

**Onderwerp****Rapport second opinion herijking provinciefonds****Kern mededeling:**

De fondsbeheerders van het Rijk en de provincies werken samen aan een herijking van het provinciefonds. In juni 2021 heeft BZK opdracht gegeven tot de uitvoering van het herijkingsonderzoek provinciefonds aan onderzoekbureaus Cebeon en Lysias. Het doel was om te komen tot een geactualiseerd verdeelmodel dat voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet.

Wij hebben u eerder geïnformeerd over de herziening van het verdeelmodel en de herverdeeleffecten, waaronder via een mededeling op 12 juni 2023¹. Wij hebben toen ook een brief beschikbaar gesteld, die het IPO aan de fondsbeheerders heeft gestuurd. Daarin heeft het IPO geschreven dat het voorgestelde model voor een deel van de provincies niet te dragen zou zijn. In onze mededeling is ook opgenomen dat wij van meet af aan stelling hebben genomen tegen de voorlopige uitkomsten van de herijking.

Vanwege de complexiteit, de grote herverdeeleffecten en gebrek aan duidelijke toelichtingen daarop, is het Cebeon-rapport voor ons niet herleidbaar en niet uitlegbaar. Daarom hebben wij aan COELO gevraagd om de systematiek voor ons te beoordelen, een second opinion. De conclusie van COELO is dat invoering van het model niet geadviseerd kan worden. Vanwege het veelomvattende en fundamentele karakter van de tekortkomingen lijkt ook het doen van aanpassingen binnen de geadviseerde verdeelformule niet zinvol.

Hierbij stellen wij de second opinion van COELO aan u beschikbaar, ter informatie.

Mededeling:

Cebeon en Lysias hebben in maart 2022 een tussenrapport opgeleverd en in oktober 2022 een voorlopig eindrapport, met daarin een voorstel voor een nieuw verdeelmodel. Dit voorgestelde model wijkt inhoudelijk op diverse punten aanzienlijk af van het bestaande verdeelmodel. Ook de verdeling die eruit zou voortvloeien is significant anders dan de bestaande verdeling. Dit rapport is door BZK nog niet openbaar gemaakt, waardoor het college dat nog niet aan Provinciale Staten beschikbaar kan stellen.

Cebeon heeft in opdracht van BZK een rapport en alternatief model opgesteld

Cebeon heeft twee deelproducten opgeleverd die via het IPO aan ons beschikbaar zijn gesteld. Diverse keren werd ons gevraagd om te reageren op de deelproducten en uiteindelijk ook op het concept rapport. Wij hebben van die momenten gebruik gemaakt, namelijk door het rapport te analyseren, technische en verhelderende vragen te stellen, maar ook suggesties te doen om de begrijpelijkheid van het model te verbeteren. Ook daarvoor zijn diverse besprekingsmomenten geweest in IPO verband, samen met Cebeon en BZK. Toch hadden wij nog de behoefte om een deskundige met een second opinion te laten komen. Vooral vanwege de complexiteit van het voorgestelde model.

Registratienummer

3169848

Datum

17 januari 2024

Afdeling/Bureau

EFIN

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Hofstra, H.J.****Ter kennisname aan PS en
burgerleden**

¹ Mededeling herijking Provinciefonds d.d. 12 juni 2023, registratienummer 3122970

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

3169848

COELO heeft een second opinion opgesteld

Flevoland heeft COELO daarom gevraagd om een second opinion te geven op het voorstel van Cebeon. Hun onderzoek omvat een analyse en een beoordeling van de door Cebeon en Lysias gevolgde methode, de keuzes die daarbij zijn gemaakt en het model dat op deze manier is opgesteld. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de manier waarop voor Flevoland specifieke kenmerken zijn meegenomen in het onderzoek en hoe zij doorwerken in de uitkomst daarvan.

Het rapport en het model van Cebeon zijn door COELO beoordeeld, inclusief de totstandkoming daarvan zoals de gevolgde methode en de keuzes die zijn gemaakt. De kaders voor de beoordeling door COELO zijn enerzijds gelijk aan de door Cebeon en Lysias zelf geformuleerde criteria, maar anderzijds ook gebaseerd op criteria die voortvloeien uit wet- en regelgeving.

Zoals uit de managementsamenvatting is op te maken zijn er 12 bevindingen, waarvan er twee positief zijn en 10 negatief. COELO noemt de tekortkomingen veelomvattend en fundamenteel, wat betekent dat het model in zijn geheel niet bruikbaar is. Ook niet door aanpassingen daarop te doen.

Unanieme steun vanuit de provincies ontbreekt

In de Bestuurlijke Adviescommissie Financiën (IPO) is duidelijk geworden dat het Cebeon-model en de uitkomsten wisselende reacties oproept bij de twaalf provincies. Zowel voor wat betreft de onderbouwing als de uitkomsten. De uitkomsten zijn niet uitlegbaar en voor een deel van de provincies financieel niet te dragen. Ook schort het aan adequate, inzichtelijke meerjarige doorrekeningen van het door Cebeon voorgestelde model. Unanieme steun ontbreekt dan ook. Uiteindelijk is het ministerie van BZK samen met het ministerie van Financiën bevoegd om wijzigingen in het Provinciefonds aan te brengen. Het is van belang dat Provinciale Staten bekend zijn met de tekortkomingen van het model.

Inmiddels bereidt BZK - in afstemming met de 12 provincies - een adviesaanvraag voor bij de raad voor het openbaar bestuur (ROB).

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Second opinion bij voorstel herijking provinciefonds - COELO	3136369	Ja

Second opinion bij voorstel herijking provinciefonds



21 juni 2023



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Inhoud

Voorwoord	3
Managementsamenvatting en conclusie	4
1 Inleiding	6
2 Doel, uitgangspunten en beoordelingskader van de herijking	8
3 Beschrijving en beoordeling herijking	10
3.1. Het opstellen van de modellen voor de uitgavenclusters	10
3.2. Het opstellen van de formules voor de inkomstenclusters	16
4 Toetsing	19
4.1. Verevening van verschillen in kosten en inkomsten	19
4.2. Sturende werking	20
4.3. Globaliteit	20
4.4. Eigen beleid niet honoreren	20
4.5. Historisch gegroeide situaties goed verwerken	21
4.6. Beschikbaarheid en technische bruikbaarheid maatstaven	21
4.7. Navolgbaarheid en controleerbaarheid	21
4.8. Uitlegbaarheid en draagvlak	21
4.9. Conclusie	22
Literatuur	23

Voorwoord

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de provincie Flevoland. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

Managementsamenvatting en conclusie

Dit rapport bevat een second opinion over een door onderzoeksbureaus Cebeon en Lysias voorgestelde nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds.¹ Het gaat om een analyse en een beoordeling van de gevolgde methode, de keuzes die daarbij zijn gemaakt en het model dat op deze manier is opgesteld. Bij de toetsing wordt gebruik gemaakt van vooraf door de onderzoekers van Cebeon en Lysias zelf geformuleerde criteria en van criteria die voortvloeien uit wetgeving.

Op de volgende punten valt het oordeel van deze second opinion (deels) positief uit:

1. De voorgestelde verdeling verevent de provinciale belastingcapaciteit goed.
2. Het voorstel voldoet aan de criteria dat de gekozen verdeelmaatstaven uit betrouwbare bron moeten komen, dat zij periodiek worden geactualiseerd, stabiel zijn in de tijd en voldoende flexibel zijn om de autonome ontwikkelingen in de kostenpatronen van provincies te kunnen volgen. Met als belangrijke uitzondering het eigen vermogen van provincies.

Op de volgende punten valt het oordeel van deze second opinion negatief uit:

1. De gevolgde onderzoeksmethode bevat belangrijke methodologische tekortkomingen.
2. Het onderzoek is onnavolgbaar en oncontroleerbaar, doordat de rapportage weinig specifiek is en geen toelichting biedt bij veel belangrijke keuzes die zijn gemaakt, en doordat gegevens op onduidelijke wijze zijn bewerkt zonder dat de bewerkte data openbaar zijn gemaakt.
3. Er wordt geen informatie verstrekt die gebruikt zou kunnen worden om de uitkomsten te beoordelen op criteria als robuustheid en significantie of om foutenmarges in te schatten.
4. Het is niet aannemelijk dat met dit voorstel de kosten van provincies goed zouden worden verevend.
5. De voorgestelde verdeling verevent de provinciale capaciteit om overige eigen middelen (OEM) te verwerven niet goed en zou bovendien de bestaande weeffout voor Zeeland vervangen door een nieuwe weeffout.
6. De voorgestelde verdeling bevat een ongewenst prikkel tot het verlagen van de eigen vermogens van de provincies.
7. Het voorstel voldoet niet aan het criterium van globaliteit.
8. Het is onduidelijk hoe de onderzoekers te werk zijn gegaan om te voorkomen dat eigen beleid van provincies in de voorgestelde verdeling doorwerkt.
9. Er wordt geen rekening gehouden met de historisch ontstane problematiek van de stille lasten.
10. De herverdeeffecten zijn groot maar niet uitlegbaar.

¹ Cebeon en Lysias (2022b) *Herijking verdeling provinciefonds. Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling*. Eindrapport, Amsterdam.

Op basis van deze conclusies kan invoering van dit verdeelvoorstel niet worden geadviseerd. Gezien het veelomvattende en fundamentele karakter van de tekortkomingen lijkt ook het doen van aanpassingen binnen de geadviseerde verdeelformule niet zinvol.

Aangezien de provincies voor aanvang van het herijkingsonderzoek aangaven geen urgentie of noodzaak te zien om op korte termijn te komen tot een fundamentele en integrale herijking van het provinciefonds (APE 2019), lijkt het aan te raden om eerst gericht twee algemeen erkende problemen op te lossen (de “weeffout” Zeeland en het omgaan met provinciegrensoverschrijdende gemeentelijke herindelingen).

Daarna zou moeten worden nagedacht over hoe een meer fundamentele herijking zou kunnen worden aangepakt. Het daarbij gehanteerde ambitieniveau moet dan wel worden afgestemd op de beperkte onderzoeksmogelijkheden. Als gevolg van het kleine aantal bestuurlijke eenheden op het provinciale niveau is het aantal beschikbare datapunten bijvoorbeeld veel kleiner dan bij herijkingen van het gemeentefonds. Daar komt bij dat provincies onderling sterk verschillen. Dit betekent dat een rekenkundige exercitie slechts beperkt van nut kan zijn.

1 Inleiding

De fondsbeheerders en de provincies werken samen aan een herijking van het provinciefonds. Het ministerie van BZK en het IPO hebben als eerste stap een gezamenlijke inventarisatie van de aandachtspunten en verschillende oplossingsrichtingen op laten stellen. De uitkomsten van deze inventarisatie (APE 2019) waren dat er twee problemen bestonden die op korte termijn moesten worden opgelost.² Provincies zagen echter geen urgentie of noodzaak om op korte termijn (dat wil zeggen per 1 januari 2021) te komen tot een fundamentele en integrale herijking van het provinciefonds (“if it ain’t broken, don’t fix it”).

Ontwikkelingen op de lange termijn, die niet beperkt blijven tot het provinciefonds, vragen wel om een gezamenlijke agenda van provincies en fondsbeheerders. Onder meer de Raad van State³ en de Raad voor het openbaar bestuur⁴ hebben verschillende knelpunten geformuleerd, en ook vanuit de Tweede Kamer zijn op dit terrein vragen gesteld en moties ingediend.⁵

In juni 2021 is aan onderzoeksbureaus Cebeon en Lysias opdracht gegeven tot de uitvoering van het herijkingsonderzoek provinciefonds. Het doel was om te komen tot een geactualiseerd verdeelmodel dat voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet.

Cebeon en Lysias hebben in maart 2022 een tussenrapport opgeleverd en in oktober 2022 een eindrapport, met daarin een voorstel voor een nieuw verdeelmodel. Dit voorgestelde model wijkt inhoudelijk op diverse punten aanzienlijk af van het bestaande verdeelmodel. Ook de verdeling die eruit zou voortvloeien is significant anders dan de bestaande verdeling.

Flevoland heeft COELO gevraagd om een second opinion te geven op dit voorstel. Deze second opinion bevat een analyse en een beoordeling van de door Cebeon en Lysias gevolgde methode, de keuzes die daarbij zijn gemaakt en het model dat op deze manier is opgesteld. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de manier waarop voor Flevoland specifieke kenmerken zijn meegenomen in het onderzoek en hoe zij doorwerken in de uitkomst daarvan.

Tijdens het opstellen van deze second opinion heeft Cebeon, op verzoek van het IPO, opties doorgerekend om het door hen voorgestelde model te verbeteren. Een rapportage hiervan is op het moment van schrijven niet beschikbaar. De meest concrete omschrijving hiervan is te vinden in een conceptbrief van het IPO aan de

² Het betreft de “weeffout” bij de verevening van de capaciteit om overige eigen middelen (OEM) te verwerven bij Zeeland en het omgaan met provinciegrensoverschrijdende gemeentelijke herindelingen

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 568, nr. 4.

⁴ Eigenlijk een voorloper van de ROB, namelijk de Raad voor de financiële verhoudingen (2016).

⁵ Mo ie Veldman/Fokke, Tweede Kamer 2016/2017, 34 568, nr. 8 en motie Veldman/Wolbert, Tweede Kamer 2015/2016, 34 300 VII nr. 28. Zie verder Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2018, Tweede Kamer 2017-2018, 34 775 VII, bijlage 3.

fondsbeheerders.⁶ De voorgestelde wijzigingen veranderen niets aan de conclusies van deze second opinion, op één punt na, dat wij hieronder zullen meenemen.⁷

Cebeon en Lysias hebben als onderzoeksmethode gebruik gemaakt van de zogeheten verschillenanalyse. Op basis van de omvang van de baten en de lasten per provincie op tien verschillende beleidsmatige clusters is gekeken welke verdeelmaatstaven zouden moeten worden gebruikt, en hoe zwaar die verdeelmaatstaven zouden moeten wegen. De gebruikte baten- en lastencijfers zijn voor gebruik eerst bewerkt. Zo is bijvoorbeeld gecorrigeerd voor verschillen in rapportage, maar ook voor eigen beleidskeuzes van provincies. Het is de bedoeling om die eigen keuzes niet in het verdeelmodel te honoreren. Ook wordt geen rekening gehouden met toekomstige (groei)opgaven. Verder zijn tijdens het onderzoek nog diverse andere keuzes gemaakt, zoals over het wel of niet meenemen van reservemutaties of stille lasten. We maken een systematisch overzicht van dergelijke keuzes, de onderbouwing ervan, de manier waarop ze zijn geïmplementeerd en de doorwerking ervan in het uiteindelijke voorstel.

Flevoland is pas sinds 1986 een provincie. Door de jonge leeftijd en de ontstaansgeschiedenis heeft Flevoland specifieke kenmerken waarmee een goed verdeelmodel rekening moet houden. Zo zijn in 1986 activa om niet overgedragen door de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Daardoor geven de kapitaallasten van Flevoland geen goed beeld van wat op de langere termijn nodig is voor onderhoud en vervanging van infrastructurele voorzieningen. Dit wordt wel de 'stille lasten' problematiek genoemd. Voorkomen moet worden dat een nieuwe verdeling van het provinciefonds nadelig uitpakt als gevolg van dit soort kenmerken die het gevolg zijn van historische keuzes of toevalligheden.

Hoofdstuk 2 beschrijft het doel, de uitgangspunten en het beoordelingskader van de herijking. De criteria voor dit laatste ontleen wij aan de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet, maar vooral aan publicaties van Cebeon en Lysias zelf. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving en een beoordeling van de herijking. In hoofdstuk 4 toetsen we het model aan de gestelde criteria.

⁶ Concept van 23 mei 2023.

⁷ Zie het eind van paragraaf 3.2.

2 Doel, uitgangspunten en beoordelingskader van de herijking

De herijking heeft als doel de ontwikkeling van een nieuwe verdeling van de beschikbare middelen voor de algemene uitkering uit het provinciefonds over de twaalf provincies. Vooraf zijn de voorwaarden geformuleerd waaraan deze nieuwe verdeling moet voldoen (Cebeon en Lysias 2022b en Cebeon en Lysias z.j.). De nieuwe verdeling moet in overeenstemming zijn met de eisen die de wet hieraan stelt en over voldoende draagvlak beschikken. Verder moet rekening worden gehouden met enkele relevante Kamermoties, Kamervragen en daaruit voortvloeiende toezeggingen door bewindspersonen.⁸ Ook moet zoveel mogelijk worden gedaan aan knelpunten die zijn geformuleerd door onder meer de Raad van State en de Raad voor het openbaar bestuur en in een onderzoek naar de verdeling van het provinciefonds uit 2019.⁹ Kort samengevat worden aan het nieuwe verdeelsysteem en het onderzoek daarnaar de onderstaande eisen gesteld.

De Financiële-verhoudingswet stelt dat elke provincie in staat moet worden gesteld bij een gelijk belastingniveau gelijkwaardige voorzieningen te leveren. Dit betekent verevening van kostenverschillen en van verschillen in de capaciteit om zelf inkomsten te verwerven. De Provinciewet stelt dat de algemene uitkering uit het provinciefonds tot de algemene middelen behoort. Dit impliceert dat de verdeling provincies niet mag sturen (Allers et al. 2022). De vrije besteedbaarheid van deze uitkering is onderdeel van de provinciale autonomie.

De nieuwe verdeling moet meer kostengeoriënteerd zijn dan de bestaande en minder leunen op de verdeling van de inwoners over de provincies (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 14). De relatie tussen kostenverschillen tussen provincies en de verdeling moet beter, zeker in dynamisch opzicht (volumeveranderingen in kostendrijvers werken nu onvoldoende door in de verdeling) (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 14). Taakmutaties en toekomstige ontwikkelingen moeten beter in de verdeling kunnen worden verwerkt (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 14). Tegelijk moet het model voldoende globaal zijn en niet doorschieten in een te groot aantal verdeelmaatstaven (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 22).

De manier waarop de overige eigen inkomsten worden verevend is achterhaald en moet worden geactualiseerd. Voor Zeeland is buiten de verdeling om een tijdelijke compensatieregeling afgesproken; dit probleem moet echter binnen het fonds worden opgelost (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 14).

⁸ Mo ie Veldman/Fokke, Tweede Kamer 2016/2017, 34 568, nr. 8 en mo ie Veldman/Wolbert, Tweede Kamer 2015/2016, 34 300 VII nr. 28. Zie verder Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2018, Tweede Kamer 2017-2018, 34 775 VII, bijlage 3.

⁹ Zie Cebeon en Lysias (2022b), blz. 12. Welk onderzoek dit betreft wordt daar niet vermeld. Vermoedelijk gaat het om APE (2019).

Uitgangspunt van de herijking is de provinciale eigenheid (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 36). Er moet rekening worden gehouden met kenmerken van provincies die voor de verdeelformule relevant zijn. Belangrijk is ook de wijze waarop wordt omgegaan met historisch gegroeide situaties (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 36). Voor zover deze eigenheid tot uiting komt in eigen keuzes, dient dit in beginsel buiten de verdeling te blijven (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 36).

De gekozen verdeelmaatstaven moeten uit betrouwbare bron komen, periodiek worden geactualiseerd, stabiel zijn in de tijd en voldoende flexibel zijn om de autonome ontwikkelingen in de kostenpatronen van provincies te kunnen volgen (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 37).

Het proces én het resultaat moeten navolgbaar en controleerbaar zijn. Dat betekent dat het onderzoek stap voor stap kan worden gevolgd en de aannames en keuzes zichtbaar en beargumenteerd zijn (Cebeon en Lysias, z.j., blz. 3).

Uitlegbaarheid van herverdeeleffecten vormt de basis voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor een nieuwe verdeling van het provinciefonds (Cebeon en Lysias, z.j., blz. 2).

3 Beschrijving en beoordeling herijking

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het voorgestelde verdeelmodel voor de algemene uitkering uit het provinciefonds tot stand is gekomen en hoe het er in grote lijnen uitziet.

Het model is opgebouwd uit verdeelmodellen voor acht verschillende uitgavenclusters (taakgebieden) en twee inkomstenclusters. Het geheel is een lineair model met 29 variabelen (verdeelmaatstaven):¹⁰

- 27 voor de uitgaven, waaronder
 - o 6 interactietermen, dat wil zeggen vermenigvuldigingen van twee of drie variabelen (zoals lengte provinciale vaarwegen x inwonerdichtheidsfactor).¹¹
 - o een opslag die is berekend op basis van de score per provincie op de andere uitgavenmaatstaven.
 - o een vast bedrag per provincie.
- 2 voor de inkomsten. Deze hebben negatieve gewichten.

In dit hoofdstuk kijken we eerst naar de uitgavenclusters (paragraaf 3.1) en vervolgens naar de inkomstenclusters (paragraaf 3.2).

3.1. Het opstellen van de modellen voor de uitgavenclusters

Overzicht werkwijze

Het voorgestelde verdeelmodel bevat acht verschillende uitgavenclusters (taakgebieden). Alle provinciale lasten worden hierover verdeeld. Het gaat om de volgende clusters:

- Bestuur en ondersteuning
- Infrastructuur
- Openbaar Vervoer
- Water en milieu
- Natuur
- Economie
- Ruimte
- Cultuur en maatschappij

De werkwijze is erop gericht de verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds af te stemmen op het *structurele netto lastenniveau* van provincies. Met

¹⁰ Bron: het door Cebeon opgestelde Excelbestand. Variabelen met gewicht nul, zoals land, zijn hier niet meegerekend.

¹¹ De inwonerdichtheidsfactor is dan weer berekend op basis van twee andere variabelen, aantal inwoners en oppervlak, maar niet gelijk aan het aantal inwoners per oppervlakte-eenheid.

structureel wordt bedoeld dat incidentele fluctuaties buiten beschouwing moeten blijven. Met *netto* lasten worden bedoeld de lasten na aftrek van taakgerelateerde baten, zoals inkomsten uit specifieke uitkeringen, leges, heffingen, pachten, huren, bijdragen van derden, opbrengsten verkoop gronden en dergelijke. De onderzoekers gebruiken de netto lasten exclusief mutaties in de reserves. Dit omdat dergelijke mutaties niet altijd een relatie hebben met de baten en lasten in hetzelfde jaar (Cebeon en Lysias 2022a, blz. 11). Ook worden uit decentralisatie-uitkeringen bekostigde lasten buiten beschouwing gelaten. Netto lasten moeten dus worden bekostigd uit algemene middelen: de algemene uitkering uit het provinciefonds, provinciale belastingen en overige eigen middelen.

Kader: baten en lasten

Lasten worden vaak globaal beschouwd als uitgaven, maar omdat provincies een baten-lastenstelsel hanteren voor hun begroting en rekening vallen lasten lang niet altijd samen met uitgaven. Bij investeringen wordt het verworven kapitaalgoed in beginsel op de balans gezet en gedurende de verwachte levensduur geleidelijk afgeschreven. Het investeringsbedrag is dan niet terug te vinden op de begroting of de rekening. In plaats daarvan wordt de jaarlijkse afschrijving opgenomen (en bij kredietfinanciering ook de betaalde rente). Anderzijds kunnen lasten worden gedekt uit onttrekkingen aan reserves. Dat zijn baten maar geen inkomsten; het betekent interen op bijvoorbeeld liquide middelen of het aangaan van leningen.

Per uitgavencuster worden kostendrijvers gezocht die de hoogte van de netto lasten kunnen verklaren. Uit die kostendrijvers worden verdeelmaatstaven afgeleid. Uit de kostendrijver 'schaaleffecten' (cluster Bestuur en ondersteuning) zijn bijvoorbeeld de verdeelmaatstaven *Vast bedrag per provincie*, *Opslag op de uitgavencusters* en *Aantal gemeenten per provincie* afgeleid. Vervolgens wordt met de kostendrijvers per cluster een formule opgesteld waarmee per provincie de netto lasten kunnen worden geschat. Deze formules staan niet in de rapportage. In plaats daarvan wordt vermeld hoe sterk elke maatstaf doorwerkt in het clustertotaal.

Als laatste stap worden per cluster de met het model geschatte lasten van de afzonderlijke provincies vergeleken met de werkelijke netto lasten in de periode 2017-2024. Dit gebeurt aan de hand van een figuur met daarin per jaar een staaf die per provincie de bandbreedte aangeeft van de werkelijke netto lasten in de periode 2017-2024, en de modeluitkomst voor het jaar 2020. Als de modelschattingen binnen deze bandbreedtes vallen, dan wordt dit gezien als ondersteuning van het model.

Binnen de zojuist geschetste algemene werkwijze worden tussenstappen gezet en keuzes gemaakt die we hieronder wat meer in detail bespreken.

Regressiemethode

Zoals gezegd wordt per cluster een formule afgeleid waarmee de netto lasten van provincies kunnen worden geschat op basis van enkele variabelen. Elke variabele krijgt zo een gewicht. Een dergelijke werkwijze wordt regressie genoemd. Hoe deze formules worden afgeleid wordt in de rapportage niet vermeld. Gebruikelijk is om hiervoor de regressiemethode van de kleinste kwadraten te gebruiken, maar of dat hier ook is

gebeurd blijft onduidelijk. Ook wordt niet toegelicht waarom de gehanteerde regressiemethode is gekozen.

De lasten worden per cluster afzonderlijk geschat. Dit veronderstelt stilzwijgend dat de lasten voor het ene cluster geen verband houden met die voor het andere cluster. In werkelijkheid is dat niet zo, omdat provincies niet over onuitputtelijke hoeveelheden middelen beschikken. Als voor een bepaald cluster veel geld nodig is, dan blijft er voor andere clusters minder over, en andersom. Hiermee geen rekening houden leidt tot vertekende uitkomsten. Dit had kunnen worden voorkomen door de clusters simultaan te schatten en een budgetrestrictie op te leggen. Waarom dit niet is gebeurd wordt niet toegelicht.

Aantal maatstaven

Regressie is alleen op betekenisvolle wijze mogelijk wanneer het aantal meegenomen variabelen (hier: maatstaven) kleiner is dan het aantal waarnemingen (hier: 12, het aantal provincies). Dat is zo omdat er bij een groter aantal variabelen oneindig veel modellen mogelijk zijn die allemaal de gebruikte data even goed beschrijven. Er is dan dus niet één unieke uitkomst voor het model.

Het voorgestelde model bevat veel meer variabelen (29) dan het aantal waarnemingen waarop het is geschat (12). Dit zou dan ook niet in één regressie kunnen worden geschat. Afzonderlijke schattingen maken met per cluster een handvol variabelen kan technisch wel, maar leidt tot schijnnaauwkeurigheid.

Bij een groot aantal variabelen in verhouding tot het aantal waarnemingen bestaat er een groot risico dat toevallige fluctuaties in de gebruikte gegevens het model beïnvloeden. Het model zal dan slecht werken (de netto lasten slecht voorspellen) op basis van andere gegevens, zoals die voor een ander jaar. De onderzoekers gaan niet in op dit probleem.

Indicator voor passendheid model

Regressieanalyse is meer dan het bepalen van gewichten voor variabelen (maatstaven). Het is namelijk ook van belang om na te gaan hoe goed het met regressie afgeleide model de feitelijke lasten schat. Er zijn diverse indicatoren die hiervoor kunnen worden gebruikt. Bij regressieonderzoek is het gebruikelijk dat hiervan ten minste een wordt vermeld. Dat is hier niet gedaan, zonder dat dit wordt toegelicht. Waarom niet, wordt niet toegelicht. Wel zijn zoals gezegd de modeluitkomsten van de afzonderlijke provincies voor 2020 vergeleken met de netto lasten in de periode 2017-2024. Echter, dat heeft weinig betekenis gezien de grote variatie daarin (zie verderop).

Significantie en foutenmarges

Het is gebruikelijk om bij regressie-uitkomsten per variabele (maatstaf) aan te geven hoe waarschijnlijk het is dat deze werkelijk van invloed is op de afhankelijke variabele (de netto lasten). Dit wordt significantie genoemd. Ook wordt zo aangegeven wat de bandbreedte is waarbinnen het gewicht van die maatstaf zich zal bevinden. Dit is hier niet gedaan. Gegeven het geringe aantal waarnemingen valt te verwachten dat niet alle in het model opgenomen maatstaven significant van invloed zijn op de netto lasten.

Ook valt te verwachten dat de bandbreedtes waarbinnen de gewichten zich zullen bevinden zeer breed zijn. Om het model te kunnen beoordelen is deze informatie cruciaal. Waarom deze niet wordt verstrekt wordt niet toegelicht.

Bewerking van de gebruikte gegevens

Bij het uitgevoerde herijkingsonderzoek zijn de feitelijke lasten en baten van provincies het vertrekpunt. Maar op deze gegevens is vooraf een bewerkingsslag toegepast. Eerst zijn baten en lasten waar dat nodig werd geacht uniform aan clusters toegerekend en is gepoogd om het taakgerelateerde deel van de overhead uniform toe te delen. Hoe dit is gedaan is in de rapportage echter niet terug te vinden. De gecorrigeerde dataset is niet voor derden beschikbaar. Waarom deze niet wordt verstrekt wordt niet toegelicht.

In de tweede plaats zijn de baten en lasten van de provincies op enig moment (in welke fase precies wordt niet vermeld) gecorrigeerd voor uitgaven die zouden voortvloeien uit eigen beleid. Deze worden in de verdeling immers niet 'gehonoreerd'. Cebeon noemt deze aanpak 'verschillenanalyse'. Vroeger paste Cebeon verschillenanalyse ook toe bij herijkingen van het gemeentefonds. Bij de laatste herijking van het gemeentefonds is dat echter niet meer gedaan, omdat de fondsbeheerders veel belang hechtten aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten van de herijking van het gemeentefonds.¹² De keuze om bij de herijking van het provinciefonds desondanks vast te houden aan verschillenanalyse wordt niet verantwoord.

Stille lasten

Een voorbeeld van het niet honoreren van bepaalde lasten is het geval van de zogeheten *stille lasten*. Diverse provincies hebben aangegeven dat er sprake is van stille lasten en achterstallig onderhoud. Bij de herijking wordt dit beschouwd als gevolgen van eigen beleidskeuzes van provincies. Dit betekent dat hier geen rekening mee wordt gehouden in de voorgestelde nieuwe verdeling.

De stille lastenproblematiek vloeit voort uit het feit dat investeringen in infrastructuur in het verleden niet altijd (volledig) zijn geactiveerd. Dit betekent dat in de exploitatie een deel van de lasten van provinciale infrastructuur buiten beeld blijft (de 'stille lasten'). Immers, de jaarlijkse afschrijvingen, die na activatie wel zouden plaatsvinden, ontbreken of zijn te laag. Bij vervanging van dergelijke infrastructuur komen er opeens wel afschrijvingen op de begroting. Wanneer het voorzieningenniveau op peil gehouden moet worden, leiden stille lasten dus tot toenemende (kapitaal)lasten in de toekomst.

In de rapporten van Cebeon en Lysias (2022a en 2022b) worden stille lasten steeds in één adem genoemd met achterstallig onderhoud. Het gaat echter om verschillende zaken. Stille lasten vloeien niet per se voort uit provinciale beleidskeuzes. Zo heeft de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders activa om niet overgedragen aan Flevoland, bij het ontstaan van deze provincie in 1986. Die stonden dus niet op de balans van de provincie, en er werd daarom niet op afgeschreven. Cebeon is hiermee goed bekend, zoals blijkt uit het volgende citaat:

¹² Cebeon (2020), blz. 6.

“De netto-lasten aan Infrastructuur in Flevoland liggen duidelijk op een lager niveau dan de honorering in het provinciefonds. Dit hangt onder andere samen met het fenomeen van stille lasten waarmee Flevoland te maken heeft vanwege haar jonge historie.” (...) “Steeds meer is het nodig om infrastructurele kapitaalgoederen te vervangen en/of groot onderhoud te plegen. Hierdoor nemen op termijn de netto-lasten verder toe (de kapitaallasten stijgen doordat investeringen dienen te worden geactiveerd).”¹³

Desondanks is hiermee in de herijking geen rekening gehouden. De reden hiervoor wordt niet gegeven. Uitgaan van te lage lasten voor bepaalde provincies leidt tot een voor hen te lage uitkering in de nieuwe verdeling.

In het cluster waar het hier om gaat, Infrastructuur, zit 940 miljoen euro, op een totale omvang van het provinciefonds van 2,6 miljard euro.¹⁴ Dat is dus zeker niet verwaarloosbaar.

Bestaande scheefheden

Uitgangspunt van de herijking vormen zoals gezegd de (netto) lasten van provincies. De stilzwijgende vooronderstelling is dan dat bestaande lasten – gecorrigeerd voor eigen beleidskeuzes – indicatief zijn voor de mate waarin een provincie middelen *nodig* heeft om zijn taken te vervullen. Dat is echter maar ten dele het geval. De Provinciewet schrijft immers voor dat de begroting moet sluiten. Dit betekent dat de *beschikbaarheid* van middelen medebepalend is voor wat er aan een cluster kan worden besteed. Anders gezegd: de hoogte van de lasten hangt af van de hoogte van de baten.

- Wordt een provincie ruim bedeed bij de verdeling van het provinciefonds, dan kan deze zich relatief hoge lasten veroorloven, ongeacht de kostenstructuur. De lasten geven dan een vertekend beeld van de objectieve *behoefte* aan middelen, ofwel de kosten die provincies noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken adequaat uit te kunnen voeren en een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Een bestaande scheefheid in de oude verdeling kan zo doorwerken in een scheefheid in de nieuwe verdeling.
- Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om overige eigen middelen (OEM) te verwerven. “Flevoland heeft een lage inkomstenpotentie (geen extra reserves door de verkoop van aandelen in nutsbedrijven) hetgeen ten koste gaat van de beschikbare middelen op andere clusters. Waar andere provincies in staat zijn om OEM te genereren om extra uitgaven te doen is dat in Flevoland niet het geval”.¹⁵

De onderzoekers realiseren zich dit, en beschrijven als volgt hoe zij met dit probleem zijn omgegaan:

“In een stapsgewijze analyse van de meerjarige provinciale lasten en baten worden achtergronden van verschillen tussen provincies inzichtelijk gemaakt. Met deze inzichten wordt de bestuurlijke discussie gefaciliteerd over het al dan niet honoreren van diverse kostenbepalende aspecten in de nieuwe verdeling van het provinciefonds.

¹³ Cebeon (2022), blz. 9.

¹⁴ Cebeon en Lysias (2022b, blz. 24 en 48).

¹⁵ Cebeon (2022), blz. 17.

Deze analyse biedt tevens aanknopingspunten voor geschikte verdeelmaatstaven (dynamische kostendrijvers)."¹⁶

Helaas blijkt uit deze omschrijving niet wat men precies gedaan heeft om dit probleem op te lossen. Het lijkt erop neer te komen dat er al discussiërend aannames zijn gemaakt over welk deel van de uitgaven van een provincie aan een cluster in de regressie moet worden betrokken. Hoe hiermee kan worden voorkomen dat bestaande scheefheden in een nieuwe verdeling worden gecontinueerd is volstrekt onduidelijk. Ook is deze procedure niet navolgbaar en niet reproduceerbaar.

Invloed ijkjaar

In de eerste fase van het onderzoek¹⁷ is gebleken dat de netto lasten van provincies op verschillende onderdelen van jaar op jaar soms flink variëren.¹⁸ Dit heeft te maken met het projectmatige karakter van veel provinciale uitgaven. Dit terwijl het expliciet de bedoeling is om de verdeling af te stemmen op de *structurele* lasten van provincies.¹⁹ Toch wordt het herijkingsonderzoek gebaseerd op de netto lasten in slechts één jaar (rekeningcijfers 2020). Uitzondering is het cluster infrastructuur. Wegens grote fluctuaties in de lasten wordt daar uitgegaan van de gemiddelde lasten in de jaren 2017-2020. Voor de overige clusters wordt er, ondanks aanzienlijke jaarlijkse fluctuaties, vanuit gegaan dat de lasten in (corona)jaar 2020 voldoende representatief zijn. Deze vooronderstelling wordt niet onderbouwd.

Wel worden, zoals gezegd, de modeluitkomsten (basis 2020) ter vergelijking steeds afgezet tegen het meerjarig beeld (2017-2024) van de netto lasten per provincie. Dit wordt gevisualiseerd met per cluster een figuur met daarin per provincie een staaf die de bandbreedte aangeeft van de netto lasten²⁰ in de periode 2017-2014, en de modeluitkomst. De modeluitkomst bevindt zich bijna altijd binnen de genoemde bandbreedte. Echter, omdat de bandbreedtes vaak groot zijn biedt dit geen enkele garantie voor een goede *fit*. Binnen die bandbreedten zijn immers tal van andere verdelingen mogelijk. Het kiezen van een ander ijkjaar kan zo een andere verdeling opleveren die ook binnen de bandbreedtes valt, maar die voor afzonderlijke provincies heel anders uitpakt.

De grote invloed van een (willekeurig) ijkjaar op de uitkomsten had enigszins beperkt kunnen worden door niet alleen voor Infrastructuur, maar voor alle uitgavenclusters uit te gaan van de gemiddelde lasten in de jaren 2017-2020. Waarom dit niet is gebeurd wordt niet toegelicht.

Robuustheid

Zoals hierboven beschreven zijn tijdens het herijkingsonderzoek tal van keuzes gemaakt die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten. Deels gaat het daarbij om keuzes die niet noodzakelijkerwijs voortvloeien uit gekozen uitgangspunten, maar om

¹⁶ Cebeon en Lysias (2022a), blz. 9.

¹⁷ Cebeon en Lysias (2022a).

¹⁸ Zie Cebeon en Lysias (2022b), blz. 18.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Cebeon en Lysias (2022b), blz. 18.

²⁰ Deze zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

keuzes die ook anders zouden kunnen uitvallen. Het maken van dergelijke, arbitraire, keuzes is niet altijd te vermijden en is bij empirisch onderzoek dan ook niet ongebruikelijk.

Het is dan echter wel belangrijk om van dergelijke keuzes te laten zien in hoeverre zij van invloed zijn op de uitkomsten. Bijvoorbeeld: hoe zouden de uitkomsten veranderen wanneer niet de netto lasten voor 2020, maar de gemiddelde lasten in de periode 2017-2020 voor elk uitgavencluster worden gebruikt? Wanneer dan blijkt dat de invloed van dergelijke keuzes niet al te groot is, dan geeft dit vertrouwen dat de uitkomsten van het onderzoek robuust zijn. Er wordt echter geen enkele robuustheidsanalyse gerapporteerd. Waarom dit niet is gebeurd wordt niet vermeld.

3.2. Het opstellen van de formules voor de inkomstenclusters

Belastingcapaciteit opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB)

De inkomsten van een provincie uit de opcenten op de MRB zijn gelijk aan de hoofdsom van de MRB vermenigvuldigd met het door de provincie vastgestelde opcententarief.

Binnen de bestaande verdeling van het provinciefonds is deze hoofdsom een verdeelmaatstaf, met als gewicht (de negatieve waarde van) een fictief rekentarief, dat lager is dan het gemiddelde opcententarief. Op deze manier worden verschillen in belastingcapaciteit dus niet volledig maar gedeeltelijk verevend.

In het voorstel voor de nieuwe verdeling is de systematiek van deze verevening niet gewijzigd. Wel is het rekentarief gelijkgetrokken met de gemiddelde opcenten in 2020. Verschillen in belastingcapaciteit worden hiermee dus wel volledig verevend, tenminste, wanneer het rekentarief voortaan steeds op deze manier wordt geactualiseerd.

Capaciteit overige eigen middelen (OEM)

Op dit moment wordt de capaciteit om OEM te verwerven gebaseerd op een fictief rendement op vermogens in een peiljaar dat meer dan tien jaar achter ons ligt. Deze systematiek is niet langer houdbaar. De OEM-capaciteit verschilt sterk tussen provincies. Dat komt vooral doordat er grote verschillen bestonden in de waarde van het (inmiddels verkochte) aandelenbezit in nutsbedrijven als Nuon en Essent.

Om de OEM-capaciteit te verevenen moeten twee keuzen worden gemaakt: wat is de grondslag en wat is het fictieve rendement dat op die grondslag wordt toegepast?

Bij de keuze van de grondslag is een afweging gemaakt tussen nauwkeurigheid (alleen grondslag waarop daadwerkelijk rendement kan worden gemaakt) en beïnvloedbaarheid (liever geen gemakkelijk te beïnvloeden balansposten). De onderzoekers onderkennen dat de waarde van de financiële vaste activa op de balans van provincies dicht bij de grondslag ligt waarover het rendement daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Omdat deze balanspost door provincies te beïnvloeden is, wordt gekozen voor het totale eigen vermogen, waarvoor dit minder zou gelden.

Het voorstel is om het totale eigen vermogen als grondslag te nemen, na aftrek van een drempelwaarde ter hoogte van de 'jaaronzet' (de netto lasten in de exploitatie minus de mutaties in reserves), en met een minimum van nul. Om ongewenste fluctuaties te voorkomen wordt een meerjarig voortschrijdend gemiddelde geadviseerd.

Terugrekenend vanuit de feitelijke inkomsten uit OEM in 2020 past bij deze grondslag een fictief rendement van 3,45%. Voorgesteld wordt om dit percentage na invoering te relateren aan (een meerjarig gemiddelde van) het actuele rendement op Nederlandse staatsleningen (met een looptijd van 10 jaar). Hoe dit relateren in zijn werk zou moeten gaan wordt niet toegelicht; het rendement op staatsleningen wijkt immers af van 3,45%. In 2020 was dit rendement zelfs negatief.

Dit voorstel kent enkele belangrijke problemen. Het eerste is dat het provincies een financiële prikkel geeft om de omvang van hun eigen vermogen te verlagen. Ook dit is immers beïnvloedbaar. Daarmee kan het aandeel van een provincie in het fonds worden vergroot. Een dergelijke prikkel is onwenselijk, en in strijd met de voorwaarden dat een verdeelformule niet mag sturen. De optimale omvang van het eigen vermogen van een provincie moet worden gekozen met het oog op een zo groot mogelijke doelmatigheid en doeltreffendheid, niet om het eigen aandeel in het provinciefonds te vergroten.

Het tweede probleem is dat het aandeel van het eigen vermogen dat niet rendeert slecht valt te benaderen met de zogeheten jaaronzet. Er lijkt eerder een verband te bestaan met de herkomst van het vermogen. Opbrengsten uit de verkoop van, bijvoorbeeld, Nuon of Essent kunnen worden belegd (of besteed). Voor bestemmingsreserves of vermogen waarmee infrastructuur of vastgoed is gefinancierd ligt dat anders. Cebeon zelf stelt hierover:

"Flevoland heeft een lage inkomstenpotentie (geen extra reserves door de verkoop van aandelen in nutsbedrijven) hetgeen ten koste gaat van de beschikbare middelen op andere clusters. Waar andere provincies in staat zijn om OEM te genereren om extra uitgaven te doen is dat in Flevoland niet het geval."²¹

Een derde tekortkoming is dat de weeffout bij de verevening van de overige eigen middelen (OEM) die optreedt bij Zeeland met dit voorstel zou worden vervangen door een andere weeffout. Zeeland zal over enkele jaren substantieel dividend gaan ontvangen, dat in dit voorstel niet tot de OEM behoort.²²

Na publicatie van het eindrapport heeft Cebeon enkele opties doorgerekend om het model te verbeteren.²³ Een van deze opties is het splitsen van de verevening van de OEM in een deel voor dividendinkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven en een deel voor overige rendementen. Voor dat laatste wordt dan uitgegaan van de waarde van de financiële vaste activa en het meerjarig gemiddelde rendement bij schatkistbankieren. Dit zou in onze ogen een verbetering zijn, omdat het dichter ligt bij

²¹ Cebeon 2022, blz. 17.

²² Bron: IPO (2023), blz. 7. Zie ook de conceptbrief van het IPO aan de fondsbeheerders van 23 mei 2023, blz. 2.

²³ Een rapportage hiervan is op het moment van schrijven niet beschikbaar. De meest concrete omschrijving hiervan is te vinden in een conceptbrief van het IPO aan de fondsbeheerders van 23 mei 2023.

de werkelijk te behalen rendementen. Wel blijft het bezwaar bestaan dat er zo in de verdeling een prikkel wordt ingebouwd tot verlaging van het eigen vermogen.

4 Toetsing

In hoofdstuk 2 zijn de criteria beschreven die voorafgaand aan de herijking zijn geformuleerd. Deze criteria zijn ontleend aan de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet, maar vooral aan publicaties van Cebeon en Lysias zelf. In dit hoofdstuk toetsen wij het voorgestelde verdeelmodel aan deze criteria.

4.1. Verevening van verschillen in kosten en inkomsten

Het vorige hoofdstuk maakt duidelijk dat de gevolgde onderzoeksmethode belangrijke tekortkomingen bevat, die we hier niet zullen herhalen. In welke mate het voorstel desondanks zou kunnen leiden tot een goede verevening van *kostenverschillen* is onduidelijk, omdat informatie over bijvoorbeeld foutenmarges niet wordt verstrekt. Het enige aanknopingspunt dat de rapportage van Cebeon en Lysias hiervoor biedt is de vergelijking, per cluster, van de modeluitkomsten (basis 2020) met het meerjarig beeld (2017-2024) van de netto lasten per provincie. Dit geschiedt aan de hand van figuren met daarin per provincie een staaf die de bandbreedte aangeeft van de netto lasten²⁴ in de periode 2017-2014, en daarnaast de modeluitkomst. De modeluitkomst bevindt zich bijna altijd binnen de genoemde bandbreedte. Maar die bandbreedtes zijn vaak zo groot dan hierbinnen tal van andere verdelingen mogelijk zijn. Een ander ijkjaar kan zo een andere verdeling opleveren die ook binnen de bandbreedtes valt, maar voor afzonderlijke provincies heel anders uitpakt.

Het idee om op basis van slechts 12 waarnemingen een verdeelmodel met 8 uitgavenclusters te schatten dat kostenverschillen tussen provincies goed verevent, ook in dynamisch opzicht, is duidelijk te ambitieus geweest. De gekozen methode is daarvoor in elk geval niet geschikt. De wens om dit te proberen is goed te begrijpen, maar een korte haalbaarheidscheck vooraf had duidelijk kunnen maken dat dit doel niet zou worden bereikt.

Verevening van verschillen in *belastingcapaciteit* zal met dit voorstel goed verlopen. Die capaciteit is eenvoudig vast te stellen en is dus eenvoudig in een verdeelmodel onder te brengen.

De voorgestelde verevening van de capaciteit om *overige eigen middelen* (OEM) te verwerven komt onvoldoende tegemoet aan het feit dat lang niet elk onderdeel van het eigen vermogen rendement zal opleveren. Het aandeel zonder rendement zal eerder samenhangen met de herkomst van het vermogen (verkoop energiebedrijven) dan met de provinciale 'omzet' die in het voorstel wordt gehanteerd. Provincies die geen aandelenbezit te gelden hebben kunnen maken worden te hoog aangeslagen voor wat betreft OEM-capaciteit. Het vooraf gestelde doel om de OEM-capaciteit voortaan zo te verevenen dat dit ook voor Zeeland goed uitpakt wordt met het voorstel bovendien niet bereikt: de bestaande weeffout zou worden vervangen door een nieuwe.

²⁴ Deze zijn niet gecorrigeerd voor de inflatie.

4.2. Sturende werking

Een verdeelmodel voor het provinciefonds mag geen sturende werking hebben. Aan dit criterium wordt niet voldaan. Het voorgestelde verdeelmodel bevat een financiële prikkel om de omvang van het eigen vermogen te verlagen. Het eigen vermogen van een provincie is afhankelijk van eigen keuzes. Enerzijds betreft dit technische zaken als het activering- en afschrijvingsbeleid. Anderzijds gaat het ook om budgettaire keuzes (al dan niet interen op reserves). Dergelijke keuzes moeten door provincies op hun eigen merites worden gemaakt, zonder daarbij de prikkel te voelen om de provinciefondsuitkering te vergroten door verlaging van het eigen vermogen.

Deze prikkel kan ertoe leiden dat alle provincies hun eigen vermogen zullen verkleinen. Immers, zodra een provincie hiermee begint kunnen de andere moeilijk achterblijven, omdat dan hun provinciefondsuitkering daalt. Provincies die hier verder in kunnen gaan (bijvoorbeeld omdat zij meer financiële activa bezitten) zullen dan uiteindelijk een hogere uitkering ontvangen, ten koste van de andere provincies.

4.3. Globaliteit

Het eindrapport van de onderzoekers spreekt van 'een overzichtelijke set van 2 à 3 verdeelmaatstaven per cluster'.²⁵ Uit het rekenblad met het model blijken de uitgavenclusters echter twee keer zoveel (4 tot 6) verdeelmaatstaven te hebben. Van twee clusters wordt aangegeven dat die relatief veel beleidsvrijheid en weinig wettelijke taken kennen (Economie en Cultuur en maatschappij), en dat daarom is besloten dat het verdeelmodel voor deze clusters wat globaler mag worden gemaakt.²⁶ Dat is echter niet gebeurd; deze clusters kennen elk 5 maatstaven en zijn dus evenmin globaal te noemen.

Aan het criterium van globaliteit wordt duidelijk niet voldaan. Een model van 29 maatstaven voor een groep van 12 provincies is het tegendeel van globaal. Er is een oneindig aantal modellen te bedenken dat op basis van die variabelen de provinciale lasten in het ijkjaar perfect voorspellen. Maar voor individuele provincies pakt elk van die modellen wel anders uit. Toevallige fluctuaties in de gebruikte data werken met deze werkwijze sterk door in het model, dat daardoor slechter presteert met data voor jaren anders dan het ijkjaar (2020). In al zijn gedetailleerdheid biedt dit model slechts schijnnaauwkeurigheid.

4.4. Eigen beleid niet honoreren

Uit de beschikbare rapportages is niet af te leiden hoe precies is geprobeerd om eigen beleidskeuzes niet te laten doorwerken in het verdeelmodel. Er is geen sprake van een transparante en reproduceerbare techniek, maar van ad hoc beslissingen die niet worden onderbouwd of verantwoord.

²⁵ Cebeon en Lysias 2022b, blz. 11.

²⁶ Cebeon en Lysias 2022b, blz. 7.

4.5. Historisch gegroeide situaties goed verwerken

Een voorbeeld van een historisch gegroeide situatie die niet goed is verwerkt is de stille lasten-problematiek, die in Flevoland een belangrijke rol speelt maar ook in andere provincies voorkomt. Het bestaan van stille lasten wordt door de onderzoekers volledig toegeschreven aan eigen beleid, en niet in de voorgestelde verdeling verwerkt. In Flevoland kent het ontstaan van deze problematiek echter een duidelijke externe oorzaak (zie paragraaf 3.1). Cebeon is zich hiervan bovendien volledig bewust.²⁷ Waarom er desondanks geen rekening mee is gehouden wordt niet toegelicht.

4.6. Beschikbaarheid en technische bruikbaarheid maatstaven

De gekozen verdeelmaatstaven moeten uit betrouwbare bron komen, periodiek worden geactualiseerd, stabiel zijn in de tijd en voldoende flexibel zijn om de autonome ontwikkelingen in de kostenpatronen van provincies te kunnen volgen (Cebeon en Lysias 2022b, blz. 37). Dit is over het algemeen inderdaad het geval. Uitzondering is, zoals besproken, het eigen vermogen, dat immers afhankelijk is van eigen keuzes omtrent bijvoorbeeld meer technische zaken als het activering- en afschrijvingsbeleid maar ook van budgettaire keuzes (al dan niet interen op reserves).

4.7. Navolgbaarheid en controleerbaarheid

Vooraf is gesteld dat het proces én het resultaat van de herijking navolgbaar en controleerbaar moeten zijn. Dat betekent dat het onderzoek stap voor stap kan worden gevolgd en de aannames en keuzes zichtbaar en beargumenteerd zijn (Cebeon en Lysias, z.j., blz. 3).

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat aan dit criterium zeker niet is voldaan. De eindrapportage omschrijft de gevolgde werkwijze onvoldoende concreet, zodat de lezer er niet achter komt wat er precies is gedaan. Zo wordt bijvoorbeeld niet eens genoemd welke regressiemethode is gehanteerd. Gegevens zijn bewerkt zonder dat dit controleerbaar is, en de bewerkte gegevens zijn niet openbaar gemaakt. Robuustheidsanalyses ontbreken, foutenmarges of significanties worden niet gerapporteerd. Het onderzoek is hierdoor een zwarte doos: onnavolgbaar en oncontroleerbaar.

4.8. Uitlegbaarheid en draagvlak

Het plan van aanpak voor de herijking stelt dat uitlegbaarheid van herverdeeleeffecten de basis vormt voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor een nieuwe verdeling van het provinciefonds (Cebeon en Lysias, z.j., blz. 2).

Herverdeeleeffecten worden in de eindrapportage echter niet vermeld en dus ook niet uitgelegd. Uit het rekenblad met het model kan worden afgeleid dat het

²⁷ Cebeon (2022), blz. 9.

herverdeeeffect²⁸ varieert van -46 euro per inwoner (Flevoland) tot +60 euro per inwoner (Friesland). Waarom dit een betere verdeling zou opleveren wordt niet toegelicht.

Flevoland zou volgens dit voorstel 16 procent van zijn provinciefondsuitkering (in 2020) moeten inleveren. Hiervan komt 12 procentpunt voor rekening van de inkomstenclusters en 4 procentpunt voor rekening van de uitgavenclusters. Doordat het totaal van de inkomstenclusters in de verdeling wordt vergroot, wordt het deel dat via de uitgavenclusters wordt verdeeld met gemiddeld 20 procent verhoogd. Bij Flevoland is echter sprake van een *verlaging*, met 4 procent. Niets in de rapportage van Cebeon en Lysias biedt hiervoor een inhoudelijke verklaring. Het suggereert dat Flevoland met de bestaande verdeling veel te veel ontvangt aan verevening van kostenverschillen. Deze “uitkomst” van de analyse wordt echter op geen enkele manier toegelicht of aannemelijk gemaakt.

4.9. Conclusie

Cebeon en Lysias formuleerden voorafgaande aan hun onderzoek een reeks relevante en belangrijke criteria voor de te volgen werkwijze en voor het resultaat daarvan. Zij toetsen hun werkwijze of hun voorgestelde model echter niet of nauwelijks aan die criteria. In dit hoofdstuk doen wij dat wel. Hieruit blijkt dat de herijking en het gepresenteerde verdeelmodel aan slechts enkele van de vooraf door de onderzoekers zelf geformuleerde criteria voldoen.

²⁸ Het gaat om voorlopige herverdeeeffecten, op basis van gegevens voor 2020

Literatuur

Allers, M.A., Budding, T., Munneke, S., Peters, K. (2022) *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*, Groningen.

APE (2019) *Verkenning provinciefonds. Eindrapport*, Den Haag.

Cebeon (2020) *Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds*, Amsterdam.

Cebeon (2022) *Financiële en personele positie bij groei in Flevoland*, Amsterdam.

Cebeon en Lysias (z.j.) *Herijking provinciefonds. Samenvatting plan van aanpak*, Amsterdam.

Cebeon en Lysias (2022a) *Herijking verdeling provinciefonds. 1e fase: uitgaven en inkomstenanalyse*, Amsterdam.

Cebeon en Lysias (2022b) *Herijking verdeling provinciefonds. Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling. Eindrapport*, Amsterdam.

IPO (2023) *Verdeelmodel Provinciefonds*, presentatie 11 mei 2023.

Raad voor de financiële verhoudingen (2016), *Advies over wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds*.