
opcenten MRB	292	11 %
vermogensbaten	270	11 %

Ter vergelijking: de gemeenten hadden in '92 een algemene uitkering van 15,2 mrd, 3,4 mrd OZB en 1,2 mrd overige eigen inkomsten. Het aandeel van de overige eigen inkomsten is bij de provincies met 11% omvangrijker dan bij gemeenten (6%).

De belastingcapaciteit van de provincies ontwikkelt zich geheel buiten de invloed van de provincies om. De ontwikkeling is deels autonoom (voertuigpark) en deels het gevolg van de toename van het maximaal toegestane aantal opcenten. Dit aantal wordt jaarlijks geïndexeerd. Sinds de invoering van de opcentenheffing in 1981 is de opbrengst toegenomen van circa 150 miljoen op jaarbasis in 1981 tot circa 320 miljoen in 1995. De capaciteit is sterk gegroeid van 200 mln. in 1981 tot circa 450 mln in 1995 en 1,2 miljard in 1996 (na verruiming).

Het huidige verdeelstelsel houdt geen rekening met verschillen in belastingcapaciteit. Bij de verruiming van het provinciaal belastinggebied is daarom bepaald dat op de uitkering uit het provinciefonds een aftrekpost in mindering zal worden gebracht naar rato van de belastingcapaciteit. Voor elke provincie is daardoor de budgettaire plus (extra belastingopbrengsten) gelijk aan de budgettaire min (aandeel in de uitname uit het provinciefonds). De verruiming heeft zodoende op het moment van de verruiming niet tot een verandering in de financiële posities en voorzieningencapaciteit geleid. Deze voorziening om de verschillen in belastingcapaciteit te verevenen betreft echter alleen de 750 mln verruiming en niet de reeds eerder aanwezige capaciteit.

De overige eigen middelen van de provincies ontwikkelen zich, afgezien van wijzigingen in de rentestand, naar rato van het eigen vermogen. De provincies hebben hier door hun bestedingsgedrag zelf invloed op. Twee tegengestelde financieringsmodellen zijn: nu sparen en later besteden respectievelijk nu lenen en later aflossen. In theorie kan dit per saldo leiden tot een zelfde voorzieningenniveau, maar de vermogensposities zullen bij beide modellen uiteenlopen. In het onderzoek voor het nieuwe verdeelstelsel zijn de overige eigen middelen van de provincies in kaart gebracht en is gezocht naar objectieve verklaringsgronden voor de gevonden verschillen. Deze zijn echter niet gevonden, zodat de conclusie is getrokken dat de gevonden verschillen het gevolg zijn van eigen beleid. Naar aanleiding hiervan wordt in het kader van het verdeelmodel met de overige eigen middelen geen rekening gehouden (verdelingsneutrale verwerking).

2.4.2 De algemene uitkering uit het provinciefonds

De uitkering uit het provinciefonds voor 1982 bedroeg 956 mln. In de begroting voor 1996 (stand Miljoenennota 1997) is voor het provinciefonds een bedrag opgenomen van 1 735 mln. Deze groei hangt voor een groot deel samen met aanmerkelijke veranderingen sinds de inwerking-treding van het huidige verdeelstelsel in 1982 in de bekostigingswijze van taken. Daardoor is het provinciefonds, naast een algemeen dekkingsmiddel, steeds meer benut voor de bekostiging van de uitvoering van wettelijke regelingen (medebewindstaken). Dit blijkt duidelijk uit de oorzaken van de groei van het provinciefonds (tabel 3).

Tabel 3. Ontwikkeling provinciefonds in miljoenen gulden

	1982-89	1990-95	1996	1982-96
* taakwijziging, sanering specifieke uitkeringen	+ 76	+ 1 011	+ 11	+ 1 098
* volume, nominaal	+ 54	+ 191	- 3	+ 242
* belastinggebied			- 563	- 563
totaal	+ 130	+ 1 202	- 555	+ 777

In de periode 1982-95 is een sterke groei van het provinciefonds opgetreden vanwege veranderingen in taken en bekostigingswijze (sanering specifieke uitkeringen). Het betreft met name de overheveling van de welzijnsmiddelen en van de middelen in verband met de herziening van het wegenbeheer, intensiveringen op het terrein van het milieu en de decentralisatie-impuls. De daling in 1996 hangt samen met de verruiming van het belastinggebied.

Bij de verdeling van het provinciefonds is nog het onderscheid algemene, integratie- en wegenuitkering van belang.

Tabel 4: Samenstelling uitkering provinciefonds 1996 (miljoenen gulden)

algemene uitkering	843
integratie-uitkeringen	195
wegenuitkering	697
totaal PF	1 735

Met de algemene verdeelmaatstaven wordt in 1996 843 mln. verdeeld (waarvan +/- 563 mln. met de aftrekpost verruiming belastinggebied en + 1406 mln. met de maatstaven inwoners, oppervlakte etc.). De integratie-uitkeringen bevatten 195 mln. en de wegenuitkering 697 mln. De integratie-uitkering heeft het oogmerk de bedragen die in verband met de sanering van specifieke uitkeringen en taakwijzigingen naar het provinciefonds worden overgeheveld geleidelijk, met gefaseerde herverdeel-effecten, in de verdeling onder te brengen. De wegenuitkering, die samenhangt met de herziening van het wegenbeheer, is voor langere tijd buiten de werking van de algemene verdeelmaatstaven geplaatst. Dat ruim de helft van het provinciefonds niet met de algemene maatstaven wordt verdeeld is illustratief voor de tekortkomingen van het huidige model.

2.4.3 Specifieke uitkeringen

Het aandeel van de specifieke uitkeringen in de financiële verhouding tussen Rijk en provincies is iets groter dan in de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (58% versus 52%). Sinds 1983 is het bedrag aan specifieke uitkeringen aan provincies fors toegenomen. Bij deze stijging moet worden bedacht dat provincies, in hun rol van coördinator, het overgrote deel van het bedrag aan specifieke uitkeringen weer verdelen over gemeenten of maatschappelijke organisaties. De uitkeringen voor bejaardenoorden, jeugdhulpverlening, bodemsanering en stadsvernieuwing, samen ruim 3 miljard, zijn hiervan de meest in het oog springende voorbeelden.

Tabel 5. Samenstelling specifieke uitkeringen aan provincies sinds 1982 (bedragen in miljoenen gulden)

	1983	1986	1990	1994
Wet uitkering wegen	717	723	837	–
Bejaardenoorden	–	2 474	1 933	2 341
Bodemsanering	–	169	185	244
Stadsvernieuwing	–	168	174	153
Jeugdhulpverlening	–	–	–	618
totaal doorsluisgelden	717	3 533	3 129	3 356
overige spec. uitkeringen	464	512	383	360
totaal specifieke uitkeringen	1 180	4 046	3 512	3 716

Wanneer deze zogenaamde doorsluisgelden buiten beschouwing worden gelaten, dan resteert in 1994 360 mln. aan overige specifieke uitkeringen.

2.4.4 De onderdelen van de financiële verhouding in samenhang

In totaliteit is het beeld van de financiële verhouding Rijk–provincies als volgt. De omvang van de eigen middelen van de provincies, met name de belastingmiddelen, is relatief, in vergelijking met de verhouding Rijk–gemeenten, groot; die van de specifieke uitkeringen, wanneer wordt afgezien van doorsluisgelden, relatief klein (tabel 6).

Tabel 6: bekostiging provincies in '93, miljoenen gulden en %

(effect verruiming belastinggebied)				
Eigen middelen		828	12%	+11%
waarvan				
– opcenten MRB	292		4%	
– heffingen, rechten	266		4%	
– overige	270		4%	
Algemene uitkering		1 992	30%	– 11%
Specifieke uitkeringen		3 818	58%	
waarvan				
– doorsluitkeringen	3 307		50%	
– overige	511		8%	
totaal		6 638	100%	

Over de gehele periode 1982–96 bezien zijn specifieke uitkeringen overgeheveld naar het provinciefonds en is een deel van het provinciefonds omgezet in belastingcapaciteit.

Al eerder is gewezen op de spilfunctie van de algemene uitkering. In specifieke uitkeringen zijn kostenverschillen tussen provincies op het betreffende beleidsterrein verwerkt. Bij een afname van deze uitkeringen, wordt de kostenvereveningsfunctie van de algemene uitkering dus relatief belangrijker. Daar komt bij dat naarmate het eigen belastinggebied groter wordt, het belang om compensatie te bieden voor draagkrachtverschillen tussen provincies groeit. Nu het huidige verdeelstelsel tekort schiet – zie bijvoorbeeld de omvang van de wegen- en de integratieuitkeringen – is het risico aanwezig van financiële scheefgroei tussen de provincies. Deze scheefheid is laatstelijk door het onderzoek van de ambtelijke werkgroep provinciefonds aangetoond. Er is daarmee, ook bezien vanuit de huidige financiële verhouding, een duidelijke noodzaak tot herziening van het verdeelstelsel van het provinciefonds.

2.5 De omvang van het fonds

In de huidige wetssystematiek is de omvang van het provinciefonds, door middel van een aandeelpercentage, gekoppeld aan de belastinginkomsten van het Rijk. Deze koppeling, verklaarbaar uit de historie van het fonds, heeft inmiddels zijn materiële betekenis verloren. De omvang van de uitkeringen uit het fonds berust al sinds jaar en dag op andere normen dan de omvang van de belastinginkomsten. In dit wetsvoorstel wordt daarom de voeding van het fonds vereenvoudigd en in lijn gebracht met de huidige bestuurspraktijk.

Er is voor gekozen de inkomsten rechtstreeks gelijk te maken aan de uitgavenbegroting van het fonds. De wettelijke verplichting tot jaarlijkse berekening van het aandeelpercentage vervalt daarmee, wat overigens niets afdoet aan de positie van het provinciefonds als zelfstandig onderdeel van de rijksbegroting. De ontwikkeling in de uitgaven van het fonds worden onder meer bepaald door de normeringsmethodiek. Deze methodiek houdt in dat de ontwikkeling van de uitkeringen uit het provinciefonds in principe gelijk wordt gesteld aan de ontwikkeling van de netto-uitgaven op de rijksbegroting, na aftrek van enkele correctieposten (rente hoofdstuk IXA, ontwikkelingssamenwerking, uitgaven voor de Europese Unie en van de uitkeringen uit het provinciefonds en gemeentefonds zelf).

Aangezien een bestuurlijke toets van het begrip gelijke ontwikkeling niet kan ontbreken vindt periodiek overleg tussen het kabinet en de decentrale overheden plaats. De genoemde afspraken met betrekking tot de normering worden niet in de wet neergelegd, omdat zij primair een bestuurlijk karakter hebben en elk van de partijen, afhankelijk van de omstandigheden, voorstellen kan doen om van de uitkomst van de evenredigheidssystematiek af te wijken. Dit bestuurlijk aspect van de normering zou bij een wettelijke regeling van de omvang van het fonds onvoldoende tot zijn recht komen.

HOOFDSTUK 3. HOOFDLIJNEN VAN EEN NIEUW VERDEELSTELSEL

3.1 Het begrip verdeelstelsel

Onder het begrip «verdeelstelsel» verstaan wij meer dan alleen een verdeelmodel. Dit verdeelmodel, de set maatstaven met gewichten waarmee de uitkeringen uit het provinciefonds worden vastgesteld, is slechts een onderdeel. Het verdeelstelsel is een veel ruimer begrip: de tijdstippen en de wijze waarop verdeelkwesties kunnen worden gesignaleerd, aan de orde worden gesteld, worden geanalyseerd en tot bestuurlijke beslissingen kunnen leiden.

Voor het provinciefonds kunnen in relatie tot de verdeling op de volgende punten veranderingen optreden:

- de kostenstructuren bij een gelijkblijvend takenpakket;
- het gewicht van taken;
- het takenpakket;
- de bekostiging van taken;
- provinciale herindeling.

Bij al deze soorten veranderingen is steeds een verdeelvraag aan de orde. In de meeste gevallen kan de aanpassing van de verdeling worden beperkt tot de verandering in het takenpakket, de wijze van bekostiging of de provinciegrenzen. Dan zal meestal ook duidelijk zijn wanneer de

verdeelvraag moet worden gesteld. Aanpassingen van bijvoorbeeld het takenpakket gaan immers gepaard met wijziging van regelgeving en/of begroting. Voor wijziging van kostenstructuren ligt dit anders. Deze kunnen zonder een nadere invulling van de onderhoudsprocedure als onderdeel van het verdeelstelsel lang onder de oppervlakte blijven voordat duidelijk wordt dat de verdeling in de loop van de tijd scheef is geworden.

Veranderingen in het takenpakket, kostenstructuren en dergelijke moeten uiteindelijk hun weerslag krijgen in het verdeelmodel. Dit gebeurt in het nieuwe model in een proces waarin twee fasen zijn te onderscheiden. In de eerste fase worden de relatieve verschillen tussen provincies wat betreft kosten van taakuitoefening gewaardeerd. Waar nodig gebeurt dit ook met verschillen in draagkracht. In deze waarderingsfase worden dus kosten en inkomsten geijkt. Door dit op een globale, niet te gedetailleerde wijze te doen, wordt voorkomen dat deze ijkpunten een normatief karakter krijgen. Dat zou strijdig zijn met de provinciale autonomie. Het resultaat van deze ijkfase is de gewenste verdeling van het provinciefonds, rekening houdend met kosten- en draagkrachtverschillen.

In de tweede fase wordt de ijkpuntverdeling vertaald in algemene verdeelmaatstaven. Deze fase is noodzakelijk, gelet op de aard van sommige ijkvariabelen (rechtstreeks beïnvloedbaar, meetproblemen, afhankelijk van wet- of regelgeving). De vereiste kwaliteit van het verdeelmodel impliceert dat de maatstaven in redelijke mate moeten voldoen aan bestuurlijke en uitvoeringstechnische criteria. De keus wat betreft verdeelmaatstaven is echter beperkt. Voor het uiteindelijke verdeelmodel kan dus een zekere afweging tussen de verschillende criteria noodzakelijk blijken. Wij noemen de volgende criteria:

- De maatstaven van het verdeelmodel moeten ontwikkelingen in het provinciale takenpakket en in de kostenstructuren van taken kunnen volgen. Daaruit volgt het criterium van herkenbaarheid in relatie tot provinciale taakgebieden.
- Met het oog op de eenvoud en globaliteit van het verdeelmodel moet aan elke maatstaf voldoende gewicht kunnen worden toegekend; het bedrag dat met elke maatstaf wordt verdeeld dient voldoende groot te zijn. In dit verband wordt ook de eis gesteld dat elke maatstaf betrekking heeft op een niet te beperkt beleidsterrein.
- De waarde van de maatstaven mag niet rechtstreeks op korte termijn door de provincies te beïnvloeden zijn.
- Een bijzondere opgave voor het verdeelmodel betreft de herverdeling bij wijziging van de provinciale gebiedsindeling. Dit wordt ook de eis van reorganisatiebestendigheid genoemd. Het ligt voor de hand dat bij een dergelijke gebeurtenis het aandeel van de betrokken gebieden onderling wordt herverdeeld, zonder repercussies voor de niet betrokken provincies. Met het oog hierop worden niet-lineaire elementen in het model (vaste bedragen, franchises of schijven) zo weinig mogelijk toegepast.
- 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 ordelijke uitvoering is het nodig dat de gegevens tijdig beschikbaar en in redelijke mate voorspelbaar zijn. Mede om bezwaar- en beroepsprocedures zoveel mogelijk te beperken moeten eventuele meetregels duidelijk kunnen worden neergelegd.

Het procesmatige karakter van het beoogde verdeelstelsel houdt in dat het verdeelmodel wordt onderhouden om veranderingen van kostenstructuren en van taken en organisatie te signaleren, te analyseren, te

ijken en uiteindelijk weer te vertalen in aanpassingen van het model. Dit is een wezenlijke vernieuwing ten opzichte van het huidige verdeelstelsel.

3.2 Het huidige verdeelstelsel

In het voorafgaande hebben wij een aantal malen gerefereerd aan de starheid en de scheefheid van het huidige verdeelstelsel. Het onderzoek van de ambtelijke werkgroep heeft nogmaals bevestigd dat de verdeling van de algemene uitkering niet meer voldoet. Reeds snel na de invoering van het huidige stelsel in 1982 ontstond er onder provincies en in de Tweede Kamer onvrede over deze verdeling. Binnen het verdeelstelsel was die onvrede niet te kanaliseren. Dit verdeelmodel heeft een statisch karakter, in die zin dat het vermogen om kostenontwikkelingen te volgen zeer beperkt is. Dit komt tot uitdrukking in de aanwezigheid van feitelijk slechts één dynamische maatstaf: het aantal inwoners. De overige maatstaven (oppervlakte land, binnen- en buitenwater, lengte waterwegen en vast bedrag) hebben vrijwel vaste waarden. Met dit model worden sinds de invoering toevoegingen aan het provinciefonds verdeeld met het uitkeringspercentage (bij de normale accessen) of door gedifferentieerde aanpassing van de gewichten van de maatstaven (bij taakwijzigingen). Hierbij wordt getracht de historische verdeling van overgehevelde specifieke uitkeringen zo goed mogelijk te benaderen. Om de effecten van de onvermijdelijke herverdeling te verzachten wordt een gefaseerde opname in het provinciefonds via het integratie-artikel als «invoegstrook» toegepast. Bij substantiële toevoegingen met een harde noodzaak van een kostengeoriënteerde verdeling (bijvoorbeeld de middelen voor dijkversterking of wegenbeheer) kunnen de fondsbeheerders zich zelfs genoodzaakt zien een afzonderlijke «rijstrook» aan te leggen. Een vergelijkbare situatie heeft zich voorgedaan bij de verruiming van het provinciale belastinggebied. De conclusie is dat de flexibiliteit in de vorm van de jaarlijkse vaststelling van de gewichten van de maatstaven – het destijds nieuwe kenmerk van het verdeelmodel – wel noodzakelijk maar niet voldoende is gebleken. In feite is sprake gebleven van een star model.

Binnen dat model was gestructureerd onderhoud eigenlijk niet mogelijk. Het actualiserend onderzoek van 1988¹ kan worden gezien als een poging tot onderhoud. Op basis van dat onderzoek kon echter de conclusie worden getrokken dat een geringe bijstelling van de gewichten van de maatstaven zou volstaan. Het fundamenteel onderzoek en het onderzoek van de ambtelijke werkgroep daarentegen wijzen uit dat een compleet nieuw verdeelmodel wenselijk is. Daarbij moet worden bedacht dat het huidige verdeelmodel en het onderzoek van 1988 stoelen op de klassieke uitgaven-analyse. De beperking die inherent is aan deze methode wordt ook wel aangeduid met de «kip-ei-problematiek». Daarmee wordt bedoeld op de mogelijkheid dat de provinciale verschillen in inkomsten in het verleden bepalend zijn voor de verschillen in uitgaven (eens gegeven blijft gegeven). Verschillen in feitelijke uitgaven hangen dus niet (uitsluitend) samen met objectieve verschillen in kosten maar ook met verschillen in het beschikbare budget. Scheefheden in de verdeling worden op deze wijze bestendigd en kunnen zelfs worden versterkt.

Door de geschetste starheid en scheefheid blijkt het huidige verdeelstelsel als geheel niet in staat tot adequate vertaling van relevante veranderingen in de omgeving in aanpassingen van de verdeling. Wijzigingen in taken en overhevelingen van specifieke uitkeringen leverden geen aanpassing op, maar kwamen in feite vaak neer op het bevroren van bestaande verdelingen, inclusief handhaving of zelfs vergroting van de aansluitverschillen (niet-beoogde herverdeeleffecten). Majeure veranderingen zoals de herziening van het wegenbeheer en de instelling van de provincie Flevoland konden niet goed in de verdeling

¹ «Verandering en verdeling» Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, oktober 1988

worden verwerkt. Ook de wijze waarop de verdeling is geregeld van de overgehevelde middelen voor wegenbeheer is niet optimaal. De les van de periode na 1982 is echter duidelijk dat een stelsel als het huidige in een dynamische omgeving tot een onherkenbare verdeling en uiteindelijk tot een integrale en ingrijpende herziening moet leiden.

3.3 Het nieuwe verdeelstelsel

Het nieuwe verdeelstelsel voor het provinciefonds beoogt tegemoet te komen aan de bezwaren die kleven aan het huidige stelsel. Het nieuwe stelsel is niet star maar flexibel; scheefgroei wordt vermeden door noodzakelijke correcties systematisch aan te brengen. Het stelsel behoudt tegelijkertijd zoveel mogelijk de globaliteit die noodzakelijk is voor de autonomie van de provincies. Deze leidt er wel toe dat op detailniveau uiteraard niet met alle wensen rekening kan worden gehouden. Tevens kunnen de te stellen eisen aan de verdeelmaatstaven er toe leiden dat niet geheel op de ijkverdeling kan worden aangesloten.

Het verdeelstelsel dat in dit wetsvoorstel is neergelegd is ontworpen vanuit het besef dat er niet één beste set met blijvende verdeelmaatstaven bestaat. De kwaliteit van de verdeelmaatstaven en de hiermee bereikte verdeling is afhankelijk van de omgeving van het provinciefonds alsmede de waardering en de intensiteit van veranderingen in die omgeving. Het stelsel moet leiden tot een verdeelmodel waarin, gegeven een globale verdeling, rekening houden met verschillen in belastingcapaciteit en kostenoriëntatie centraal staan. De maatstaven in het verdeelmodel moeten differentiëren naar geijkte verschillen in kosten en belastingopbrengsten. Het stelsel als geheel dient tegelijkertijd steeds te leiden tot een globaal maar ook bestuurlijk herkenbaar verdeelmodel. Het verdeelmodel moet verder actueel worden gehouden. Een belangrijk element van het nieuwe verdeelstelsel is daarom het onderhoud.

Het nieuwe verdeelstelsel zal naar onze verwachting wat betreft flexibiliteit en aanpassingsvermogen beter presteren dan het huidige. Dit wordt bereikt door enerzijds de differentiatie in het verdeelmodel en anderzijds de structuur van de regelgeving.

– differentiatie in het verdeelmodel

Nieuw ten opzichte van het huidige model is de inkomstenmaatstaf. Met betrekking tot de verschillen in kostenniveaus heeft het onderzoek van de ambtelijke werkgroep herziening provinciefonds bevestigd dat de kosten voor de provinciale taakuitoefening hoofdzakelijk gerelateerd zijn aan inwoners en het gebruik van het grondgebied. Daarbij spelen ook verschillen in schaal een rol. Grosso modo komt dit overeen met de huidige verdeelmaatstaven, waarin inwonertal, oppervlakte land en binnenwater en vast bedrag de belangrijkste algemene verdeelmaatstaven zijn. Het onderzoek wijst echter tevens uit dat deze drie grove maatstaven onvoldoende onderscheidend vermogen hebben ten aanzien van verschillen in provinciaal kostenniveau. In de set verdeelmaatstaven uit het voorgestelde verdeelmodel wordt deze behoefte aan differentiatie veel sterker gehonoreerd. De omvang van het vaste bedrag loopt sterk terug; andere elementen die betrekking hebben op schaalverschillen (zoals de maatstaf «inwonertal met vloer») zijn toegevoegd. In totaal acht maatstaven geven gezamenlijk de invloed van inwonertal en uitgestrektheid weer. Het totale elektriciteitsverbruik in de provincie (inclusief zogenaamde zelfopwekkers) is opgenomen als verklaringsgrond voor verschillen in milieu-uitgaven. In beginsel kan deze maatstaf een negatieve incentive-werking hebben in relatie tot het energiebesparingsbeleid. Als de provincies hiervoor al gevoelig zouden zijn, dan zou het financiële gewin verwaarloosbaar zijn omdat een provincie voor een

geringe vergroting van zijn aandeel in het provinciefonds een zeer substantiële stijging van het elektriciteitsverbruik op zijn grondgebied dient te bewerkstelligen. De (gewogen) lengte van het provinciale wegennet is opgenomen in verband met de substantiële uitgaven voor wegenbeheer. Het onderscheidingsvermogen van het nieuwe model is zodanig dat het gehele provinciefonds in 1993 hiermee zou kunnen vervallen.

Tabel 7: Het aandeel van elke maatstaf in de verdeling in het huidige en het nieuwe stelsel

	huidige stelsel	voorstel
vast bedrag	26,1%	6,4%
inwoners	23,7%	30,0%
inwoners met vloer		15,1%
inwoners in stedelijke gebieden		6,6%
inwoners in landelijke gebieden		9,5%
oppervlakte land	10,7%	15,0%
oppervlakte binnenwater		3,8%
oppervlakte groen		4,9%
kilometers provinciale weg		19,3%
electriciteitsverbruik		4,0%
belastingcapaciteit		- 14,7%
buitenwater	0,4%	
lengte vaarwegen	3,3%	
integratieuitkering	1,2%	
uitkering wegenbeheer	34,6%	
totaal	100%	100%

– structuur van de regelgeving

Ook de voorgestelde structuur van de regelgeving draagt bij aan het aanpassingsvermogen van het verdeelstelsel. De blijvende uitgangspunten voor de financiële verhouding worden in het voorstel opgenomen in de FVW. Met uitzondering van de eerste vaststelling wordt de neerslag van het verdeelstelsel, het verdeelmodel, op basis van de wet bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De delegatie vanaf de eerste vaststelling wordt genormeerd door deze wet. Door deze structuur kunnen zonodig de maatstaven in een vrij snelle procedure kunnen worden aangepast. In dit verband is het onderhoud belangrijk.

Voor het vaststellen van de gewichten van de maatstaven wordt uitgegaan van een ministeriële regeling. Voor de eerste vaststelling geeft deze wet een bijzonder regime.

3.4 Onderhoud in het verdeelstelsel

Het onderhoudsinstrumentarium in het verdeelstelsel heeft tot doel de verdeling van het provinciefonds actueel te houden. Wijzigingen in het verdeelmodel zullen niet langer schoksgewijs door grote structuurveranderingen moeten plaatsvinden maar gaandeweg, in een periodiek proces van waarneming, beoordeling en zonodig aanpassing van het verdeelmodel. Omdat in de komende jaren de provincies met een grote dynamiek in taken, kostenstructuren en mogelijk ook gebiedsgrenzen te maken zullen krijgen, zal er meer dan in het verleden een beroep worden gedaan op het nieuwe verdeelstelsel. De verdeling moet die dynamiek kunnen volgen, anders is een volgende ingrijpende stelselherziening

onvermijdelijk. Het is dan ook wenselijk dat het kabinet en de betrokken overheidsbesturen «de vinger aan de pols van het verdeelstelsel houden» om op het juiste tijdstip tot tussentijdse aanpassingen van het model te kunnen besluiten. De procesmatige waarborg voor de kwaliteit van de verdeling is gelegen in de systematische terugkoppeling van kostenstructuren en verdeelmaatstaven. Daarmee kan worden vermeden dat het verdeelstelsel geleidelijk erodeert.

Het nieuwe verdeelstelsel vergt met andere woorden periodiek onderhoud. Dit onderhoud zal op dezelfde leest worden geschoeid als het onderhoud van het gemeentefonds. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij in dit verband naar het plan van aanpak voor het periodiek onderhoud van het gemeentefonds (kamerstukken II 1996/97, 25 000, hoofdstuk C, nr. 3). In beknopte vorm beoogt het periodiek onderhoud een rechte en stabiele verdeling alsmede de globaliteit van het stelsel te waarborgen. Aanpassingen van de verdeling komen fase-gewijs tot stand na het doorlopen van beslismomenten. Fases die bij het onderhoud worden onderscheiden zijn: signaleren, onderzoeken en aanpassen. De beslismomenten die worden onderscheiden zijn: het besluit tot instellen van een verdeelonderzoek, het principe-besluit tot aanpassen van de verdeling alsmede de besluitvorming over de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling tot aanpassing van de verdeling.

Net als bij het gemeentefonds zijn wij voornemens jaarlijks bij de begroting voor het provinciefonds een onderhoudsrapportage uit te brengen. Ook de rapportage voor het provinciefonds zal een agenda bevatten waarin de jaarlijkse programmering van onderhoudsactiviteiten wordt vastgelegd.

3.5 De integratie-uitkeringen

Ook in het nieuwe stelsel is het mogelijk naar het provinciefonds overgehevelde bedragen tijdelijk op een andere wijze te verdelen dan met de verdeelmaatstaven. Het totaal van deze integratie-uitkeringen wordt voor de gezamenlijke provincies bij begrotingswet vastgesteld. Het integratie-artikel heeft het karakter van een «invoegstrook» voor de algemene uitkering. Ten opzichte van de huidige regeling bevat het voorstel een versoepeling, omdat niet langer bij Amvb voorschriften behoeven te worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop de betreffende bedragen geleidelijk in de algemene uitkering worden opgenomen. De intentie blijft echter dat de duur van het integratie-traject zo kort mogelijk wordt gehouden. Als middelen voor een langere periode niet via algemene maatstaven worden verdeeld, boet het verdeelmodel aan kracht in. Een traject van langere duur kan echter onvermijdelijk zijn (Besluit rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen Provinciefonds).

De middelen die via het huidige integratie-artikel worden verdeeld, worden overigens (met uitzondering van de gelden voor de rivierdijkversterking) bij de inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel direct opgenomen in de algemene uitkering. Het overgangstraject naar het nieuwe verdeelmodel (hoofdstuk 4) treedt daarbij in de plaats van het oude integratietraject.

3.6 De procedures van het verdeelstelsel

3.6.1 Advisering over de provinciale financiën

De Provinciewet verplichtte tot voor kort tot het vragen van advies over alle plannen en maatregelen waarbij de financiën van de provincies in betekenende mate zijn betrokken. De adviesaanvragen werden gericht aan de provinciebesturen of aan een instantie die voor deze representatief

werd geacht. Bij de behandeling van de begroting van het provinciefonds voor 1991 is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de advisering over de provinciale financiën in 1993 zou worden heroverwogen.¹ Aanleiding hiertoe was de weinig afstandelijke advisering op dit terrein. De aanvanke-lijke advisering over het fundamenteel onderzoek bevestigt de door de Tweede Kamer geconstateerde beperkingen van de huidige advies-constructie.

Per 1 januari 1997 krijgt het nieuwe adviesstelsel zijn werking. Op grond van de Herzieningswet adviesstelsel zullen de bestaande adviescolleges, behoudens twee uitzonderingen, op die datum worden opgeheven dan wel van hun adviestaken worden ontheven. De Raad voor de financiële verhoudingen zal binnen het nieuwe adviesstelsel een plaats krijgen. De Rfv wordt per 1 januari 1997 ingesteld en zal zich ook bezighouden met de advisering op het terrein van de provinciale financiën. In de volgende paragraaf komt aan de orde op welke wijze de provincies bij de voorbe-reiding van de besluitvorming over de verdeling in enig jaar zullen worden betrokken.

Voor de goede orde wijzen wij er op dat de algemene overleg-verplichting van het rijk met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincies van belang zijn (Provinciewet art. 110 e.v.) onverkort van kracht blijft.

3.6.2 Bezwaar- en beroepsprocedures

Op de besluiten die op grond van deze wet worden genomen is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Op deze wijze is voorzien in een zo ruim mogelijk stelsel van rechtsbescherming voor de provincies. Dit waarborgt voor de provincies het belang van rechtsze-kerheid. In het huidige verdeelstelsel is een aantal besluiten van beroep uitgezonderd. Deze besluiten zijn aangeduid in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht. De uitzonderingen betreffen de vaststelling van de bedragen per eenheid voor de verdeelmaatstaven, alsmede de meetregels. Wij zien goede gronden om deze beperking van de beroepsmogelijkheden met betrekking tot de bedragen per eenheid te handhaven. Indien een gerechtelijke uitspraak er toe zou leiden dat een of meer bedragen moeten worden verhoogd, heeft dit onvermijdelijk gevolgen voor de andere bedragen en/of het uitkeringspercentage. Het totaal van het provinciefonds is immers een gegeven. Zo zou rechtsonze-kerheid ontstaan voor de overige, niet-betrokken provincies. Die zouden bovendien op hun beurt bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen de gewijzigde bedragen.

Wij stellen voor het ontbreken van de genoemde beroepsmogelijkheid te compenseren door afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (de openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing te verklaren. Hiermee worden de provincies betrokken bij de voorbereiding van de besluit-vorming over de verdeling en wordt de zorgvuldigheid van deze besluit-vorming bevorderd. De openbare voorbereidingsprocedure houdt in dat een ontwerp-besluit minstens vier weken ter inzage wordt gelegd en dat belanghebbenden tenminste gedurende die periode hun zienswijze kenbaar kunnen maken. Het ligt in de rede het jaarlijkse ontwerp-verdeelbesluit te publiceren in de juni- of septembercirculaire. De terinzagelegging wordt tevens aangekondigd in de Staatscourant.

¹ Zie de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, 18 april 1991 (kamerstukken II, 1990/91, 21 800 D, nr. 10).

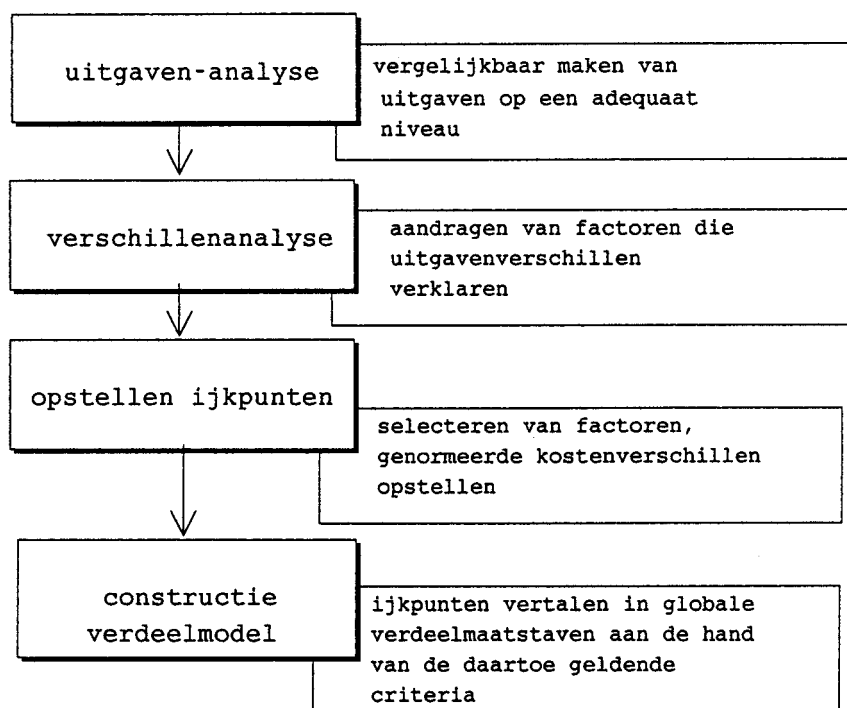
HOOFDSTUK 4 ACHTERGRONDEN VAN HET VERDEELMODEL

In de volgende hoofdstukken gaan wij nader in op de totstandkoming van het verdeelmodel dat in deze wet is opgenomen. Allereerst behandelen wij de onderzoeksmethode en de ijkpunten voor het verdeelmodel. Daarna gaan wij in op de relatie tussen de ijkpunten en de verdeelmaatstaven. Vervolgens behandelen wij de herverdeling.

4.1 Basis voor het verdeelmodel

Aan de bouw van het verdeelmodel is een breed onderzoek voorafgegaan. Het onderzoek is in de tweede helft van 1995 uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Financiën. Aan de werkgroep nam deel een waarnemer van het IPO. De werkzaamheden zijn begeleid door een begeleidingsgroep waarin ook vertegenwoordigers van de provincies zitting hadden.

Hierna geven wij een schematisch overzicht van de verschillende fasen die zijn doorlopen in het onderzoek.



Over de eerste drie onderzoeksfasen zijn door de ambtelijke werkgroep consultatiebijeenkomsten belegd met vertegenwoordigers van alle provincies. Aan deze consultatierondes namen zowel bestuurders als ambtenaren van de provincies deel. Het verdeelstelsel in deze wet is in de eerste plaats gebaseerd op de ijkpunten die zijn opgesteld door de werkgroep. De ijkpunten zijn door ons als voldoende kostengeïntereerd beoordeeld.

In paragraaf 4.2 van deze Memorie geven wij een beschrijving van de ijkpunten waarop het verdeelmodel berust. In hoofdstuk 5 worden de ijkpunten vertaald in een verdeelmodel.

In de tweede plaats is het verdeelmodel gebaseerd op een voorstel dat door het IPO aan ons is uitgebracht namens alle provincies. Voorafgaande aan het onderzoek hadden de provincies unaniem als aanvullende

randvoorwaarde een beperking aan de herverdeling gesteld. Het IPO-voorstel is een nadere concretisering van deze randvoorwaarde. Wij hebben dit voorstel, zij het node, overgenomen. Bij brief van 23 februari 1996 hebben wij hierover de Tweede Kamer bericht (kamerstukken II 1995/96, 24 400 D, nr. 5). De verwerking van het IPO-voorstel in het verdeelmodel komt aan de orde in paragraaf 6.1.

Wij benadrukken nogmaals dat ijkpunten weliswaar de basis voor het verdeelmodel vormen maar daaraan niet gelijk kunnen worden gesteld. Soms gaan de ijkpunten uit van een grotere mate van detaillering dan in het verdeelmodel wenselijk is. In een globaal verdeelstelsel behoort sprake te zijn van een zekere afstand die past bij de financiële verhouding tussen Rijk en mede-overheden. Een te gedetailleerde normstelling via de verdeelmaatstaven zou te zeer ingrijpen in de provinciale huishouding.

Een grotere mate van detaillering is voor de ijkpunten mogelijk omdat zij per cluster zijn opgebouwd. Het verdeelmodel daarentegen is niet alleen uit clusters opgebouwd maar ook vanuit een integraal gezichtspunt geconstrueerd. Hierdoor kunnen factoren die gelijkenis vertonen in het verdeelmodel worden vervangen door één maatstaf.

Wij merken verder op dat ijkpunten een weerslag geven van kostenverschillen op het moment van onderzoek; zij zijn niet bij voorbaat geschikt om op langere termijn dynamiek in kostenstructuren te volgen. De gedachte is dat dit beter lukt met globalere maatstaven die mede op hun dynamische werking zijn beoordeeld. Belangrijk in dit verband is het onderhoud aan het verdeelmodel. In het onderhoud moet de werking van de verdeelmaatstaven naast ontwikkelingen in de kostenstructuren worden gelegd. Daarbij kan de noodzaak blijken van nieuw te ontwikkelen c.q. van aanpassing van bestaande ijkpunten. Globale, bredere maatstaven kunnen meer indicatoren representeren dan de in het algemeen smallere ijkpuntfactoren.

Tot slot is er ook een praktische reden voor de overschakeling van ijkpuntfactoren naar verdeelmaatstaven. De aan de factoren ten grondslag liggende gegevens zijn niet altijd zonder hoge uitvoeringskosten periodiek vast te stellen.

Om de hiervoor genoemde redenen zal voor sommige ijkpuntfactoren een vertaling moeten worden gezocht in één of meer verdeelmaatstaven. Daardoor is het mogelijk dat de verdeling volgens de ijkpunten enigszins afwijkt van de verdeling volgens de maatstaven. In dat geval is sprake van aansluitverschillen, hetgeen inherent is aan een globaal verdeelstelsel.

4.2 Beschrijving ijkpunten

De constructie van ijkpunten voor de provincies komt overeen met het opstellen van onderling vergelijkbare, genormeerde uitgavenniveaus. De factoren die in de ijkpunten kunnen worden opgenomen, komen voort uit de eerder genoemde verschillenanalyse.

Een primaire vraag voor de verschillenanalyse is welke kostenverhogende factoren in de ijkpuntformule *kunnen* worden gehonoreerd. Een primaire vraag voor de constructie van ijkpunten is welke van de aangedragen factoren *dienen* te worden gehonoreerd. Het opstellen van ijkpunten draagt daarom een normatief element in zich.

Wanneer de selectie is gemaakt moeten de factoren voor een ijkpuntformule ook worden voorzien van gewichten. Voor de bepaling van de gewichten kan gebruik worden gemaakt van reeds beschikbare kennis over kosten. Is dergelijke kennis niet uit andere bron voorhanden dan wordt bezien of de te honoreren verschillen kunnen worden benaderd met

de geselecteerde factoren. Afwijkingen tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgavenniveaus worden getoetst op systematische verbanden. Daarbij is sprake van een toets op volledigheid van de verschillenanalyse: is er wellicht in de verschillenanalyse een te honoreren factor over het hoofd gezien?

De gewichten van de factoren worden zodanig vastgesteld dat het totaalbedrag dat door het ijkpunt wordt verdeeld overeenstemt met de netto-uitgaven op de desbetreffende beleidsterreinen. Het ijkpunt representeert relatieve interprovinciale verschillen in kosten en heeft geen absolute betekenis.

4.2.1 Bestuur

Het cluster Bestuur representeert onder meer de volgende beleids-terreinen: algemeen bestuur, bestuurlijke organisatie en openbare orde & veiligheid. Daarnaast zijn in het cluster uitgaven opgenomen die verband houden met de interne provinciale organisatie, zoals automatisering, reorganisatie, voorlichting, representatie en arbeidsvoorwaarden.

De volgende aspecten spelen in het cluster een rol.

a. Over het geheel genomen kunnen de provincies kosten van een groot aantal taken niet gemakkelijk ontlopen

De achtergrond voor de «harde» uitgaven is gelegen in wettelijke en/of maatschappelijke verplichtingen van een provincie. De uitgaven worden voorts in sterke mate bepaald door van rijkswegen gestelde uitvoeringsvoorschriften; gedacht kan worden aan de uitgaven voor provinciale en gedeputeerde staten alsmede de commissaris van de koningin.

b. Een aantal taken wordt door alle provincies verricht met een bijna overeenkomstig uitgavenniveau

Dit aspect duidt op een vaste kern of een drempelwaarde in de uitgaven voor het cluster bestuur. In het ijkpunt is dit als een structuurkenmerk gehonoreerd. Hiermee wordt overigens geen bedrijfseconomische norm of efficiency-oordeel gegeven.

c. De omvang van de doelgroep van het bestuur, de inwoners van een provincie, is de meest elementaire reden voor kostendifferentiatie

Een toenemend bevolkingsaantal is vooral kostenrelevant voor de uitvoerende taken. De complexiteit van de behandelde zaken kan eveneens als achtergrond de omvang van de bevolking hebben.

Gehonoreerde factoren in het ijkpunt:

Het ijkpunt bestaat uit een drempelbedrag en een bedrag per inwoner. Deze combinatie garandeert de kleine provincies de noodzakelijke en verplichte basisvoorzieningen op het terrein van het algemeen bestuur, terwijl aan de grotere provincies voldoende middelen worden toegedeeld om hun meer complexe organisatie te bekostigen.

Ijkpuntformule:

– een vast bedrag per provincie	f 11 861 000,-
– een bedrag per inwoner	f 7,14

4.2.2 Infrastructuur

De taken van de provincies binnen het cluster Infrastructuur zijn anders van aard dan bij de overige clusters. Het betreft in veel mindere mate intermediaire taken, meer fysiek beheer zoals aanleg, onderhoud en financiering van grote werken. Voor het ijkpunt is van een gelaagde opbouw uitgegaan:

– kapitaaluitgaven;

- wegen en vervoer;
- grote «droge» projecten;
- grote «natte» projecten.

De volgende aspecten bij het cluster zijn van belang.

a. De decentralisatie en herziening van het wegenbeheer met ingang van 1993

Met ingang van 1993 is een herverdeling van wegen over de verschillende overheidslichamen tot stand gebracht. De herverdeling ging gepaard met de decentralisatie van de oude Wet Uitkeringen Wegen (WUW-uitkering). De kosten van het wegenbeheer worden vanaf 1993 door de provincies volledig gedekt uit algemene middelen. In het kader van de herverdeling over overheidslichamen zijn normkosten voor het wegenbeheer opgesteld.

b. De behoefte aan kapitaaluitgaven in de nabije toekomst

Het bestaande areaal aan provinciale wegen geeft wel een indicatie van de huidige financieringsbehoefte maar niet van de toekomstige behoefte. Vanuit de bestaande kilometers is daarom naar indicatoren uit de provinciale structuur gezocht die de toekomstige behoefte kunnen schatten.

c. Het incidentele karakter van sommige grote uitgaven

Vooral bij de projectmatige uitgaven is sprake van een incidenteel verloop. Over verschillende jaren heen is bij alle provincies wel sprake van uitgaven voor grote projecten. Veelal gaat het daarbij om projecten die met andere overheden tot stand worden gebracht.

Gehonoreerde factoren in het ijkpunt:

In het ijkpunt is rekening gehouden met de toekomstige behoefte aan kapitaaluitgaven. Daarnaast is ook rekening gehouden met de onderhoudsbehoefte van de provinciale wegennetten. Als aanvulling zijn daarbij gehonoreerd de aanwezigheid van dichtbevolkte gebieden en gebieden met slechte bodem. De functie die de provincie vervult bij het tot stand brengen van grote projecten is in het ijkpunt via globale indicatoren gehonoreerd.

Ijkpuntformule, een bedrag per:

ha land	f 58,75
- ha binnenwater	f 169,48
- ha slechte bodem	f 63,66
- per gewogen km provinciale weg	f 60 000,-
- per inwoner	f 18,10
- per stedelijke inwoner	f 16,18

4.2.3 Water en Milieu

De provinciale taken bij het cluster water en milieu hebben voor een belangrijk deel betrekking op het verlenen en handhaven van vergunningen. Een belangrijk bestanddeel vormen daarnaast het geven van informatie en adviezen, alsmede het behandelen van klachten en het verrichten van onderzoek. De volgende aspecten spelen in de clusteruitgaven een rol.

a. de woon- en werkfunctie van een provincie

Waar wordt gewoond en gewerkt, wordt het milieu belast, ontstaat hinder, moet water worden gereguleerd en vervuilde grond worden gesaneerd. De verschillen tussen provincies in wonen en werken weerspiegelen zich in de waargenomen uitgavenverschillen.

b. de intensiteit van de milieubelasting

De milieuhinderlijkheid van bedrijven is rechtstreeks relevant voor de uitgaven van de provincie op het terrein van milieu. Differentiatie in milieubelasting is daarbij een kenmerk dat verschillen in kosten verklaart.

c. inkomsten uit leges

In vergelijking tot de overige uitgavenclusters wordt een relatief groot deel (circa 10%) van de provinciale uitgaven gedekt door leges. De legesopbrengsten worden enerzijds door de gemaakte kosten bepaald en anderzijds door het provinciale beleid ten aanzien van de tariefstelling.

Gehonoreerde factoren in het ijkpunt:

In de eerste plaats is de bevolkingsomvang als factor in het ijkpunt gehonoreerd. Daarnaast zijn verschillen in milieubelasting gehonoreerd via de factoren elektriciteits- en gasverbruik alsmede het gewogen aantal vestigingen volgens het zogenaamde Milieuschakelschema (MSS). Tot slot is ook de omvang van de provincie als factor gehonoreerd.

Ijkpuntformule¹, een bedrag per:

– ha land en binnenwater	f 13,42
– per inwoner	f 8,65
– Gwh verbruikte elektriciteit	f 1 258,68
– mln. m ³ verbruikt gas	f 465,19
– aantal vestigingen MSS	f 38,36
inkomsten:	
– legesopbrengsten	10 % van het ijkpunt

4.2.4 Ruimte

De beleidsterreinen die zijn opgenomen in het cluster Ruimte stellen de provincies in mindere mate voor verplichte uitgaven. De meeste wettelijke taken binnen het cluster betreffen de ruimtelijke ordening. Voor de meeste overige taken geldt dat er weliswaar consensus bestaat over het bestaan van de provinciale taak, maar dat uit de praktijk geen consensus kan worden afgeleid over noodzaak en omvang van de uitgaven. Binnen het cluster zijn onder meer taken opgenomen ten aanzien van: het natuurbeheer; recreatie; toerisme; economische ontwikkeling en agrarische zaken. De volgende aspecten zijn voor de uitgaven van belang.

a. de beschikbaarheid van het areaal

Voor een aantal beleidsterreinen geldt dat de aanwezigheid van areaal, zoals natuur- en recreatiegebieden, provinciale kosten met zich brengen. Ook voor wat betreft de ruimtelijke inrichting is de aanwezigheid van bijvoorbeeld woongebied een factor die zicht geeft op uitgavenverschillen.

b. de inspanning om een voorziening aan te bieden

De verschillen in uitgaven kunnen binnen het cluster ook vanuit een ander gezichtspunt dan het voorgaande worden gezien. Ook de mate waarin aanspraak op het aanwezige areaal wordt gemaakt, of de inspanning die moet worden verricht om bij weinig beschikbaar areaal een voorziening tot stand te brengen kan relevant zijn voor de verklaring van uitgavenverschillen.

c. stimulering en behoud van economische activiteit

Ook bij de uitgaven voor economie is een tweezijdige invalshoek mogelijk: enerzijds kan het ontbreken van economische activiteit kostenverhogend werken, anderzijds kan de aanwezigheid van economische activiteit evenzeer de provincie voor kosten stellen.

¹ Bij de ijkpuntformule is ten opzichte van het onderzoeksjaar 1993 geanticipeerd op de overheveling m.i.v. 1994 van enkele milieu-uitkeringen. Het totaal van de ijkpuntformule is hierdoor hoger dan het totaal van de verdeelmaatstaven voor het cluster. Zodra het verdeelmodel naar de stand parlementaire behandeling wordt geactualiseerd (conform het Gemeentefonds) vervalt dit verschil.

Gehonoreerde factoren in het ijkpunt:

In het ijkpunt zijn zowel areaalgebonden factoren als factoren die de behoefte aan voorzieningen tot uitdrukking brengen gehonoreerd. Voor het beleidsterrein economie is hoofdzakelijk het inwonertal als factor gehonoreerd. Daarbij zijn de kosten van de kleinste provincies door middel van een vloer extra gehonoreerd.

Ijkpuntformule, een bedrag per:

- ha land en binnenwater	f 7,81
- ha binnen- en buitenwater	f 31,-
- ha agrarisch/natuurlijk terrein	f 38,-
- ha woongebied	f 500,-
- per inwoner	f 2,48
- per stedelijke inwoner	f 7,91
- per inwoner met een min. van 600 000	f 8,21

4.2.5 Voorzieningen bevolking

Ook binnen het cluster Voorzieningen bevolking ontbreken grotendeels wettelijke taken met duidelijke gevolgen voor de algemene middelen. De provinciale keuzevrijheid ten aanzien van omvang en aard van de uitgaven is groot. De taken binnen het cluster betreffen: jongeren- en ouderen-voorzieningen; algemene voorzieningen; kunsten en bibliotheken; musea en monumenten. De volgende aspecten spelen een rol bij de cluster-uitgaven.

a. de stedelijkheidsgraad van een provincie

Wanneer de uitgavenverschillen worden bezien, komt een relatie met de stedelijkheid van een provincie naar voren. Er is sprake van complementariteit tussen provinciaal en gemeentelijk beleid. In het algemeen bieden provincies meer voorzieningen aan in gebieden zonder grote steden.

b. schaaffecten bij uitgaven die niet met het inwonertal variëren

Sommige activiteiten hebben een kostenverloop dat niet evenredig is met het aantal inwoners; gedacht kan worden aan de verschillende adviesfuncties. In relatie tot het vorige aspect kan ook worden gesproken van schaalvoordelen bij een toenemend aantal niet-stedelijke inwoners.

c. in een aantal provincies worden unieke voorzieningen met structurele kosten door de provincie tot stand gebracht

Een klein aantal provincies onderhoudt unieke voorzieningen met substantiële kosten. Het betreft uitgaven die het karakter hebben van een eigen beleidskeuze; zij vloeien niet voort uit structuurkenmerken en/of wettelijke verplichtingen.

Gehonoreerde factoren in het ijkpunt:

In de eerste plaats is de omvang van de bevolking als factor gehonoreerd. Daarbij is vanwege schaaffecten van een vloer uitgegaan: voor elke provincie wordt een minimum aantal gehanteerd. Daarnaast zijn ook de verschillen in stedelijkheid gehonoreerd. Het gaat om hogere kosten van een kleinschalig aanbod in landelijke gebieden. Om deze extrakosten adequaat te honoreren is in het ijkpunt een maximum gesteld aan het aantal niet-stedelijke inwoners. Tot slot zijn ook verschillen in oudheid gehonoreerd. De hiermee samenhangende extrakosten worden in het ijkpunt gecompenseerd via de factor aantal rijksmonumenten.

Ijkpuntformule, een bedrag per:

- per inwoner met een minimum van 640 000	f 13,-
- per niet-stedelijke inwoner met een maximum van 607 000	f 42,-
- ha land	f 12,-
- per rijksmonument	f 912,-

4.2.6 Middelen

De uitgaven op de hiervoor behandelde clusters worden bekostigd door de algemene middelen van de provincies. Naast de uitkering uit het provinciefonds betreft het de volgende inkomstenbronnen:

- opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB);
- mutaties in de algemene reserves;
- overige eigen middelen, zoals inkomsten uit bedrijven en ontvangen rente.

De volgende aspecten spelen een rol bij het inkomstencluster.

a. Verschillen in belastingopbrengsten worden deels verklaard door exogene kenmerken

Alleen voor de opcenten op de MRB is er een rechtstreeks verband tussen de inkomsten en exogene omstandigheden. Voor een deel wordt de opbrengst verklaard door de grondslag waarover opcenten worden geheven, de motorvoertuigen. Voor een deel is de opbrengst afhankelijk van het beleid dat de provincie voert ten aanzien van het tarief.

b. Verschillen in de overige eigen middelen zijn niet verbonden met een structuurkenmerk

De overige eigen middelen hebben voornamelijk het karakter van vermogensopbrengsten. Verschillende provincies hebben in het verleden inkomsten uit bedrijven omgezet in rentebaten. Uit de verschillen per provincie komt geen duidelijke invloed van enig structuurkenmerk naar voren. Wel kan worden opgemerkt dat in het algemeen hoge inkomsten uit rente en bedrijven gepaard gaan met wat lagere MRB-tarieven. Daarnaast lopen de verschillen min of meer gelijk op met de verschillen in de omvang van de provinciefondsuitkering.

Gehonoreerde factoren in het ijkpunt:

Als structuurkenmerk is de omvang van de belastinggrondslag in het ijkpunt gehonoreerd. Per provincie is het aantal opcenten genormeerd op het landelijk gemiddelde. Voor de overige eigen middelen is uitgegaan van een vast percentage van het totale uitgavenijkpunt.

Ijkpuntformule:

- - 27,5 % van de grondslag voor de MRB
- - 11,3 % van het totale uitgavenijkpunt

HOOFDSTUK 5 DE OMZETTING VAN IJKPUNTEN NAAR VERDEELMAATSTAVEN

In dit hoofdstuk behandelen wij het verband tussen de ijkpunten en het verdeelmodel. Daartoe geven wij eerst per ijkpunt aan welke factoren als maatstaven kunnen gelden en welke factoren door andere maatstaven moeten worden gerepresenteerd. Door de behandeling van het verdeelmodel per ijkpunt wordt een modulaire structuur zichtbaar. De clusters van beleidsterreinen kunnen in het verdeelmodel afzonderlijk worden beschouwd. Deze opbouw is van belang voor het onderhoud aan het verdeelmodel. Het vertalen van de ijkpunten in een set globale verdeelmaatstaven gaat gepaard met aansluitingsverschillen. In paragraaf 6.1 gaan wij hierop nader in.

5.1 Relatie verdeelmaatstaven en ijkpunten

Hierna wordt per ijkpunt een overzicht van de maatstaven gegeven. Een aantal maatstaven, zoals inwonertal, wordt voor meer dan een ijkpunt gebruikt. Bij elk ijkpunt is aangegeven welk percentage van het bedrag dat met elke maatstaf wordt verdeeld aan dat ijkpunt kan worden toegekend. Zo heeft bijvoorbeeld 16% van het bedrag dat wordt verdeeld met de maatstaf inwoners betrekking op het ijkpunt Bestuur.

Ijkpunt Bestuur

De volgende maatstaven zijn geselecteerd voor de verdeling van het ijkpunt Bestuur.

maatstaf	aandeel in totale verdeelmaatstaf
- één eenheid voor iedere provincie	100 %
- inwoners	16 %

Bij het cluster Bestuur kunnen de ijkpuntfactoren ook als verdeelmaatstaf gelden. De maatstaf één eenheid voor iedere provincie voldoet overigens niet volledig aan de eisen die aan maatstaven worden gesteld. De maatstaf is niet stabiel bij grote bestuurlijke reorganisaties. De maatstaf is door ons in het verdeelmodel opgenomen om te kunnen aansluiten op de relatieve geijkte kostenverschillen op het terrein van Bestuur. Vanuit die overweging kan de maatstaf moeilijk worden gemist.

De provinciale kosten op de beleidsterreinen van het cluster Bestuur zijn redelijk stabiel. De dynamiek in de maatstaf inwoners lijkt voldoende om de kostenontwikkelingen te kunnen volgen.

Ijkpunt Infrastructuur

Het ijkpunt Infrastructuur is door middel van de volgende maatstaven opgenomen in het verdeelmodel.

maatstaf	aandeel in totale verdeelmaatstaf
- gewogen weglengte	100 %
- inwoners	43 %
- stedelijke inwoners	67 %
- oppervlakte land	60 %
- oppervlakte binnenwater	62 %

In vergelijking tot het ijkpunt is de factor slechte bodem niet opgenomen in het verdeelmodel. Het gewicht van deze factor in het verdeelmodel zou gering zijn. Vanuit een oogpunt van globaliteit is het bedrag van de factor daarom verdeeld via de meer algemene maatstaven: oppervlakte land, oppervlakte binnenwater en inwoners.

Ijkpunt Water en Milieu

Het ijkpunt Water en milieu is door de volgende drie maatstaven opgenomen in het verdeelmodel.

maatstaf	aandeel in totale verdeelmaatstaf
- inwoners	10 %
- oppervlakte land	12 %
- oppervlakte binnenwater	4 %
- elektriciteitsverbruik	100 %

In vergelijking tot het ijkpunt komen drie factoren niet terug in het verdeelmodel: de legesopbrengsten; het gasverbruik; het aantal getelde vestigingen uit het Milieuschakelschema.

De legesopbrengsten zijn genormeerd op 10% van het ijkpunt, dit komt overeen met het landelijk gemiddelde. Bij de benadering van het ijkpunt in het verdeelmodel is uitgegaan van het netto-ijkpunt, dat wil zeggen na aftrek van de genormeerde legesopbrengsten. Het aandeel van de leges is hierdoor naar rato van de ijkpuntfactoren verdeeld.

In het ijkpunt heeft het gasverbruik een aanmerkelijk lager gewicht dan de verwante factor elektriciteitsverbruik. Overwogen is beide factoren in één maatstaf uit te drukken door omrekening in Giga Joule. In een dergelijke maatstaf zou echter de spreiding in het gasverbruik veel zwaarder wegen dan die in het elektriciteitsverbruik, terwijl in de kostenstructuur de relatie juist andersom is. Bovendien is in zekere mate sprake van overlap: bij het opwekken van elektriciteit wordt ook gas verbruikt. Mede vanuit een oogpunt van eenvoud is daarom het bedrag van de factor gasverbruik verdeeld met de maatstaf elektriciteitsverbruik.

De factor aantal vestigingen volgens het milieuschakelschema is als verdeelmaatstaf minder geschikt. De waarden van de factor zijn niet volledig waarneembaar en eenduidig vast te stellen. Bij de tellingen moet steeds een inschatting worden gemaakt van de kans dat een vestiging relevant is voor een bepaald milieu-aspect. Deze opbouw van de factor kan bij gebruik als verdeelmaatstaf leiden tot uitvoeringsproblemen. Daarbij komt dat de waarden in voldoende mate correleren met het aantal inwoners per provincie. In het verdeelmodel is daarom het bedrag van de factor verdeeld via de maatstaf inwoners.

Tot slot is in tegenstelling tot het ijkpunt IJsselmeerwater niet als binnenwater gerekend. Daarmee is in vergelijking tot andere clusters van een eenduidige definitie uitgegaan.

Ijkpunt Ruimte

Voor de benadering van het ijkpunt Ruimte in het verdeelmodel zijn de volgende maatstaven geselecteerd.

maatstaf	aandeel in totale verdeel- maatstaf
– inwoners	18 %
– inwoners met een min. van 640 000	37 %
– stedelijke inwoners	33 %
– oppervlakte land	14 %
– oppervlakte binnenwater	29 %
– oppervlakte groen	100 %

Van de ijkpuntfactoren komen de oppervlakten woongebied en buitenwater niet terug als verdeelmaatstaf.

De oppervlakte woongebied kan worden gezien als een combinatie van structuurkenmerken: bevolkingsomvang en oppervlakte land. Daarbij is ook het stedelijke aspect betrokken; landelijke gebieden hebben in het algemeen een ruimere uitleg van het woongebied dan de stedelijke gebieden. Vanuit het oogpunt van globaliteit is het niet wenselijk verschillende sterk verwante maatstaven in het verdeelmodel op te nemen. In het geval van de factor woongebied kan bovendien een probleem van een verkeerde prikkelwerking ontstaan. Omdat in het model de maatstaf Groen is opgenomen (omvang agrarisch en natuurlijk terrein) met een lager bedrag per ha dan de factor woongebied, wordt wijziging van een natuurbestemming in een woonbestemming onbedoeld gehonoreerd.

De factor oppervlakte woongebied is in het verdeelmodel verdeeld door: het aantal inwoners, de oppervlakte land en de oppervlakte binnenwater.

De factor inwonertal met een minimum komt eveneens voor in het cluster Voorzieningen bevolking waarbij van een hoger minimum aantal inwoners is uitgegaan, te weten 640 000. In het verdeelmodel leiden deze factoren tot één maatstaf. Het minimum aantal inwoners is voor het ijkpunt Ruimte daarom met 40 000 verhoogd. Hierdoor is de compensatie voor schaalnadelen van de kleinste provincies in het verdeelmodel iets groter van omvang dan volgens het ijkpunt nodig zou zijn.

Tot slot is de factor buitenwater niet als verdeelmaatstaf opgenomen vanwege het geringe bedrag dat met de maatstaf zou worden verdeeld (f 12 miljoen). De factor is bovendien weinig globaal: niet alle provincies hebben buitenwater en het taakveld dat met de factor is verbonden is smal (alleen recreatie).

Ijkpunt Voorzieningen bevolking

Het ijkpunt Voorzieningen bevolking is door middel van de volgende vier maatstaven opgenomen in het verdeelmodel.

maatstaf	aandeel in totale verdeelmaatstaf
– inwoners	4 %
– inwoners met een minimum	63 %
– landelijke inwoners	100 %
– oppervlakte land	14 %
– oppervlakte binnenwater	5 %

Niet opgenomen in het verdeelmodel is de factor «aantal rijksmonumenten». Ook voor deze factor geldt dat het gewicht gering is. Daarbij komt dat de maatstaf sterk taakgebonden is en beïnvloedbaar is door rijksbeleid.

Ijkpunt Eigen middelen

Het cluster eigen middelen wordt door één maatstaf opgenomen in het verdeelmodel:

maatstaf	aandeel in totale verdeelmaatstaf
– opcenten MRB	100 %

Het ijkpunt Eigen middelen vormt een aftrek op de uitgavenijkpunten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in de opcenten MRB en de overige eigen middelen (OEM). De factor opcenten MRB komt als verdeelmaatstaf terug. De OEM zijn in het ijkpunt gesteld op minus 11,3 % van het totaal van de uitgavenijkpunten. Voor de constructie van het verdeelmodel zijn de uitgavenijkpunten eerst met dit percentage verminderd. Het te verdelen totaal bedrag bestaat hierdoor uit de provinciefondsuitkering en de belastingopbrengsten. De OEM komt daarom niet meer terug in het verdeelmodel.

HOOFDSTUK 6 HERVERDEEFFECTEN; DE OVERGANG NAAR HET NIEUWE VERDEELMODEL

6.1 De herverdeeleffecten

Het nieuwe verdeelmodel dat is toegelicht in de hoofdstuk 4 en 5 van deze Memorie, is gebaseerd op de rapportage van de ambtelijke werkgroep herziening provinciefonds. De invoering van het nieuwe verdeelmodel gaat gepaard met herverdeling. De gezamenlijke provincies hebben aanvankelijk aan hun unanieme instemming met de herziening de randvoorwaarde verbonden dat de herverdeling beperkt blijft tot een bandbreedte van plus of min 5%. Na kennisname van de rapportage van

de ambtelijke werkgroep is deze randvoorwaarde door de provincies nader geformuleerd als een herverdeelbedrag voor elke provincie. Gelet op het belang dat wij hechten aan provinciale unanimiteit hebben wij deze randvoorwaarde in ons voorstel gehonoreerd. De betreffende bedragen, die de herverdeling aangeven ten opzichte van de totale provinciefonds-uitkering van 1993 (inclusief integratie- en wegenuitkering), zijn weergegeven in de kolom (3) van tabel 8.

Tabel 8; berekening correctiebedragen

	(1) Provincie- fonds 1993	(2) Effect verdeel- model t.o.v. 1993	(3) IPO-voorstel voor herver- deling 1993	(4) Beperking effect verdeel- model = (3)-/ (2)
Groningen	120,3	- 7,8	- 3,8	4,0
Friesland	142,8	- 3,6	- 3,3	0,3
Drenthe	104,4	- 7,9	- 5,3	2,6
Overijssel	158,7	0,8	- 3,3	- 4,2
Gelderland	232,9	13,6	13,1	- 0,5
Utrecht	135,6	- 21,4	- 14,5	6,9
Noord-Holland	233,0	24,4	16,8	- 7,6
Zuid-Holland	294,5	9,6	5,0	- 4,6
Zeeland	105,3	- 13,1	- 6,1	7,0
Noord-Brabant	250,4	- 5,1	- 3,5	1,6
Limburg	147,5	- 6,1	- 5,0	1,1
Flevoland	66,9	16,7	10,0	- 6,7
totaal	1992,3	0,0	0,0	0,0

In kolom (2) is het effect van het verdeelmodel ten opzichte van de provinciefondsuitkering 1993 aangegeven. In vrijwel alle gevallen heeft het door de provincies genoemde bedrag hetzelfde teken als het effect van het verdeelmodel; in de meeste gevallen is de omvang echter kleiner. In totaal wordt in het voorstel van de provincies 44,9 miljoen overgeheveld van provincies met een negatief naar provincies met een positief herverdeel-effect. Volgens het verdeelmodel zou dit 65,3 miljoen zijn geweest. Deze beperking van de herverdeling is weergegeven in kolom (4) van tabel 8. Deze bedragen maken onderdeel uit van het in 6.4 te bespreken correctiebedrag.

6.2 Aansluitverschillen

In paragraaf 4.1 hebben wij het verschil tussen ijkmodel en verdeelmodel aangegeven. De verdeelmaatstaven voldoen zoveel mogelijk aan de criteria die in 3.1 zijn geformuleerd. Met name om te voldoen aan de eis van globaliteit is een aantal kleine ijkfactoren, die betrekking hadden op een gering bedrag en een smal beleidsterrein, geschrapt en in het verdeelmodel vervangen door maatstaven met een bredere werking. Ook de andere criteria voor verdeelmaatstaven, zoals goede meetbaarheid, zijn hierbij gehanteerd. Deze omzetting van ijkmodel naar verdeelmodel leidt tot aansluitverschillen (tabel 9).

Tabel 9; aansluitverschil verdeelmodel (in miljoenen guldens)

	(1) effect verdeel- model	(2) effect ijkpunten	(3) aansluitverschil verdeelmodel
Groningen	- 7,8	- 5,0	- 2,9
Friesland	- 3,6	- 0,9	- 2,7
Drenthe	- 7,9	- 9,1	1,2
Overijssel	0,8	- 1,9	2,7

	(1) effect verdeel- model	(2) effect ijkpunten	(3) aansluitverschil verdeelmmodel
Gelderland	13,6	10,4	3,2
Utrecht	- 21,4	- 21,2	- 0,3
Noord-Holland	24,4	29,0	- 4,6
Zuid-Holland	9,6	9,5	0,0
Zeeland	- 13,1	- 9,2	- 3,9
Noord-Brabant	- 5,1	- 9,2	4,1
Limburg	- 6,1	- 5,0	- 1,1
Flevoland	16,7	12,4	4,3
totaal	0,0	0,0	0,0

Wij trachten hier aan de hand van de cijfers voor Groningen de relatie tussen aansluitverschil en correctiebedrag te verduidelijken:

Het IPO-voorstel komt voor Groningen op - 3,8 mln ten opzichte van de PF-uitkering '93. Het ijkpunt voor Groningen komt uit op - 5 mln. Een correctiebedrag van + 1,2 mln zou dus volstaan, ware het niet dat het verdeelmodel als gevolg van aansluitverschillen 2,8 mln. lager uitkomt dan het ijkpunt (- 7,8 mln t.o.v. PF '93). Door dit verschil wordt ook het correctiebedrag 2,8 mln groter, namelijk + 4,0 mln in plaats van + 1,2 mln.

6.3 Actualisering tot 1998

De in tabel 8 gepresenteerde herverdeling heeft betrekking op 1993. De uiteindelijke herverdeling kan worden vastgesteld na actualisering tot 1998. De mutatie in het provinciefonds in de periode 1993-98 vloeit voort uit toenames tot een bedrag van 471 mln en een uitname van 750 mln. Van de toenames heeft circa 200 mln. een algemeen karakter (volumeontwikkeling, nominaal accres, aandeel in de ombuigingen). Circa 270 miljoen betreft taakwijzigingen en specifieke uitkeringen. De helft van dit bedrag betreft gelden voor rivierdijkversterking, die buiten het verdeelmodel om als algemene middelen worden toegedeeld. Met een bedrag van 54 mln. is al in de rapportage van de werkgroep rekening gehouden; dit bedrag kan met de voorgestelde maatstaven goed worden verdeeld. De uitname heeft betrekking op de verruiming van het belastinggebied en kan met de maatstaf belastingcapaciteit worden verdeeld.

6.4 De plaats van de correctiebedragen

Met betrekking tot de plaats van de correctiebedragen in het verdeelstelsel hebben wij overwogen dat het gaat om een oneigenlijk element. De uitkomst van het objectieve verdeelmodel wordt immers op subjectieve gronden aangepast. Gezien het uitgangspunt van objectiviteit in het verdeelstelsel achten wij met betrekking tot deze eenmalige afwijking van die objectiviteit betrokkenheid van het parlement geboden en stellen wij voor de correctiebedragen op een afzonderlijke plaats in de wet op te nemen en niet in het systeem van reguliere verdeelmaatstaven. Om uitholling van het provinciale compromis over de verdeling te voorkomen zal de uitkeringsfactor op deze bedragen worden toegepast.

6.5 De overgangstermijn

De scheefheid in de huidige verdeling dient naar onze mening zo snel mogelijk ongedaan te worden gemaakt. Dit dient te gebeuren binnen de budgettaire grenzen van het provinciefonds, zodat er naast provincies met een positief herverdeeleffect provincies zullen zijn met een negatief herverdeeleffect. Deze provincies moet de gelegenheid worden geboden hun uitgaven- en/of inkomstenniveau aan te passen. Wij gaan daarom uit

van een overgangperiode van drie jaar; de structurele herverdeling, met inbegrip van de correctiebedragen, is daarmee in het vierde jaar (2001) volledig geëffectueerd. De duur van deze overgang achten wij redelijk. Voor de vormgeving van het overgangstraject hebben wij als uitgangspunt gekozen: eenvoud en duidelijkheid. De overgangsbepalingen van dit wetsvoorstel voorzien in de vaststelling van de bedragen die gedurende drie jaren per provincie in mindering dan wel in aanvulling worden gebracht op de algemene uitkering. Deze bedragen worden in de wet opgenomen. Daarmee kan het nieuwe verdeelmodel vanaf 1998 volledig in de plaats treden van het oude.

HOOFDSTUK 7 DE VERDEELMAATSTAVEN NADER BESCHOUWD

De maatstaven die voor de eerste keer in deze wet zijn neergelegd, worden in de volgende paragrafen nader toegelicht. De maatstaven zijn daartoe naar soort in vijf groepen verdeeld. Bij elke toelichting motiveren wij de keuze voor de maatstaf en gaan wij zo nodig in op de gehanteerde criteria (zie paragraaf 2.5 van deze toelichting). In het volgende schema zijn alle maatstaven opgenomen.

nr.	naam
1.	<i>Belastingcapaciteit</i> hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting
	<i>Inwoners</i>
2a.	inwoners
2b.	inwoners met een minimum van 640 000
3a.	inwoners stedelijke gebieden
3b.	inwoners landelijke gebieden
	<i>Grondgebied</i>
4.	oppervlakte land
5.	oppervlakte binnenwater
6.	oppervlakte agrarisch- en natuurterrein
7.	aantal km gewogen weglengte
	<i>Bedrijvigheid</i>
8.	elektriciteitsverbruik
	<i>Vast bedrag</i>
9.	één eenheid voor iedere provincie

7.1 Belastingcapaciteit

In het verdeelmodel wordt rekening gehouden met verschillen in draagkracht tussen provincies door verschillen in belastingcapaciteit. De maatstaf hiervoor is het totaal van de hoofdsommen van de motorrijtuigenbelasting (MRB) in het tweede jaar voorafgaande aan het uitkeringsjaar. De gegevens van deze maatstaf worden gebaseerd op vaststellingen van de Minister van Financiën.

De MRB-capaciteit van elke provincie wordt berekend door de gerealiseerde opbrengst te delen door het opcententariaf en de uitkomst te vermenigvuldigen met honderd. Daarbij wordt rekening gehouden met de bijstelling van de opcententarieven per 1 april van elk jaar.

Als gewicht per eenheid wordt een uniform rekentariaf voor opcenten gehanteerd. In beginsel wordt dit rekentariaf niet aangepast aan de feitelijke ontwikkeling van de opcententarieven. Op de verdeling is daardoor alleen de dynamiek van de capaciteit van invloed.

De gegevens voor de maatstaf zijn goed en frequent meetbaar. De maatstaf is ook bestendig bij wijzigingen van de provinciale indeling. Doordat de vestigingsplaats of de woonplaats van motorrijtuigenhouders gebiedsgebonden is, wijzigen de gegevens met betrekking tot de belastinggrondslag na een herindeling.

7.2 Inwoners

In het oude provinciefonds werd in 1993 23,7% van het totale bedrag verdeeld met de maatstaf inwoners. In het nieuwe verdeelmodel wordt in het totaal 61,2 % verdeeld via inwonergelateerde maatstaven.

maatstaven 2a en 2b: inwoners; inwoners met een minimum van 640 000

De maatstaf inwoners is ook in het nieuwe verdeelmodel de belangrijkste variabele. Het aantal inwoners per provincie wordt ontleend aan de jaarlijkse publicatie van het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS): «Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari». Voor de maatstaf inwoners met een minimum van 640 000 wordt voor een provincie met 640 000 of meer inwoners van het werkelijke aantal uitgegaan en voor provincies met minder dan 640 000 inwoners van een fictief aantal van 640 000. De maatstaf gedraagt zich niet volledig neutraal bij een wijziging van de indeling. Dit geldt met name bij wijzigingen van de indeling waarbij de kleinste provincies zijn betrokken. Toch is de maatstaf reorganisatiebestendig, in die zin dat veranderingen in de kosten ook bij een wijziging van de bestuurlijke indeling door de maatstaf worden gevolgd. Vanuit het ijkpunt geredeneerd nemen de vaste kosten van een provincie niet af of toe, zolang de omvang beneden de grens van 640 000 inwoners blijft.

maatstaven 3a en 3b: inwoners stedelijke gebieden; inwoners landelijke gebieden tot een maximum van 607 000

Beide maatstaven zijn gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid (OAD). De gegevens voor de OAD worden gebaseerd op het door het CBS gepubliceerde Gebiedsindelingenregister.

Voor het provinciefonds wordt uitgegaan van het aantal adressen per vierkant met een zijde van 500 meter, het gemiddelde wordt uitgedrukt in adressen per km². Door de opbouw van vierkante vlakken zijn de maatstaven niet gevoelig voor gemeentelijke herindelingen. De vierkanten kunnen worden ingedeeld in vijf stedelijkheidsklassen, overeenkomstig de classificatie die het CBS hanteert.

	Klasse	OAD per km ²
1.	zeer sterk stedelijk	2 500 of meer
2.	sterk stedelijk	1 500–2 500
3.	matig stedelijk	1 000–1 500
4.	weinig stedelijk	500–1 000
5.	niet-stedelijk	minder dan 500

Voor de maatstaf inwoners in stedelijke gebieden wordt per provincie het aantal inwoners geteld dat woont binnen vlakken met een OAD groter of gelijk aan 1500 per km². Voor de maatstaf inwoners in landelijke gebieden wordt per provincie het aantal inwoners geteld dat woont in vlakken met een OAD kleiner dan 1000 per km². Het aantal is gemaximeerd op 607 000 per provincie. Het gehanteerde maximum stoelt op het ijkpunt Voorzieningen bevolking en sluit aan op de kostenverschillen tussen de provincies in 1993.

Doordat in de maatstaf een maximum wordt gehanteerd, is de maatstaf niet volledig reorganisatie-bestendig. In de huidige situatie kunnen wijzigingen van de provinciale indeling waarbij met name Noord-Brabant en Gelderland zijn betrokken het totale volume van de maatstaf beïnvloeden.

7.3 Het grondgebied

Het oude provinciefonds bevat drie areaalgebonden maatstaven: oppervlakte land en binnenwater; oppervlakte buitenwater en de gewogen lengte van vaarwegen naar de (fictieve) toestand van 1978.

Formeel is er daarnaast nog de lengte van ongewogen vaarwegen, maar deze maatstaf is als gevolg van de wetwijziging in 1983 geleidelijk op 0 gezet. In het totaal is 14,4 % in 1993 verdeeld via areaalgebonden maatstaven. In het nieuwe stelsel is het totale aandeel van de areaalgebonden maatstaven 43 %.

maatstaven 4 en 5: oppervlakte land en oppervlakte binnenwater

De gegevens van beide maatstaven worden gebaseerd op de publikatie «Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari» van het CBS. De gegevens worden jaarlijks gepubliceerd.

maatstaf 6: oppervlakte agrarisch- en natuurterrein

De gegevens voor de maatstaf oppervlakte agrarisch- en natuurterrein worden gebaseerd op de publikatie «Bodemstatistiek» van het CBS. De maatstaf is opgebouwd uit de volgende categorieën:

- agrarisch gebruik (28);
- glastuinbouw (29);
- bos (30);
- droog natuurlijk terrein (31);
- nat natuurlijk terrein (32).

Het CBS inventariseert de veranderingen in het bodemgebruik en legt de gegevens vast in een gedigitaliseerd bestand. De maatstaf kan hierdoor bij een wijziging van de provinciale indeling relatief eenvoudig worden herberekend.

maatstaf 7: aantal km gewogen weglengte

Het aantal kilometers gewogen weglengte is een nieuwe maatstaf die mede de integratie van de oude uitkering Herziening wegenbeheer in de algemene uitkering mogelijk maakt. De maatstaf is uit twee gegevens opgebouwd: het aantal kilometers provinciale weg en een wegingsfactor. De wegingsfactor is ontwikkeld door het consortium DHV Raadgevend Ingenieursbureau/Grontmij/Heidemij in het kader van de voorbereiding van de Wet Herverdeling wegenbeheer. Deze wet heeft op 1 januari 1993 een nieuwe beheerssituatie bij de wegen tot stand gebracht.

Aan de wegingsfactor liggen diverse gegevens ten grondslag, zoals het wegtype, de ondergrond, de aanwezigheid van fietspaden, etc. Het aantal kilometers gewogen weg per provincie is gepubliceerd in het rapport van de Stuurgroep Herziening Wegenbeheer (Stuurgroep-Brokk)¹.

Aan het gebruik van de gegevens als dynamische maatstaf zijn verschillende problemen verbonden. In de eerste plaats kunnen met de maatstaf niet adequaat wijzigingen worden gevolgd in de kostenstructuur die plaatsvinden door beheersoverdracht tussen overheidslichamen. Zo zou bijvoorbeeld de overdracht van een gemeentelijke weg aan de provincie wel leiden tot een stijging van de provinciale waarde maar niet tot een evengrote daling van de gemeentelijke uitkering. In het gemeentefonds zijn de middelen voor het wegenbeheer door globalere indicatoren verdeeld.

Ook vanuit het oogpunt van globaliteit zijn kanttekeningen te plaatsen bij een regelmatige hermeting van de wegingsfactor. De wegingsfactor is namelijk samengesteld uit meer factoren die ieder op zich te gedetailleerd zouden zijn om als maatstaf te fungeren.

Belangrijk is ook een aantal uitvoeringsproblemen. Zo zou actualisatie van de aantallen gewogen kilometers weglengte niet zonder intensief en kostbaar onderzoek kunnen plaatsvinden. Bovendien zijn de benodigde

¹ Rapport van de stuurgroep Herziening Wegenbeheer deel II, Den Haag 15 september 1990, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken.

waarnemingen en bewerkingen vatbaar voor discussie en daardoor bezwaar- en beroepsgevoelig.

Alles overwegende zou het de voorkeur hebben de gewogen km weglengte te vervangen door globalere maatstaven. Dit is echter op dit moment niet te bereiken zonder aanmerkelijke aansluitverschillen op de geijkte kosten voor Infrastructuur. Daarbij moet worden opgemerkt dat de kostenstructuur in 1993 en volgende jaren gedomineerd wordt door de herverdeling van het wegen-areaal op 1 januari 1993. De kostenstructuur op de lange termijn kan hiervan afwijken. Wij hebben, gelet op de voorgaande overwegingen, er daarom voor gekozen voor de maatstaf kilometers gewogen wegen als peildatum 1 januari 1993 te hanteren.

Wij zullen de komende jaren steeds bezien of het totaal van de maatstaven voor Infrastructuur in staat is de kostenontwikkelingen te volgen. Daarbij kan worden bezien of globalere alternatieven voor de maatstaf aantal kilometers gewogen weglengte voorhanden zijn en of er aanleiding is deze in te zetten. Vooralsnog gaan wij uit van een maatstaf gewogen weglengte naar de toestand van 1 januari 1993.

Bepaling van de waarden van de maatstaf op de peildatum 1993 kan plaatsvinden aan de hand van de kaart behorende bij de wet Hervreiding wegenbeheer en het bestand dat is opgebouwd in het kader van het onderzoek ten behoeve van de herziening van het wegenbeheer.

7.4 De bedrijvigheid

Het kenmerk bedrijvigheid speelde geen rol in het oude verdeelmodel.

maatstaf 8: elektriciteitsverbruik

De maatstaf elektriciteitsverbruik is volledig ingezet om de kostenstructuur van het cluster water en milieu te kunnen volgen. Daarmee is ook geanticipeerd op de ontwikkelingen na 1993, waaronder de overheveling van de uitkeringen voor milieu-apparaatskosten naar het provinciefonds. Deze overheveling maakt onderdeel uit van de decentralisatieimpuls. De maatstaf sluit goed aan bij de kostenstructuur en is voldoende globaal. Er kunnen echter vanuit de bestuurlijke eisen die worden gesteld ook kanttekeningen worden geplaatst bij de maatstaf.

De vraag kan worden gesteld of provincies de waarde van de maatstaf kunnen beïnvloeden en zo ja, of daarvan niet een verkeerde prikkelwerking kan uitgaan. Het milieubeleid is immers gericht op terugdringing van het energiegebruik.

Wij merken op dat de directe invloed van een provincie op het elektriciteitsverbruik gering is. Dit geldt te meer in relatie tot door de maatstaf te honoreren volumina. Om in het verdeelmodel f 0,1 miljoen meer te ontvangen zou een provincie ongeveer 80 Giga Wh meer energie moeten verbruiken. Dit is bijvoorbeeld meer dan het jaarverbruik ten behoeve van de openbare verlichting in Limburg. Belangrijk is dat in het onderzoek een duidelijke relatie naar voren kwam tussen de kosten van het provinciale milieu-beleid en het elektriciteitsverbruik. Overigens zal afname van het elektriciteitsverbruik ook gepaard gaan met een afname van de provinciale kosten.

De gegevens van de maatstaf worden gebaseerd op de Statistiek openbare voorzieningsbedrijven van het CBS. Deze gegevens zijn met een tweejaarlijkse frequentie beschikbaar¹.

7.5 Vast bedrag

maatstaf 9: één eenheid voor iedere provincie

De maatstaf één eenheid voor iedere provincie heeft in het nieuwe

¹ Er vindt nog overleg plaats met het CBS over operationalisatie van de maatstaf Elektriciteitsverbruik.

verdeelmodel een veel kleiner gewicht dan het vaste bedrag in het oude provinciefonds. Daarbij moet worden aangetekend dat de maatstaf inwoners met een minimum voor de provincies met een kleine bevolking de functie van het vaste bedrag deels overneemt.

De maatstaf heeft voor alle provincies dezelfde waarde. In het huidige stelsel wordt voor Flevoland een afwijkend vast bedrag gehanteerd.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

HOOFDSTUK I

Artikel 1

A

Artikel 2 van de FVW bevat de verplichting aan te geven wat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens zijn. Via deze wijziging wordt de desbetreffende bepaling ook op de provincies van toepassing.

B

Dit onderdeel integreert de algemene bepalingen ten aanzien van het provinciefonds in het algemene hoofdstuk in de Financiële-verhoudingswet over het gemeentefonds

Artikel 3, onderdeel B

Dit artikel legt vast dat er een provinciefonds is en dat het fonds een begrotingsfonds is. Het is niet nodig om de ontvangsten en betalingen te regelen omdat deze al worden geregeld in de Comptabiliteitswet en in de begrotingswet van het provinciefonds.

Het tweede lid hangt samen met de Comptabiliteitswet (artikel 2); de beherende minister(s) moet(en) worden aangewezen.

Artikel 4, onderdeel B

Dit artikel regelt dat er geld voor het provinciefonds wordt afgezonderd. In afwijking van het oude artikel 234 Provinciewet worden de ontvangsten niet meer via percentages gekoppeld aan de opbrengsten van verschillende belastingen.

Het tweede lid dat samenhangt met de eisen die de Comptabiliteitswet stelt, bepaalt dat de uitgaven en inkomsten van het fonds over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk zijn. Bij slotwet worden de inkomsten en de uitgaven aan elkaar gelijk gemaakt.

Artikel 5, onderdeel B

De eerste twee leden van dit artikel hebben betrekking op de verplichtingen en dienen om de koppeling tussen de begrotingswet en de regels voor de verdere verdeling van de desbetreffende gelden tot stand te brengen. Het begrip «algemene uitkering» krijgt ten opzichte van de oude bepalingen een iets andere betekenis. Het slaat op dat deel van het fonds dat via het stelsel van verdeelmaatstaven wordt uitgekeerd. De uitkeringen ten bate van de algemene middelen zijn te verdelen in de algemene uitkering en de «integratie-uitkering».

Het tweede lid van dit artikel creëert de mogelijkheid om tijdelijk in de begroting van het fonds bedragen van bestaande specifieke en andere uitkeringen als verplichting op te nemen. Deze bepaling staat bekend als het «integratie-artikel».

Het derde lid scheidt de mogelijkheid om specifieke uitkeringen waarbij meer dan een departement financieel betrokken is via het provinciefonds aan de provincies uit te keren. Het fonds is, indien deze mogelijkheid wordt benut, uitsluitend een praktische intermediair voor de bundeling van diverse uitkeringen.

Artikel 6, onderdeel B

In het artikel over de algemene uitkering is in tegenstelling tot het oude artikel 235 Provinciewet niet meer opgenomen welke betalingen jaarlijks worden verricht ten behoeve van verschillende soorten kosten. Dit kan vervallen omdat dat in de Begrotingswet wordt geregeld.

Het tweede lid regelt de vrijheid van de provincies in besteding van de algemene uitkering door te bepalen dat de uitkering ten goede komt aan de algemene middelen, waartoe bijvoorbeeld ook de belastingmiddelen van de provincies horen. Dit is een nieuwe bepaling, die in de Provinciewet niet was opgenomen. Het artikel is bedoeld om duidelijk te maken dat provincies zelf mogen bepalen welke activiteiten zij met de algemene uitkering bekostigen. De bepaling laat uiteraard onverlet dat provincies verplicht kunnen worden door het Rijk bepaalde taken of activiteiten uit te voeren, waarbij zij voor de bekostiging op de algemene middelen zijn aangewezen.

Het derde lid regelt dat het gehele fonds beschikbaar is voor de algemene uitkeringen dat het in de begroting opgenomen bedrag ook daadwerkelijk aan de provincies wordt uitgekeerd. Anders dan bij de regeling van het gemeentefonds is niet voorzien in de mogelijkheid van een aanvullende uitkering aan provincies die met een aanmerkelijk tekort aan algemene middelen worden geconfronteerd. Een dergelijke voorziening bij de provincies kan, gelet op het toezicht van het Rijk op de provinciale financiën, gemist worden.

Artikel 7, onderdeel B

Dit artikel geeft de kern aan van het verdeelmodel: een kosten-georiënteerd stelsel, dat tevens rekening houdt met verschillen tussen provincies in het kunnen verkrijgen van eigen inkomsten. Een toelichting op deze uitgangspunten wordt gegeven in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 8, onderdeel B

Met uitzondering van de eerste vaststelling zullen de maatstaven worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de wet wordt deze vaststelling echter aan kaders gebonden. Hiertoe dient dit artikel. Het eerste lid bepaalt dat de verdeelmaatstaven voor het Provinciefonds slechts betrekking kunnen hebben op de in tabel A in het eerste lid van het artikel omschreven kenmerken. Bovendien geeft het artikel via de aanduiding van onderscheidingen bij de kenmerken de garantie dat met bepaalde aspecten van structuurkenmerken van de provincies rekening zal worden gehouden. Zo dient bij het kenmerk grondgebied een onderscheid tussen oppervlakte en bodemgebruik gemaakt te worden.

Het derde lid geeft de opdracht om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en hoe deze worden gehanteerd, binnen de in het eerste lid gestelde kaders. In afwijking van het reguliere systeem van vaststelling bij algemene maatregel van bestuur echter wordt de eerste keer bij wet vastgesteld welke verdeelmaatstaven worden toegepast en hoe dat gebeurt. Verwezen wordt naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie en de toelichting bij de artikelen 6 tot en met 11 van het voorstel. Indien het wenselijk is de maatstaven anders te regelen, geschiedt dit bij algemene maatregel van bestuur. Het vierde lid van artikel 8 verbindt hier een voorhangprocedure aan, zodat voortvarende aanpassing met betrokkenheid van het parlement is gegarandeerd.

Artikel 9, onderdeel B

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de bedragen per eenheid die behoren bij de verdeelmaatstaven ieder jaar worden vastgesteld via een ministeriële regeling, net als onder de oude bepalingen.

Anders dan in de oude bepalingen wordt echter de praktijk ten aanzien van het doen van mededelingen omtrent de bedragen per eenheid in de zogenaamde junicirculaire, niet in de wet maar in het Besluit financiële verhouding Rijk–provincies vastgelegd. De bedragen per eenheid worden, net als de maatstaven, voor de eerste keer vastgelegd in de wet.

Het tweede lid regelt dat de openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb op de vaststelling van de bedragen per eenheid van toepassing is.

Artikel 10, onderdeel B

Dit artikel regelt dat over ieder uitkeringsjaar voor alle provincies de algemene uitkering wordt vastgesteld. Elke provincie afzonderlijk wordt in kennis gesteld van de hoogte van de algemene uitkering. De verdeling vindt plaats naar rato van de uitkeringsbases.

Artikel 11, onderdeel B

Dit artikel definieert de uitkeringsbasis voor een provincie.

C

De verdeling van de integratie-uitkering wordt, analoog aan de algemene uitkering, bij en zonodig nader krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld.

In afwijking van de oude bepalingen hoeft niet langer te worden bepaald de wijze waarop de desbetreffende middelen in de algemene uitkering worden opgenomen. Wel moet in de algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd op welke termijn de middelen overgaan naar de algemene uitkering. Deze vereenvoudiging heeft een aantal redenen. De oude bepaling leidde in het verleden tot starheid. Van groter belang is het feit, dat in het nieuwe verdeelstelsel bij een overheveling van middelen naar het provinciefonds vaak nog geen ijkpunt voor handen is. Er dient dan enige tijd beschikbaar te zijn om een ijkpunt te formuleren dan wel te herformuleren. Pas wanneer dat gereed is kan worden bepaald op welke wijze de middelen via de algemene uitkering kunnen worden verdeeld. Het is ongewenst om daarop te moeten wachten als het gaat om overheveling van middelen naar het provinciefonds.

D

Dit onderdeel bevat de regeling van betalingen uit het provinciefonds. Het eerste lid bepaalt dat bij voorschot wordt uitbetaald; het tweede lid bepaalt dat op een later tijdstip verrekening plaatsvindt op basis van de definitief vastgestelde uitkering.

Ten opzichte van de oude regeling in artikel 248 Provinciewet oud is de betalingsregeling sterk vereenvoudigd, maar de bestaande uitvoeringspraktijk blijft onverkort in stand.

E

Artikel 16 geeft aan dat specifieke uitkeringen niet zonder meer kunnen worden ingesteld, maar slechts in bijzondere gevallen. Met de formulering wordt aangegeven dat bekostiging van provinciale taken bij voorkeur gebeurt uit ten eerste de eigen middelen van provincies (belastingen en rechten) of ten tweede uit de algemene uitkering uit het provinciefonds. Deze voorkeur geeft aan dat er een motiveringsplicht ligt bij de rijks-overheid wanneer taken van de lokale overheid niet uit eigen inkomsten of uit de algemene uitkering kunnen worden bekostigd.

Bekostiging door middel van een specifieke uitkering ligt in de rede indien:

1. de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft of
2. nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit of
3. voor de kosten geen structuurkenmerk van de provincies kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is.

F

Deze aanpassing is noodzakelijk, omdat de Provinciewet in artikel 117, eerste lid, voorschrijft dat de plicht tot het verstrekken van systematische informatie door provincies aan het Rijk op de wet of krachtens de wet op een algemene maatregel van bestuur gebaseerd dient te zijn. In artikel 17, tweede en derde lid van de FVW is neergelegd dat tijdelijke, eenmalige of spoedeisende uitkeringen niet bij of krachtens de wet behoeven te worden ingesteld, maar dat daarvoor een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling voldoende is. Voor informatievragen in het verband van deze laatste categorieën kan dus de verplichting van artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet niet gelden.

G

Al datgene wat in hoofdstuk 3 van de FVW is vastgelegd voor specifieke uitkeringen dient eveneens van toepassing te zijn op koppelsubsidies. Dit onderdeel regelt deze verplichtingen voor koppelsubsidies waarbij de provincies betrokken zijn.

Artikel 2

A

Dit betreft de definitie van het begrip uitkeringsjaar; deze wordt gegeven in artikel 1 van de FVW.

B

De nieuwe regeling voorziet in een apart hoofdstuk betreffende specifieke uitkeringen. Door de overplaatsing van de bepalingen over de specifieke uitkeringen (zie C) moet de verwijzing in artikel 108 Pw worden aangepast.

C

Artikel 183 Pw over de financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het Rijk voor de provincies kan vervallen omdat deze materie wordt geregeld in artikel 2 van de nieuwe FVW. De artikelen 185 tot en met 187 (bepalingen omtrent specifieke uitkeringen) komen eveneens te vervallen. De regeling van de specifieke uitkeringen is nu, in vereenvoudigde vorm, ondergebracht in de artikelen 16 tot en met 21 van de nieuwe FVW.

D

Omdat de regeling van het provinciefonds is overgebracht naar de nieuwe FVW kan het betreffende hoofdstuk XVI van de Provinciewet komen te vervallen.

Artikel 3

De vaststelling van de bedragen per eenheid blijft als enig element uitgezonderd van de mogelijk tot beroep op grond van de Awb.

Artikelen 4 en 5

Deze aanpassingen zijn van technische aard en behoeven geen toelichting.

HOOFDSTUK II

Artikel 6

Dit artikel bevat de begripsbepalingen die voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop gebaseerde regelgeving in acht worden genomen.

Artikel 7

Zoals in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie al aangegeven, wordt voor de eerste maal bij wet bepaald welke verdeelmaatstaven worden gehanteerd en zo nodig ook hoe dit gebeurt. Artikel 7, eerste lid, bevat hiervoor de basis. De maatstaven zijn vastgelegd in bijlage 1 bij de wet. De artikelen 8 tot en met 11 bevatten voorschriften ten aanzien van de hantering van de maatstaven. De fondsbeheerders is de bevoegdheid verleend om uitvoeringsvoorschriften te geven omtrent de toepassing van de bij de bepaling van de maatstaven gebruikte begrippen en omtrent de wijze van telling van het aantal eenheden per verdeelmaatstaf. Deze voorschriften zullen met name technische aspecten en nadere detailleringen bevatten.

Het tweede lid maakt het mogelijk de bedragen per eenheid voor het eerste uitkeringsjaar voor de in het eerste lid bedoelde maatstaven eveneens bij wet vast te stellen. De bedragen zijn vastgelegd in bijlage 2 bij de wet. De fondsbeheerders hebben op grond van deze bepaling een beperkte bevoegdheid tot bijstelling van deze bedragen.

Deze mogelijkheid is gecreëerd om wijzigingen in het provinciefonds in de aangegeven jaren te kunnen verwerken, waarmee in de tabel nog geen rekening kon worden gehouden. Het betreft de technische verwerking van mogelijke mutaties in het fonds.

Artikel 8

De eerste zin van het tweede lid regelt dat de beslissing tot vaststellen van het aantal eenheden integraal onderdeel uitmaakt van het besluit tot vaststelling van de algemene uitkering. De beslissing over het vaststellen van het aantal eenheden is hiermee overigens niet zelfstandig voor beroep vatbaar. De term «zo nodig» is geïntroduceerd omdat niet voor alle maatstaven het aantal eenheden jaarlijks behoeft te worden vastgesteld. Dit geldt voor de maatstaf één eenheid voor iedere provincie en voor de gewogen weglengte. De vaststellingsprocedure voor de laatst genoemde maatstaf wordt geregeld in artikel 11. Bij het vaststellen van het aantal eenheden kunnen onze ministers zich baseren op de opgave van genoemd orgaan of genoemde instantie. In beginsel wordt deze opgave betrouwbaar geacht. Dit laat echter de ultieme verantwoordelijkheid van onze ministers voor het vaststellen van het aantal eenheden onverlet. Als blijkt dat in redelijkheid de cijfers niet gevolgd kunnen worden, zijn zij gehouden tot het doen van zelfstandig onderzoek.

In het algemeen worden de gegevens vastgesteld per 1 januari van het uitkeringsjaar; waar nodig is in de tabel een afwijkende peildatum opgenomen.

Artikel 9

Dit artikel bepaalt de wijze waarop de hoofdsommen van de motorrijtuigenbelasting worden berekend. Daarvoor wordt aangesloten bij de bepalingen uit de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Conform genoemde wet worden de hoofdsommen met ingang van 1 april 1997 gebaseerd op het tarief zoals dat geldt op 1 april 1995. Voor het uitkeringsjaar 1998 wordt daarom uitgegaan van de oude systematiek: de hoofdsommen op basis van het bevroren tarief voor 1980. Deze eenmalige afwijking is geregeld in het tweede lid van dit artikel.

Artikel 10

De omgevingsadressendichtheid wordt als begrip gehanteerd in de maatstaven sterk stedelijke en niet-stedelijke inwoners. Verwezen wordt naar paragraaf 6.2 van deze Memorie.

Artikel 11

In dit artikel wordt afgeweken van de in artikel 8 neergelegde lijn dat beslissingen ter zake van het vaststellen van het aantal eenheden integraal onderdeel uitmaken van het besluit tot vaststelling van de algemene uitkering. Het in dit artikel bedoelde besluit heeft een zelfstandige juridische betekenis en is derhalve rechtstreeks voor beroep vatbaar.

De onderhavige bepaling impliceert dat de bepaling van het aantal meters weglengte, alsmede de wegingsfactor onderdeel uitmaken van het besluit tot vaststelling van het aantal eenheden weglengte.

Bezwaar en beroep tegen de aan de berekening van het aantal eenheden ten grondslag liggende aantal kilometers of de wegingsfactor vindt dan ook plaats door bezwaar en beroep tegen het aantal eenheden. Voor een beschrijving van de maatstaf gewogen weglengte verwijzen wij naar het algemeen deel van deze Memorie.

Aan het vaststellingsbesluit gaat vooraf de openbare voorbereidingsprocedure als opgenomen in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. De procedure is van toepassing verklaard, omdat de in bedoelde beschikkingen neergelegde gegevens voor langere tijd worden vastgesteld. Een door openbaarheid gekenmerkte besluitvorming vergroot het draagvlak van deze voor onbepaalde tijd vastgelegde gegevens.

HOOFDSTUK III

Artikel 12

Dit artikel regelt de overgang naar de nieuwe verdeling alsmede de structurele correctiebedragen. Elke kolom telt op tot nul. Op de bedragen is de uitkeringsfactor van toepassing. De overgang naar de nieuwe verdeling (gecorrigeerd met de correctiebedragen) wordt in vier gelijke stappen gemaakt. De uitkering in jaar n van de overgangsperiode is voor elke provincie gelijk aan de uiteindelijke uitkering plus $(4-n) \cdot 25\%$ van de herverdeling.

Artikel 13

In het eerste lid wordt geregeld dat op de vaststelling van een uitkering en de daarop betrekking hebbende rechtsgedingen over jaren die liggen voor de inwerkingtreding van deze wet de wettelijke regels die luiden voor inwerkingtreding van deze wet van toepassing zijn. Het derde lid verschaft het Besluit rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen Provinciefonds een nieuwe wettelijke basis. Zoals bij de Wet op de waterkeringen is bepaald geldt de verplichting om de termijn aan te geven waarop een integratie-uitkering overgaat naar het fonds, niet voor de voor rivierdijkversterking beschikbaar gestelde bedragen. In de tweede volzin wordt deze uitzondering tot nader order gecontinueerd. Verwezen wordt naar artikel 15, tweede lid.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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

De Minister van Financiën,
G. Zalm