

**Onderwerp****Mededeling IPO vervolgstappen verdeelmodel Provinciefonds****Kern mededeling:**

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de afspraak gemaakt om samen een adviesaanvraag te doen bij de Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) over het Cebeon rapport Herijking Provinciefonds¹. De Eerste Kamer en de Tweede Kamer zijn daarover geïnformeerd door de fondsbeheerders. Daarom informeren wij uw Staten over de vervolgstappen van het IPO en stellen het rapport van Cebeon beschikbaar.

Mededeling:

Sinds 2021 wordt in opdracht van de fondsbeheerders gewerkt aan een herijking van het verdeelmodel van het provinciefonds. De fondsbeheerders zijn de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën. Eind 2022 heeft onderzoeksbureau Cebeon een eindrapport en een concept verdeelmodel opgeleverd. Het rapport is in IPO verband intensief besproken. Naar aanleiding van die besprekingen heeft het IPO in juni 2023 namens de gezamenlijke provincies een brief² gestuurd aan de fondsbeheerders. Hierover hebben wij u vorig jaar [geïnformeerd](#)³. Met dit schrijven informeren wij u over het vervolg.

Het IPO heeft in de afgelopen maanden met het ministerie van BZK gesproken over de vervolgstappen om te komen tot een nieuw verdeelmodel, mede naar aanleiding van de eerder genoemde brief aan BZK. Het IPO heeft met BZK de afspraak gemaakt om samen met de fondsbeheerders een adviesaanvraag te doen bij de Raad voor het Openbaar bestuur (ROB). De ROB wordt door de fondsbeheerders altijd gevraagd om een advies bij een aanpassing van een verdeelmodel. In dit geval is de vraagstelling samen met provincies vormgegeven, omdat zo ook vraagstukken die bij de provincies leven ten aanzien van het conceptmodel van Cebeon aan de ROB worden voorgelegd.

Kort voorafgaand aan deze mededeling hebben de fondsbeheerders de Eerste Kamer en de Tweede Kamer geïnformeerd. De eensluidende brieven zijn bijgevoegd en bevatten de hiervoor geschetste vervolgstappen. De fondsbeheerders hebben in de kamerbrieven aangegeven dat het verdeelmodel onderdeel is van de financiële toekomst van provincies en dat het van belang is dat provincies nu en in de toekomst goed in staat zijn en blijven om de opgaven waar zij voor staan uit te voeren. Ook hebben zij een kopie van de brief van de gezamenlijke provincies van juni bijgevoegd bij de kamerbrieven, en het eindrapport van Cebeon.

Zoals ook in de kamerbrieven en de adviesaanvraag aan de ROB is benoemd, zal het conceptmodel van Cebeon niet onverkort worden ingevoerd door de fondsbeheerders. Op basis van het advies van de ROB zal moeten worden bepaald hoe het verdeelmodel er uiteindelijk uit komt te zien, wat de effecten daarvan zijn en hoe vervolgens overgegaan kan worden tot invoering van het nieuwe verdeelmodel. Het IPO heeft met het Rijk het streven gedeeld een nieuw verdeelmodel per 1 januari 2025 te introduceren.

Registratienummer

3232014

Datum

27 februari 2024

Expertiseteam

ETFIN

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

¹ Eindrapport herijking provinciefonds Cebeon d.d. 7 juni 2023, #3232010

² Brief IPO aan ministerie van BZK over het verdeelmodel Provinciefonds d.d. 8 juni 2023, #3232009

³ [Mededeling herijking Provinciefonds d.d. 12 juni 2023](#), #3122970

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

3232014

Het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland heeft bezwaren tegen de invoering van het door Cebeon opgestelde model. Die bezwaren zijn inhoudelijk van aard, maar zien ook toe op de voorlopige uitkomsten van de nieuwe verdeling. Het model is complex, veroorzaakt grote herverdeeleffecten en het ontbreekt aan duidelijke toelichtingen daarop. Wij vinden het geheel niet herleidbaar en niet uitlegbaar. Dit is ook iedere keer ons standpunt geweest.

Het huidige model is in 2017 juist ingevoerd omdat het simpel en transparant is. Ook de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering wordt daarin op een goede manier gereflecteerd. Wij zijn van mening dat het nieuwe model juist op die kernpunten tekortschiet en tegenstrijdig is met het rapport '[redelijk verdeeld](#)' van de commissie Jansen (2015). Deze stelling is bevestigd in de second opinion die COELO voor ons heeft uitgevoerd en waarover wij u in januari hebben [geïnformeerd](#)⁴. Ook staat het rapport van Cebeon op gespannen voet met de adviezen van het rapport⁵ '[Elke regio telt](#)' wat is opgesteld door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), het ROB en de Raad voor volksgezondheid en samenleving (RVS).

De herverdeeleffecten zijn door Cebeon alleen voor het jaar 2020 in beeld gebracht. Het conceptmodel zou in dat jaar voor Flevoland een afname betekenen van de uitkering uit het provinciefonds, met een omvang van bijna € 20 miljoen (-16%) en een structureel effect. Het ontbreekt nog aan een meerjarige doorrekening, maar de omvang van het provinciefonds is in de afgelopen jaren toegenomen waardoor het te verwachten is dat de effecten nog groter worden.

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de Woo (ja/nee aangeven)
Brief IPO aan ministerie van BZK over het verdeelmodel Provinciefonds	3232009	Ja
Adviesaanvraag ROB herijking provinciefonds	3232845	Ja
Kamerbrief Eerste Kamer - Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds	3232849	Ja
Kamerbrief Tweede Kamer - Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds	3234479	Ja
Eindrapport herijking provinciefonds Cebeon	3232010	Ja

⁴ [Mededeling rapport second opinion herijking provinciefonds d.d. 17 januari 2024](#), #3169848

⁵ [Adviesrapport Rli, ROB en RVS Elke regio telt!](#) d.d. 30 maart 2023

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw mr.drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		FIN 11494/2023	8 juni 2023
onderwerp			
Verdeelmodel Provinciefonds			

Geachte mevrouw Bruins Slot,

De twaalf provincies nemen als partners van het rijk, de gemeenten en de waterschappen, verantwoordelijkheid voor de grote transities en maatschappelijke opgaven in Nederland. Van verduurzaming, wonen, bereikbaarheid tot de complexe opgave in het landelijk gebied. Zonder de provincies kan het rijk deze opgaven en de nationale ambities niet realiseren. Die samenwerking vereist adequate financiële verhoudingen. Deze randvoorwaarde wordt ons inziens momenteel onvoldoende ingevuld. Dit ondanks de daarover eerder afgesproken spelregels. Dit leidt tot een disbalans tussen opgaven c.q. taken en de daarvoor benodigde voldoende, stabiele meerjarige financiële middelen. Dat baart ons, zoals u bekend, grote zorgen. Het leidt tot risico's voor kwaliteit en tempo van uitvoering van genoemde opgaven.

Er is (te) veel onzekerheid over de financiële toekomst van de provincies. De korting op het Provinciefonds is doorgevoerd en de opschalingskorting is nog niet definitief afgeschaft. Het rijk kiest ervoor de grote transities te financieren met incidentele fondsen waarbij geen rekening wordt gehouden met daaruit voortvloeiende structurele kosten. De voorgestelde nieuwe manier van indexeren houdt onvoldoende rekening met de ontwikkeling van provinciale kosten. Hoe het nieuwe provinciale belastinggebied per 2030 er uit ziet, en hoe dat zich verhoudt tot alle decentrale belastingen voor onze inwoners, is evenzo niet duidelijk.

Dit tegen de achtergrond van bestaande en verder oplopende tekorten. Denk aan openbaar vervoer, natuur, de regierol op de grote transities, infrastructuur en onderhoud, cultuur, regionale economie.

Inlichtingen bij : Hester Menninga
Email : hmenninga@ipo.nl
Bijlagen : 0

Gegeven de noodzakelijke aanpak van complexe opgaven en gegeven de grote financiële uitdagingen, en in de wetenschap dat het rijk voornemens is minder middelen aan de decentrale overheden te doen toekomen, is de provincies gevraagd met het rijk samen te werken aan een nieuw verdeelmodel voor het Provinciefonds. De facto het verdelen van de schaarste. Sinds november 2022 hebben de twaalf provincies gezamenlijk – met en zonder betrokkenheid van het rijk – intensief gesproken, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Langs deze weg informeren we u over het standpunt van de gezamenlijke provincies over het lopende proces voor een nieuw verdeelmodel voor het Provinciefonds.

In 2021 heeft u opdracht gegeven aan het adviesbureau Cebeon om een nieuw verdeelmodel voor het Provinciefonds uit te werken. Belangrijke aanleiding hiervoor lag in de bestuurlijke wens om een aantal 'weeffouten' in het bestaande verdeelmodel te corrigeren. In januari 2023 heeft Cebeon een ontwerp voor een nieuw verdeelmodel gepresenteerd. Daarna is een proces gestart van overleg tussen uw ministerie en de gezamenlijke provincies om te bezien of dit voorstel op steun van de twaalf provincies zou kunnen rekenen. In de afgelopen maanden hebben de provincies zich daarnaast ook onderling gebogen over een eerlijke en stabiele verdeling van de structurele middelen die zij van het Rijk ontvangen.

Het voorstel van Cebeon voor een herverdeling van de middelen uit het Provinciefonds roept wisselende reacties op bij de twaalf provincies, zowel voor wat betreft de onderbouwing als de uitkomsten. De uitgangspunten voor het nieuwe verdeelmodel worden door de meeste provincies herkend. De operationele uitwerking en de keuzes rond de verrekening van de eigen middelen en het eigen belastinggebied roepen echter veel vragen en bij meerdere provincies ook kritiek op. De herverdeeleffecten van het voorstel zijn bovendien zeer fors. Voor sommige provincies betekent dit een erkenning van de structurele problemen die al lange tijd worden ervaren. De evenzo reële uitdagingen van andere provincies worden juist groter, zeker in het licht van bovengeschetste omstandigheden.

De voorgenomen korting op het Provinciefonds staat, in combinatie met de herverdeling van het Provinciefonds, bovendien haaks op het recent uitgebrachte advies 'Elke Regio telt'. De discussie over een eerlijke verdeling van de middelen uit het Provinciefonds is niet los te zien van de bredere discussie over een gelijkwaardig voorzieningenniveautussen regio's, en van alle in deze brief neergelegde financiële vraagstukken.

Het door Cebeon voorgestelde model leidt tot effecten die voor een deel van de provincies niet te dragen zijn. Het realiseren van een nieuw verdeelmodel voor de provincies is verre van een technische model-exercitie.

Het totaal van de financiële verhoudingen verdient de volle aandacht en wij dringen er – met grote urgentie – op aan dat er in goede samenwerking en goed overleg duidelijkheid geboden wordt over een stabiele meerjarenfinanciering in relatie tot de opgaven en taken waar de provincies voor gesteld zijn. Dat achten wij een rechtvaardige invulling van de bepalingen van de Wet Financiële Verhoudingen. Wij dringen ook aan op een adequate, inzichtelijke meerjarige doorrekening van het door Cebeon voorgestelde model. De provincies hebben een model nodig dat een meerjarige doorrekening kent welke voorziet in rechtvaardige financiële verhoudingen met oog voor de opgaven waar de provincies voor staan. Wij verzoeken om spoedig overleg voor het bespreken van de ontstane tekorten. De nieuwe Staten en Colleges hebben duidelijkheid nodig.

Wij nodigen u graag uit voor een nader overleg met de gedeputeerden financiën van de twaalf provincies, en vernemen tevens graag hoe u voornemens bent het proces

ter realisatie van een nieuw verdeelmodel tot een gedragen afronding te brengen.

Een eensluidende brief is ook gestuurd aan staatssecretaris van Fiscaliteit de heer M.L.A. van Rij.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



J. Smit
Voorzitter IPO



Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. Drs. J.M.M. (Han) Polman
Postbus 20011
2500 AA 2500 AA DEN HAAG

**DG Openbaar Bestuur en
Democratische Rechtsstaat**
Directie Bestuur, Financiën en
Regio's

Kenmerk
2024-0000020533

Uw kenmerk

Datum 20 februari 2024
Betreft Adviesaanvraag nieuwe verdeling provinciefonds

Geachte heer Polman,

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat we aan u een gezamenlijke adviesaanvraag aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds doen.

In het plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Herziening van het verdeelmodel is in de ogen van de fondsbeheerders meer dan een technische model exercitie. Als fondsbeheerders achten wij het van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie van provincies. De vervanging van het huidige model vraagt dan ook om politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming, met inachtneming van de provinciale leefwereld. We hebben dan ook niet de intentie om het door CEBEON ontwikkelde verdeelmodel (zie bijlage: Eindrapport Herijking provinciefonds) onverkort in te voeren.

Zoals besproken met uw secretariaat wil ik u verzoeken in het bijzonder in te gaan op de in de onderstaande bijlage gestelde vragen aan de Raad voor

Datum
20 februari 2024

Kenmerk
2024-0000020533

Openbaar Bestuur. Namens de provincies wil ik benadrukken dat u hen kunt consulteren bij het nader opstellen van uw advies.

Tot slot, het verdeelmodel van het provinciefonds is onderdeel van de financiële toekomst van provincies. Het is wat de fondsbeheerders betreft van belang dat provincies nu en in de toekomst goed in staat zijn en blijven om de opgaven waar zij voor staan in zijn algemeenheid en in het bijzonder de brede maatschappelijke opgaven uit te voeren en dat er een balans is en blijft tussen taken, ambities, middelen en uitvoeringskracht.

Ik stel het op prijs als ik uw advies voor de zomer kan ontvangen. Ik zal uw advies ook delen met de gedeputeerden financiën van de twaalf provincies.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst,

Hugo de Jonge

Bijlage: Vragen aan de Raad voor Openbaar Bestuur

In zijn algemeenheid is de vraag aan de Raad om bij zijn adviezen waar mogelijk ook handreikingen te geven voor de wijze waarop de adviezen het beste geconcretiseerd kunnen worden. Waarbij u de provincies over onder andere hun bespreekpunten (zie onder meer de bijlage notitie IPO: verdeelmodel provinciefonds) kunt consulteren.

Financiële-verhoudingswet:

- Voldoet het conceptmodel en de totstandkoming ervan volgens de Raad aan de uitgangspunten van de financiële-verhoudingswet?
- Hoe oordeelt de Raad over de wijze waarop artikel 7 van de financiële-verhoudingswet is geïnterpreteerd bij de totstandkoming van het conceptmodel. Is het uitgangspunt van 100% verevenen van de OEM/MRB de juiste interpretatie of zijn er nog andere mogelijkheden?

Model – onderzoeksmethodiek:

- Hoe oordeelt de Raad over de gekozen onderzoeksmethode
- Leidt de onderzoeksmethode volgens de Raad tot een solide onderbouwde kostengeoriënteerde verdeling?
 - Zijn historische kosten de juiste referentie om te komen tot een kostengeoriënteerde verdeling?
 - Zijn de gekozen gewichten representatief voor de werkelijke verdeling van de verwachte kosten?
 - Houdt het conceptmodel voldoende rekenschap met interactie van feitelijke en historische kostenpatronen (waarbij deze 'verstoord' kunnen zijn door eigen beleidskeuzes en/of benutting van reserves)?
- Hoe oordeelt de Raad over de gebruikte data en de (navolgbaarheid van de) aannames over deze data en daarmee de plausibiliteit van de maatstaven en gewichten die daar gehangen worden?

Model – weeffouten:

- Zijn de weeffouten uit het vorige model op een adequate manier opgelost/meegewogen? Het gaat daarbij in elk geval om de volgende punten:
 - De verevening van de Overige Eigen Middelen (in het vorige model een vaststaand rendement, gebaseerd op historische inkomsten)
 - De herverdeeleffecten bij grensaanpassingen.
 - De wijze waarop rekening wordt gehouden met de vervoersregio's
 - De uitname van middelen voor jeugdzorg
- Ziet de Raad eventuele nieuwe weeffouten in het conceptmodel?

Model – uitgaven en inkomsten:

- Hoe oordeelt de Raad over het feit dat alle inkomsten en uitgaven in het conceptmodel zijn betrokken, terwijl een deel van de uitgaven momenteel incidenteel zijn en deels wordt gedekt uit (eindigende) incidentele middelen.

- Hoe oordeelt de Raad over de mogelijkheid dat uitgaven en inkomsten in het conceptmodel niet gelijk zijn en dat dit via de uitkeringsfactor wordt verrekend?

Model – verevening inkomsten:

- Hoe oordeelt de Raad over de wijze waarop de verevening van de Overige Eigen Middelen is vormgegeven?
 - Is de grondslag Eigen Vermogen een representatieve grondslag? Zou er sprake moeten zijn van meerdere maatstaven om tot een betere verevening te komen?
 - Aan welke voorwaarden zou de dynamische werking van de verevening van de OEM moeten voldoen, zodat de verevening van het eigen vermogen de praktisch te behalen rendementen in de toekomst niet overschrijdt? Welke mate van globaliteit is daarbij volgens de Raad acceptabel?
 - Hoe kijkt de Raad aan tegen de mogelijke prikkelwerking die door de systematiek ontstaat (dat het provincies mogelijk beweegt om het Eigen Vermogen te verlagen)?
- Hoe oordeelt de Raad over de wijze waarop de verevening van de Motorrijtuigenbelasting is vormgegeven?
 - In hoeverre heeft het verevenen op basis van het gemiddelde tarief volgens de Raad een verhogend effect op de vast te stellen tarieven per provincies (prikkelwerking)?

Model – toekomstbestendigheid:

- Hoe oordeelt de Raad over de stabiliteit en de dynamische werking van het conceptmodel, zowel aan de 'uitgavenkant' als de 'inkomstenkant' van het model, mede in het licht van de grote transities waar de provincies voor aan de lat staan?
- Achten de Raad het model voldoende toekomstbestendig? Wat is volgens de Raad nodig om het model toekomstbestendig te maken en/of te houden?

Model - herverdeeleeffecten

- Wat is de opvatting van de Raad over de uitlegbaarheid van de effecten het conceptmodel voor provincies?

Vervolg model

- Wat is het advies van de Raad als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleeffecten?
- Wat is het advies van de Raad als het gaat over een strategische onderzoeksagenda. Welke toekomstige onderzoeksvragen dienen nader opgepakt te worden?
- Onderhoud model
 - Bij het gemeentefonds wordt jaarlijks een periodiek onderhoudsrapport (POR) gepubliceerd dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. De achtergrond van het POR

ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Ziet de ROB ook toegevoegde waarde voor een POR van het provinciefonds en heeft de ROB nog aanbevelingen voor deze POR.

**DG Openbaar Bestuur en
Democratische
Rechtsstaat**
Directie Bestuur, Financiën
en Regio's

Datum
20 februari 2024

Kenmerk
2024-0000020533



Aan de voorzitter van de Eerste kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Kenmerk
2024-0000110060

Uw kenmerk

Datum 20 februari 2024
Betreft Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds

Bij deze informeer ik u, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst over de stand van zaken van de nieuwe verdeling van het provinciefonds.

Op 7 december 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de "Stand van zaken en vervolg herijking gemeentefonds en financiële verhoudingen met provincies" (Kamerstukken II 2020/2021, 35570B, nr. 13). In deze brief heeft mijn voorganger, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, laten weten dat de fondsbeheerders met het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben afgesproken te streven naar een herijkt verdeelmodel van het provinciefonds per 1 januari 2023. In het Tweede Kamer commissiedebat Bestuurlijke organisatie, democratie en verkiezingen d.d. 18 januari 2023 heeft mijn voorganger toegezegd om in de eerste helft van 2023 een brief over de herijking van het provinciefonds naar de Tweede Kamer te sturen (TZ202301-009).

Mijn voorganger heeft aan de leden van Eerste Kamer eerder toegezegd naar aanleiding van vragen van de leden Flierman (CDA), Postema (PvdA) en Schalk (SGP), om na het verschijnen van het advies van de commissie-Jansen II met het IPO te overleggen en naar verdere ontwikkeling van het verdeelmodel van het Provinciefonds zal kijken (T02425). Tevens heeft mijn voorganger naar aanleiding van een vraag van het lid Van Hattem (PVV), aan de Eerste Kamer toegezegd bij de heroverweging van de verdeelmaatstaven van het Provinciefonds naar de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting te kijken (T02426).

Zoals mijn voorganger de Eerste Kamer in de uitstelbrief¹ van 11 januari 2023 aan de Eerste Kamer heeft laten weten, zijn deze vragen betrokken bij het onderzoek naar de herijking van het verdeelmodel van het provinciefonds.

In het plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997

¹[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20230113/uitstelbrief over stand van zaken/document3/f=/vlzpi9v94zuv.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20230113/uitstelbrief%20over%20stand%20van%20zaken/document3/f=/vlzpi9v94zuv.pdf)

(Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Het onderzoeksbureau CEBEON is gevraagd een voorstel te ontwikkelen voor een nieuwe verdeling van het verdeelmodel van het provinciefonds. Tijdens het onderzoekstraject is vanuit een aantal provincies ambtelijke expertise geleverd. Bovendien is tijdens het onderzoeksproces periodiek contact geweest en informatie uitgewisseld met alle provincies, zowel rechtstreeks met individuele provincies als via het IPO en/of de Ambtelijke Advies Commissie en de Bestuurlijke Advies Commissie financiën. Inmiddels heeft CEBEON een eindrapport opgeleverd (zie bijlage). Dit rapport is zeer intensief ambtelijk besproken met en door de provincies. De gezamenlijke provincies hebben de fondsbeheerders per brief van juni 2023 van de uitkomst van die besprekingen op de hoogte gesteld. Deze brief heb ik ter uwer informatie als bijlage toegevoegd, zodat ook u kennis kan nemen van de vragen en zorgen die op dit moment nog bij de provincies leven (zie bijlage).

Herziening van het verdeelmodel is in de ogen van de fondsbeheerders meer dan een technische model exercitie. Als fondsbeheerders achten wij het van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie bij provincies. De vervanging van het huidige model vraagt dan ook om politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming, met inachtneming van de provinciale leefwereld. We hebben als fondsbeheerders dan ook niet de intentie om het door CEBEON ontwikkelde verdeelmodel onverkort in te voeren.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds. De ROB zal in het bijzonder worden gevraagd in te gaan op de vragen van de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO en de fondsbeheerders (zie de bijlage de adviesaanvraag ROB).

Tot slot, het verdeelmodel van het provinciefonds is onderdeel van de financiële toekomst van provincies. Het is wat de fondsbeheerders betreft van belang dat provincies nu en in de toekomst goed in staat zijn en blijven om de opgaven waar zij voor staan in zijn algemeenheid en in het bijzonder de brede maatschappelijke opgaven uit te voeren en dat er een balans is en blijft tussen taken, ambities, middelen en uitvoeringskracht.

Datum

20 februari 2024

Kenmerk

2024-0000110060

Ik zal uw Kamer, mede namens de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst op de hoogte houden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Eenzelfde brief is ook aan de Tweede Kamer gezonden

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge



Aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk
www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk

Kenmerk
2024-0000110121

Uw kenmerk

Datum 20 februari 2024
Betreft Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds

Bij deze informeer ik u, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst over de stand van zaken van de nieuwe verdeling van het provinciefonds.

Op 7 december 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de "Stand van zaken en vervolg herijking gemeentefonds en financiële verhoudingen met provincies" (Kamerstukken II 2020/2021, 35570B, nr. 13). In deze brief heeft mijn voorganger, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, laten weten dat de fondsbeheerders met het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben afgesproken te streven naar een herijkt verdeelmodel van het provinciefonds per 1 januari 2023. In het Tweede Kamer commissiedebat Bestuurlijke organisatie, democratie en verkiezingen d.d. 18 januari 2023 heeft mijn voorganger toegezegd om in de eerste helft van 2023 een brief over de herijking van het provinciefonds naar de Tweede Kamer te sturen (TZ202301-009).

Mijn voorganger heeft aan de leden van Eerste Kamer eerder toegezegd naar aanleiding van vragen van de leden Flierman (CDA), Postema (PvdA) en Schalk (SGP), om na het verschijnen van het advies van de commissie-Jansen II met het IPO te overleggen en naar verdere ontwikkeling van het verdeelmodel van het Provinciefonds zal kijken (T02425). Tevens heeft mijn voorganger naar aanleiding van een vraag van het lid Van Hattem (PVV), aan de Eerste Kamer toegezegd bij de heroverweging van de verdeelmaatstaven van het Provinciefonds naar de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting te kijken (T02426).

Zoals mijn voorganger de Eerste Kamer in de uitstelbrief¹ van 11 januari 2023 aan de Eerste Kamer heeft laten weten, zijn deze vragen betrokken bij het onderzoek naar de herijking van het verdeelmodel van het provinciefonds.

In het plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997

¹[https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20230113/uitstelbrief over stand van zaken/document3/f=/vlzpi9v94zuv.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20230113/uitstelbrief%20over%20stand%20van%20zaken/document3/f=/vlzpi9v94zuv.pdf)

(Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Het onderzoeksbureau CEBEON is gevraagd een voorstel te ontwikkelen voor een nieuwe verdeling van het verdeelmodel van het provinciefonds. Tijdens het onderzoekstraject is vanuit een aantal provincies ambtelijke expertise geleverd. Bovendien is tijdens het onderzoeksproces periodiek contact geweest en informatie uitgewisseld met alle provincies, zowel rechtstreeks met individuele provincies als via het IPO en/of de Ambtelijke Advies Commissie en de Bestuurlijke Advies Commissie financiën. Inmiddels heeft CEBEON een eindrapport opgeleverd (zie bijlage). Dit rapport is zeer intensief ambtelijk besproken met en door de provincies. De gezamenlijke provincies hebben de fondsbeheerders per brief van juni 2023 van de uitkomst van die besprekingen op de hoogte gesteld. Deze brief heb ik ter uwer informatie als bijlage toegevoegd, zodat ook u kennis kan nemen van de vragen en zorgen die op dit moment nog bij de provincies leven (zie bijlage).

Herziening van het verdeelmodel is in de ogen van de fondsbeheerders meer dan een technische model exercitie. Als fondsbeheerders achten wij het van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie bij provincies. De vervanging van het huidige model vraagt dan ook om politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming, met inachtneming van de provinciale leefwereld. We hebben als fondsbeheerders dan ook niet de intentie om het door CEBEON ontwikkelde verdeelmodel onverkort in te voeren.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds. De ROB zal in het bijzonder worden gevraagd in te gaan op de vragen van de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO en de fondsbeheerders (zie de bijlage de adviesaanvraag ROB).

Tot slot, het verdeelmodel van het provinciefonds is onderdeel van de financiële toekomst van provincies. Het is wat de fondsbeheerders betreft van belang dat provincies nu en in de toekomst goed in staat zijn en blijven om de opgaven waar zij voor staan in zijn algemeenheid en in het bijzonder de brede maatschappelijke opgaven uit te voeren en dat er een balans is en blijft tussen taken, ambities, middelen en uitvoeringskracht.

Datum

20 februari 2024

Kenmerk

2024-0000110121

Ik zal uw Kamer, mede namens de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst op de hoogte houden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Eenzelfde brief is ook aan de Eerste Kamer gezonden

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge

Herijking provinciefonds

Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling



21808
eindrapport

7 juni 2023

opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
directie Bestuur Financiën en Regio's

onderzoeksteam

Rien Bruins, projectleider (Cebeon)
Coen van Rij (Cebeon)
Mark Pol (Lysias)
Wilfred Nijhof (Cebeon)
Jaap Kuipers (Cebeon)
Florian Korn (Cebeon)

I Inhoudsopgave

S Samenvatting	5
S.1 Aanleiding en context herijking	5
S.2 Intensieve betrokkenheid provincies	6
S.3 Uitkomsten nieuwe verdeling	6
S.4 Beoordeling nieuwe verdeling	11
1 Context herijking provinciefonds	13
1.1 Aanleiding herijkingsonderzoek	13
1.2 Doel herijkingsonderzoek	15
1.3 Opzet rapportage	15
2 Onderzoeksverantwoording	17
2.1 Algemeen	17
2.2 Eigenheid provincies als uitgangspunt voor nieuwe verdeling	19
2.3 Eigenheid provincies geobjectiveerd in nieuwe verdeling	20
2.4 Gevalideerde data per provincie als basis voor de verdeelmodellen	23
2.5 Financiële-verhoudingswet als beoordelingskader voor nieuwe verdeling	26
Deel 1: Totaalbeeld nieuwe verdeling provinciefonds	28
3 Uitkomsten nieuwe verdeling	29
3.1 Nieuwe verdeling uitgavenclusters	29
3.2 Nieuwe verevening inkomstenclusters	33
4 Beoordeling nieuwe verdeling	36
4.1 Toetsing aan beoordelingscriteria	36
4.2 Knelpunten huidig verdeelmodel	37
5 Slotbeschouwing	40
Deel 2: Analyses en uitkomsten per cluster	42
6 Leeswijzer	43
7 Bestuur en ondersteuning	44
7.1 Wat zit er in dit cluster	44
7.2 Wat zien we bij provincies	44
7.3 Hoe is dit vertaald in een nieuw verdeelmodel	46
8 Infrastructuur	48
8.1 Wat zit er in dit cluster	48
8.2 Wat zien we bij provincies	49
8.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	53
9 Openbaar vervoer	55
9.1 Wat zit er in dit cluster	55
9.2 Wat zien we bij provincies	56
9.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	59

10 Water en milieu	61
10.1 Wat zit er in dit cluster.....	61
10.2 Wat zien we bij provincies.....	61
10.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	63
11 Natuur	65
11.1 Wat zit er in dit cluster.....	65
11.2 Wat zien we bij provincies.....	65
11.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	67
12 Economie.....	72
12.1 Wat zit er in dit cluster.....	72
12.2 Wat zien we bij provincies.....	72
12.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	75
13 Ruimte	78
13.1 Wat zit er in dit cluster.....	78
13.2 Wat zien we bij provincies.....	78
13.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	80
14 Cultuur en maatschappij	81
14.1 Wat zit er in dit cluster.....	81
14.2 Wat zien we bij provincies.....	81
14.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel	83
15 Motorrijtuigenbelasting (MRB)	85
15.1 Wat zit er in dit cluster.....	85
15.2 Wat zien we bij provincies.....	85
15.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuwe inkomstenverevening	87
16 Overige eigen middelen (OEM).....	90
16.1 Wat zit er in dit cluster.....	90
16.2 Wat zien we bij provincies.....	90
16.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuwe inkomstenverevening	92
Bijlagen	96
A Begeleiding van het onderzoek	97
B Verdeelmaatstaven	98
C Overzicht decentralisatie uitkeringen.....	99
D Overzicht specifieke uitkeringen.....	100

S Samenvatting

S.1 Aanleiding en context herijking

de huidige verdeling is niet langer houdbaar

Het huidige verdeelmodel voor de algemene uitkering van het provinciefonds kent een aantal fundamentele knelpunten. Zo is de verevening van eigen inkomsten achterhaald, doordat deze is gebaseerd op rendementen op vermogens die niet meer actueel zijn. De globaliteit van het model is doorgeschoten met slechts een zestal maatstaven, waarbij het aantal inwoners en een groot vast bedrag per provincie een te dominante rol spelen. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de eigenheid van de 12 provincies, de taken en verantwoordelijkheden die provincies hebben en de onderlinge (fysieke) verschillen. De dynamische werking van het huidige model schiet tekort, doordat de verdeelmaatstaven geen inhoudelijke relatie hebben met de provinciale kosten. Daardoor leiden ontwikkelingen binnen en buiten de provincies¹ soms tot niet uitlegbare uitkomsten in de verdeling van de middelen. Doordat in het huidige provinciefonds geen onderscheid wordt gemaakt naar taakgebieden (clusters), zijn veranderingen in het provinciale takenpakket en toekomstige opgaven niet goed te verwerken in het verdeelmodel. Bij de wijziging van de verdeling in 2017 is een aantal scheefheden in de verdeling ontstaan als gevolg van de integratie van de historische verdeling van BDU-middelen en de uitname van jeugdzorgmiddelen.

Vanwege deze knelpunten is de huidige verdeling niet langer houdbaar en voldoet zij bovendien niet meer aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet.

dit vraagt om een fundamentele herijking

De genoemde knelpunten in de huidige verdeling vragen om een fundamentele herijking van het provinciefonds. Daarbij dient de eigenheid van provincies het uitgangspunt te zijn en dienen de genoemde knelpunten in de huidige verdeling te worden opgelost. Uiteindelijk moet een nieuwe verdeling voldoen aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet.

het resultaat is een nieuwe kostengeoriënteerde verdeling die aansluit bij de leefwereld van provincies

Het resultaat van de herijking is een kostengeoriënteerd, uitlegbaar en duurzaam verdeelmodel dat aansluit bij de leefwereld van provincies. Daarbij is de afweging tussen kostenoriëntatie en globaliteit altijd lastig. Het nieuwe model omvat meer verdeelmaatstaven waarmee de kostenverschillen tussen provincies worden gevangen. Daarmee is de kostenoriëntatie verbeterd, ook in dynamisch opzicht, maar is het verdeelmodel wel minder globaal geworden.

Daarnaast zijn geconstateerde knelpunten opgelost. Belangrijke historische elementen in het huidige verdeelmodel zijn geactualiseerd, zoals de achterhaalde verevening van de eigen middelen en de verouderde verdeling van de openbaar vervoermiddelen.

nieuw verdeelmodel als basis voor bestuurlijke besluitvorming

De vervanging van het huidige model vraagt om politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming, met inachtneming van de provinciale leefwereld. Dit proces wordt door de fondsbeheerders samen met de provincies gestart, met de uitkomsten in dit rapport als uitgangspunt.

¹ Zoals gemeentelijke herindelingen (Vijfheerenlanden) of veranderingen binnen de vervoersregio's.

In dit rapport worden uitsluitend aansluitverschillen gepresenteerd: het verschil tussen de modeluitkomsten en de feitelijke netto lasten van provincies. Deze aansluitverschillen zijn een belangrijk criterium om de kwaliteit van het nieuwe verdeelmodel te beoordelen. De verdeling moet immers goed aansluiten bij de kostenverschillen tussen provincies en de ontwikkeling daarin.

Dit zegt echter niets over de huidige verdeling en daarom ook niets over herverdeeleeffecten (verschillen tussen de nieuwe en huidige verdeling). Zelfs indien de aansluitverschillen nihil zijn, kan de nieuwe verdeling toch leiden tot herverdeeleeffecten.

S.2 Intensieve betrokkenheid provincies

Het herijkingsonderzoek is gestart met een ambtelijke en bestuurlijke ronde langs alle provincies. Daarin zijn provincies geïnformeerd over het herijkingsproces en konden zij aandachtspunten voor het onderzoek meegeven. In algemene zin werden de benoemde knelpunten door provincies onderschreven, evenals de wenselijkheid om te komen tot een meer eerlijke verdeling van de algemene middelen op basis van kostenoriëntatie.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en expertgroep. Daarin waren alle betrokken partijen vertegenwoordigd: individuele provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), externe deskundigen, voormalig provinciaal bestuurders en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën als beheerders van het provinciefonds.

In het gehele onderzoekstraject van ruim 12 maanden hebben totaal circa 30 bijeenkomsten plaats gevonden met de gremia die het onderzoek hebben begeleid.

Tijdens het onderzoeksproces is periodiek contact geweest en informatie uitgewisseld met alle provincies, zowel rechtstreeks met individuele provincies als via het IPO. Daarnaast zijn er twee rondes met ‘technische briefings’ georganiseerd voor alle provincies, waarin de provincies zijn geïnformeerd over tussentijdse bevindingen en input hebben geleverd voor het onderzoek. Deze input heeft via de begeleidingscommissie een plek gekregen in het onderzoek. Tussentijdse bevindingen zijn gepresenteerd in de Ambtelijke Advies Commissie en de Bestuurlijke Advies Commissie financiën van het IPO.

S.3 Uitkomsten nieuwe verdeling

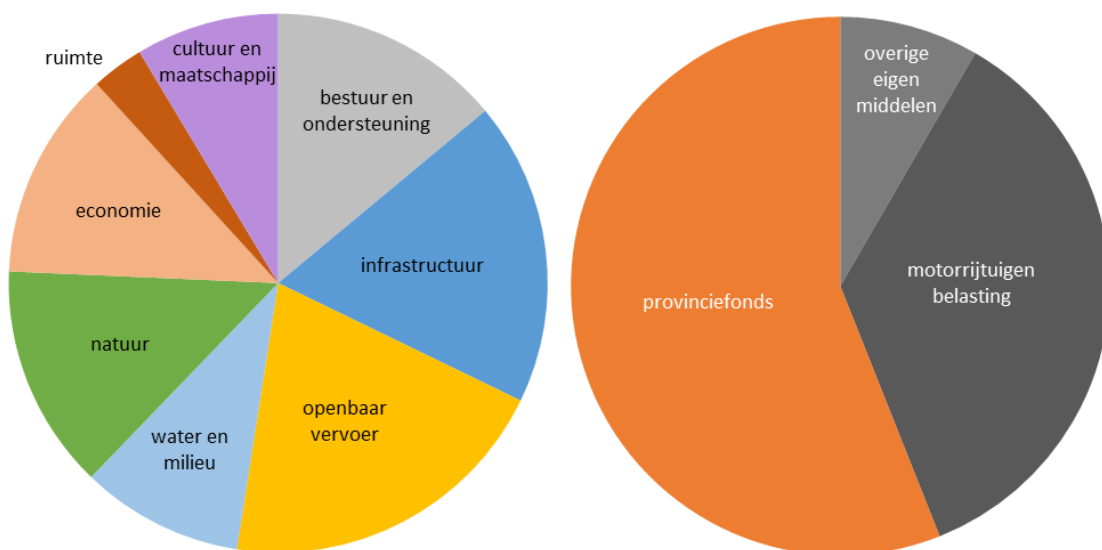
gelijke financiële uitgangspositie door combinatie van kostenoriëntatie en inkomstenverevening

Via de verdeling van het provinciefonds beoogt de Financiële-verhoudingswet provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Dit wordt gerealiseerd door aan de **uitgavenkant** bij de verdeling van de middelen rekening te houden met de kosten die provincies moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke provincie (**kostenoriëntatie**). Daarnaast moet aan de **inkomstenkant** rekening worden gehouden met verschillen in de mogelijkheden die provincies hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (**inkomstenverevening**).

opbouw nieuw verdeelmodel vanuit clusters van taken

Het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering in het provinciefonds is opgebouwd uit verdeelmodellen voor 8 uitgavenclusters en 2 inkomstenclusters. Deze clusters sluiten aan bij de taken van provincies zoals benoemd in Kompas 2020 en de wijze waarop provincies hun lasten en baten moeten verantwoorden (BBV). In de onderstaande diagrammen worden de clusters weergegeven: links de uitgavenclusters en

rechts de inkomstenclusters. Tezamen met de inkomsten uit het provinciefonds zijn de provinciale uitgaven en inkomsten in balans.



De verdeelmodellen bevatten een beperkt aantal, inhoudelijk plausibele maatstaven die in samenspraak met provincies en begeleidingscommissie zijn geselecteerd en gewogen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de netto lasten² van provincies in 2020 en zijn de uitkomsten beoordeeld in meerjarig perspectief (2017-2024).

Bij enkele clusters met relatief veel beleidsvrijheid en minder wettelijke taken (met name Economie en Cultuur en maatschappij) is door de begeleidende gremia – in de geest van de Financiële-verhoudingswet – besloten dat het verdeelmodel wat globaler mag zijn. Dit betekent dat het verdeelmodel minder strak hoeft aan te sluiten bij de provinciale uitgaven op deze clusters. Wel blijft het uitgangspunt dat de verdeling ook voor deze clusters moet bijdragen aan een gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Dit is in de nieuwe verdeling vertaald door rekening te houden met een grotere provinciale rol op deze clusters in landelijke gebieden.

samenstelling verdeelmodel voor de uitgavenclusters

In tabel S.1 is een overzicht opgenomen van de aandelen van de verschillende structuurkenmerken³ in de nieuwe verdeling per uitgavencluster. Ter vergelijking zijn in de laatste kolom de aandelen in de huidige verdeling vermeld.

² Dit zijn de bruto lasten minus de taakgerelateerde baten, zoals inkomsten uit specifieke uitkeringen, leges, heffingen, pachten, huren, bijdragen van derden, opbrengsten verkoop gronden en dergelijke.

³ Achter de genoemde structuurkenmerken gaan soms meerdere verdeelmaatstaven schuil. In totaal bevatten de uitgavenclusters van het nieuwe verdeelmodel 20 verdeelmaatstaven. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar bijlage B.

Tabel S.1: Aandeel structuurkenmerken in verdeling per uitgavencluster

structuurkenmerk	bestuur en ondersteuning	infrastructuur	openbaar vervoer	water en milieu	natuur	economie	ruimte	cultuur en maatschappij	totaal nieuw verdeel model	totaal huidig verdeel model
(landelijke) inwoners	31%		26%			74%	54%	89%	27%	64%
groei en krimp		35%		51%		15%	15%		2%	
verstedelijking		11%		13%			31%		12%	
water		55%							3%	22%
(vaar)wegen			74%						11%	
reizigerskilometers					100%				15%	
natuur en landschap				36%		11%			14%	
bedrijven								10%	4%	
historie								1%*	1%	
schaaleffecten	69%								10%	14%
totaal uitgavenclusters	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

* inclusief Friese taal

In tabel S.1 is te zien dat in de nieuwe verdeling gemiddeld zo'n 27% is gerelateerd aan het **inwonertal**, met name in landelijke gebieden. In de huidige verdeling is dat 64%. Via de maatstaf inwoners in landelijk gebied wordt rekening gehouden met de grotere provinciale rol in minder verstedelijkte regio's, zoals op de clusters Economie en Cultuur en maatschappij.

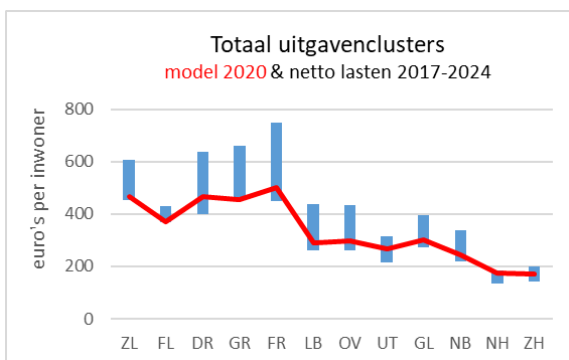
Een belangrijk deel van de nieuwe verdeling is gerelateerd aan **fysieke kenmerken** van provincies, zoals (vaar)wegen, natuur, land en water. In totaal circa 30%. In de huidige verdeling is dat 22% (waarbij alleen wordt gekeken naar binnenwater en oeverlengte).

In de nieuwe verdeling is gemiddeld 10% gerelateerd aan **schaaleffecten**: een vast bedrag per provincie, een bedrag per inliggende gemeente, Friese taal en een opslag over alle uitgavenmaatstaven. Daarvan is minder dan de helft gekoppeld aan het vaste bedrag. In de huidige verdeling wordt gemiddeld 14% verdeeld via het specifieke vaste bedrag per provincie.

Daarnaast is een belangrijk deel van de nieuwe verdeling gerelateerd aan **gebruiksgegevens** (reizigerskilometers) en **specifieke kenmerken** van provincies, zoals groei en krimp, de mate van verstedelijking, historische kenmerken en bedrijvigheid. Dergelijke kenmerken ontbreken in de huidige verdeling van het provinciefonds.

uitkomsten verdeelmodel uitgavenclusters in meerjarig perspectief

Vanwege de sterke dynamiek in de provinciale lasten en baten, dienen de modeluitkomsten in meerjarig perspectief beoordeeld te worden. In het onderstaande diagram is de bandbreedte van de netto lasten van iedere provincie weergegeven voor de periode 2017-2024 (de blauwe staafjes). De rode lijn is de uitkomst van het nieuwe verdeelmodel voor de uitgavenclusters voor 2020. Daarmee geeft het diagram weer hoe het verdeelmodel aansluit bij de netto lasten op alle uitgavenclusters van provincies in meerjarig perspectief.



Het totaal van de nieuwe verdeelmodellen voor de uitgavenclusters (rode lijn) weet de verschillen tussen provincies in netto lastenniveaus (blauwe staafjes) goed te overbruggen. De modeluitkomst valt voor alle provincies binnen de bandbreedte van hun netto lasten in de periode 2017-2024.

De modeluitkomst begeeft zich overwegend aan de onderkant van de bandbreedte in de netto lasten. Dit hangt vooral samen met incidentele effecten,

waarbij de extra uitgaven worden bekostigd met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen en/of eigen reserves. Beide aanvullende dekkingsbronnen zijn bij de herijking buiten beschouwing gelaten.

vormgeving nieuwe verevening inkomstenclusters

De systematiek voor de verevening van verschillen in belastingcapaciteit met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting (MRB) is niet gewijzigd. Net als in de huidige verdeling worden deze verschillen in capaciteit verevend op basis van de hoofdsom⁴. Dit betekent dat in de verdeling rekening wordt gehouden met verschillen in *potentiële capaciteit* en niet met *feitelijke inkomsten* uit de MRB.

Alleen het rektarief voor de opcenten is geactualiseerd en gaat van 65,90 naar 81,21 (de gemiddelde opcenten in 2020). Dit volgt uit het uitgangspunt om de verdeelmodellen voor de uitgavenclusters ook af te stemmen op het totaal van de feitelijke netto lasten van provincies in 2020. Daarom ligt het voor de hand om bij de inkomsten ook aan te sluiten bij het totaal van de feitelijke inkomsten in 2020. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat de omvang van het provinciefonds hierdoor niet verandert: het extra budget dat aan uitgavenkant wordt verdeeld is gelijk aan het extra budget dat aan de inkomstenkant in de verevening wordt betrokken.

De systematiek voor de verevening van de overige eigen middelen (OEM) is wel gewijzigd. In de huidige verdeling wordt de OEM grotendeels verevend op basis van verschillen in historische rendementen op vermogens. In de nieuwe verdeling wordt de OEM verevend op basis van een fictief rendement op het eigen vermogen van provincies.

Daarbij is een balans gezocht tussen nauwkeurigheid en beïnvloedbaarheid. Enerzijds dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat niet over het hele eigen vermogen rendement kan worden gerealiseerd en dat er ook provincies zijn met substantiële schulden. Anderzijds dient de verevening ook niet te complex te worden door allerlei correcties op het eigen vermogen, waardoor de uitkomst van de verevening mogelijk beïnvloedbaar wordt. Deze balans is gevonden door een drempelwaarde op het eigen vermogen te hanteren, waarover geen rendement wordt verondersteld. Deze drempelwaarde is bepaald op de jaaromzet⁵ van provincies. Daarmee wordt op globale wijze rekening gehouden met het feit dat over bepaalde componenten van het eigen vermogen geen feitelijk rendement wordt gerealiseerd en sommige provincies ook substantiële schulden hebben.

Het fictieve rendement bedraagt in de uitgangssituatie 3,45% en is afgestemd op de totale feitelijke inkomsten uit de OEM in 2020. Ten behoeve van de stabiliteit is voor alle variabelen een meerjarig gemiddelde (2017-2020) gehanteerd. Voorgesteld wordt om dit fictieve rendement te dynamiseren door het te koppelen aan het actuele rendement op 10-jarige Nederlandse staatsleningen.

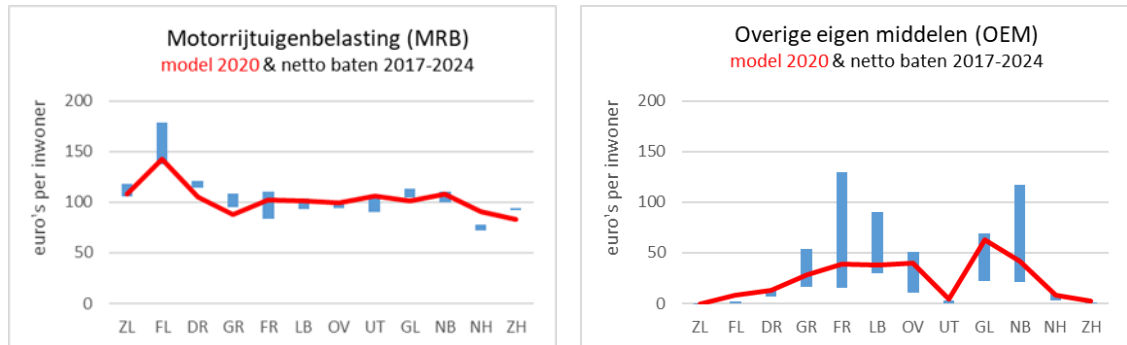
Alles afwegende is dit beoordeeld als de meest eenvoudige wijze van verevening van de verschillen tussen provincies in de *capaciteit* om overige eigen inkomsten te genereren die het best aansluit bij de uitgangspunten en doelstelling van de Financiële-verhoudingswet.

⁴ Dit is het aantal motorvoertuigen onderscheiden naar gewichtsklasse.

⁵ Dit is het totaal van de netto lasten in de exploitatie exclusief de mutaties in reserves.

uitkomsten nieuwe verevening inkomsten in meerjarig perspectief

In de onderstaande diagrammen worden de uitkomsten van de nieuwe verevening voor de inkomstenclusters gepresenteerd: motorrijtuigenbelasting (MRB, links) en de overige eigen middelen (OEM, rechts). Daarbij is de modeluitkomst (rode lijn) afgezet tegen de bandbreedte van de netto baten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



In het linker diagram is te zien dat de verevening (rode lijn) de verschillen in de MRB op hoofdlijnen volgt. De feitelijke baten uit de MRB zijn het product van de hoofdsom en de provinciale opcenten. Deze baten bewegen zich bij de meeste provincies binnen een beperkte bandbreedte (blauwe staafjes).⁶ Waar de feitelijke baten afwijken van de verevening (rode lijn), hangt dit samen met de opcenten die de provincies hanteren. Drenthe, Groningen en Zuid-Holland hanteren relatief hoge opcenten, waardoor de verevening tegen het gemiddelde rekentarief lager uitkomt dan de feitelijke baten. Noord-Holland hanteert juist lage opcenten, waardoor de verevening hoger uitkomt dan de feitelijke baten. Provincies die relatief hoge opcenten hanteren, creëren daarmee extra bestedingsruimte ten opzichte van provincies die relatief lage opcenten hanteren.

In het rechter diagram is te zien dat de inkomsten uit de OEM bij een aantal provincies sterk fluctueert in de onderzoeksperiode. Zo hebben diverse provincies in de afgelopen jaren incidentele inkomsten uit koerswinsten en dividenden gerealiseerd. Tevens valt op dat enkele provincies in de hele onderzoeksperiode nagenoeg geen inkomsten uit OEM genereren. De nieuwe verevening van de OEM (rode lijn) volgt globaal deze verschillen in inkomsten tussen de provincies en valt binnen de bandbreedte van de feitelijke inkomsten in de onderzoeksperiode. Uit deze bandbreedte is af te leiden dat provincies feitelijk meer of minder inkomsten uit OEM (kunnen) realiseren, afhankelijk van hun eigen keuzes omtrent de inzet van hun vermogen.

Voor de goede orde: provinciale keuzes met betrekking tot de hoogte van de opcenten of het beleggen van vermogens zijn niet van invloed op de verevening van de inkomstencapaciteit in het nieuwe verdeelmodel. Wanneer provincies door relatief hoge opcenten of goed renderende beleggingen meer inkomsten genereren dan waar in de verevening rekening mee wordt gehouden, blijven deze extra inkomsten beschikbaar voor de provincie.

⁶ In Flevoland is sprake van een hoge hoofdsom per inwoner, die de laatste jaren is gedaald door het vertrek van leasemaatschappijen.

S.4 Beoordeling nieuwe verdeling

provinciale eigenheid verankerd in kostengeoriënteerde nieuwe verdeling

Het nieuwe verdeelmodel is opgebouwd vanuit inhoudelijk plausibele maatstaven, waarin de eigenheid van provincies tot uiting komt. De eigenheid van provincies is geborgd door de keuze van (1) de structuurkenmerken van provincies en (2) de wijze waarop wordt omgegaan met historisch gegroeide situaties, zoals met name de uiteenlopende vermogenspositie van provincies. Het verdeelmodel sluit goed aan bij de leefwereld en de (meerjarige) kostenpatronen van provincies. Waar sprake is van grotere aansluitverschillen tussen het model en de feitelijke netto lasten, is dat verklaarbaar vanuit incidentele effecten en/of eigen keuzes, al dan niet in combinatie met de beschikbaarheid van aanvullende middelen (decentralisatie-uitkeringen, specifieke uitkeringen, EU-subsidies). Daarmee kan worden gesteld dat er sprake is van een kostengeoriënteerde nieuwe verdeling.

globaliteit afgewogen tegen kostenoriëntatie in relatie tot beleidsvrijheid

Per cluster van taken zijn verdeelmodellen ontwikkeld in aansluiting op meerjarige kostenpatronen en met oog voor de leefwereld en eigenheid van provincies. Daarbij is ook de inbreng van individuele provincies betrokken. In samenspraak met de begeleidingscommissie is steeds de balans bewaakt tussen de gewenste kostenoriëntatie en globaliteit van de verdeling. Daarbij is de mate van beleidsvrijheid per cluster meegewogen: minder beleidsvrijheid vraagt om sterkere kostenoriëntatie en meer beleidsvrijheid maakt een meer globale verdeling mogelijk.

Vanuit het totaalbeeld van de nieuwe verdeelmodellen per cluster is een harmonisatieslag gemaakt, waarin elke geselecteerde verdeelmaatstaf kritisch is beoordeeld op de toegevoegde waarde voor de verklaring van kostenpatronen. Dit heeft geresulteerd in een overzichtelijke set van 2 à 3 verdeelmaatstaven per cluster. Daarmee is een balans gevonden tussen de doorgeschoten globaliteit van het huidige verdeelmodel en een genuanceerde kostenoriëntatie voor verschillende uitgavenclusters.

gelijke financiële uitgangspositie provincies hersteld

De Financiële-verhoudingswet beoogt provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Het huidige provinciefonds kent diverse knelpunten rond de verdeling van middelen en de verevening van inkomsten, waardoor provincies niet dezelfde financiële uitgangspositie hebben. Met het nieuwe verdeelmodel wordt deze scheefheid hersteld door een kostengeoriënteerde verdeling in combinatie met een geactualiseerde verevening van verschillen in inkomstencapaciteit. Vanuit een gelijke financiële uitgangspositie kunnen provincies vergelijkbare keuzes maken, waarmee de provinciale autonomie beter wordt gefaciliteerd.

een duurzame nieuwe verdeling met uitlegbare uitkomsten

Het nieuwe verdeelmodel is afgestemd op goed vergelijkbaar gemaakte financiële gegevens per provincie voor een lange periode (2017-2024). De uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel valt voor alle provincies binnen de bandbreedte van de meerjarige netto lasten.

De gekozen verdeelmaatstaven voldoen aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet: ze komen uit betrouwbare bron, worden periodiek geactualiseerd, zijn stabiel in de tijd en voldoende flexibel om de autonome ontwikkelingen in de kostenpatronen van provincies te kunnen volgen. Doordat verdeelmaatstaven een inhoudelijke relatie hebben met de provinciale kosten, zal het model de ontwikkelingen in de kosten globaal kunnen volgen.

Doordat het nieuwe verdeelmodel is opgebouwd vanuit clusters van taken of taakonderdelen en een groter aantal maatstaven bevat, kan het verdeelstelsel beter onderhouden worden. Daardoor kunnen budgetten

voor (nieuwe) taken gericht via het betreffende cluster of specifieke maatstaven over provincies worden verdeeld. Hierdoor zullen decentralisatie- of specifieke uitkeringen minder nodig zijn. Dit alles maakt de nieuwe verdeling duurzaam en uitlegbaar.

knelpunten huidige verdeling opgelost: van fixatie op historie naar logisch aansluitend bij de leefwereld

Met de nieuwe verdeling zijn de knelpunten van de huidige verdeling opgelost. Zo is de inkomstenverevening actueel, realistisch en dynamisch. De dynamische werking van het verdeelmodel is verbeterd, doordat de nieuwe verdeling is gebaseerd op diverse provinciale structuurkenmerken per cluster in plaats van het aantal inwoners en een groot vast bedrag per provincie. Ook bij bestuurlijke grenswijzigingen of ontwikkelingen in vervoerregio's zijn de uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel uitlegbaar (zie ook illustratie in paragraaf 4.2). Tot slot is een aantal scheefheden in de verdeling opgelost, die zijn ontstaan bij de wijziging van de verdeling in 2017.

Na invoering van het nieuwe verdeelmodel wordt aanbevolen om de ontwikkeling van de verdeling goed te volgen in relatie tot de ontwikkelingen in de provinciale lasten en baten, zeker gezien de grote opgaven en veranderingen die de provincies te wachten staan. Het periodiek onderhoudsrapport (POR) van het ministerie van BZK is daarvoor een geschikt instrument.

Het rapport bestaat uit twee delen. Na een beschrijving van de context van de herijking en de verantwoording van het onderzoek, wordt in deel 1 het totaalbeeld van de nieuwe verdeling voor het provinciefonds gepresenteerd. In deel 2 worden de analyses en uitkomsten per cluster nader toegelicht. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid worden de uitkomsten in dit rapport steeds gepresenteerd in euro's per inwoner.

1 Context herijking provinciefonds

1.1 Aanleiding herijkingsonderzoek

achtergrond: herijking provinciefonds 2017

In 2012 is na uitgebreid onderzoek conform de Financiële-verhoudingswet een kostengeoriënteerde verdeling voor het provinciefonds ingevoerd. Deze verdeling werd in 2017 herzien omdat men van mening was dat de verdeling (te) complex was en de verhouding tussen de algemene uitkering en enkele decentralisatie-uitkeringen niet meer in balans was. De herziening richtte zich vooral op een vereenvoudiging van de verdeling, waarbij het uitgangspunt was dat dit niet tot herverdeeleeffecten mocht leiden. Daarmee werd de verdeling uit 2012 gecontinueerd.

Na de herziening in 2017 zijn in verschillende adviezen kanttekeningen geplaatst bij de houdbaarheid van dit verouderde verdeelmodel. Daarbij heeft Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) aandacht gevraagd voor de kostenoriëntatie van de verdeling. De Raad constateerde ook dat geen rekening is gehouden met de gewijzigde verschillen tussen provincies om rendement te halen op hun vermogen. De Raad van State heeft vastgesteld dat een kostengeoriënteerde benadering op basis van provinciale kerntaken en een meer op werkelijkheid gestoeld rendement op vermogen van provincies noodzakelijk is voor een stabiel en toekomstbestendig financieel verdeelstelsel. Daarnaast zijn in de Tweede Kamer diverse moties ingediend met betrekking tot de verdeling van het provinciefonds en zijn in dat verband toezeggingen gedaan door de minister van BZK.

In de Tweede Kamer zijn twee moties ingediend die relevant zijn voor de inrichting van de verdeelsystematiek van het provinciefonds:

- Motie Veldman/Fokke⁷ die de fondsbeheerder verzoekt om binnen een termijn van drie jaar in samenwerking met het IPO te komen met een plan van aanpak voor en aanpassing van het verdeelmodel voor het provinciefonds. Daarbij rekening houdend met de motie Veldman/Wolbert.
- Motie Veldman/Wolbert⁸ die verzoekt te komen tot een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds gericht op een vereenvoudiging van het systeem en daarbij te onderzoeken hoe verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland kunnen worden gefaciliteerd.

Daarnaast heeft bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds de minister van BZK enkele toezeggingen gedaan:

- De Minister zegt de Eerste Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Flierman (CDA), Postema (PvdA) en Schalk (SGP), toe dat: de Minister van Economische Zaken naar de problematiek van de provincie Zeeland kijkt en de Kamer daarover een brief stuurt; De Minister zelf na het verschijnen van het advies van de commissie-Jansen II met het IPO zal overleggen en naar verdere ontwikkeling van het verdeelmodel van het provinciefonds zal kijken (T02425).
- De Minister zegt de Eerste Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Hattem (PVV), toe bij de heroverweging van de verdeelmaatstaven van het Provinciefonds naar de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting te kijken (T02426).

⁷ Kamerstukken II 2016/2017, 34 568, nr. 8.

⁸ Kamerstukken II 2015/2016, 34 300 VII nr. 28.

In een onderzoek naar de verdeling van het provinciefonds uit 2019 zijn diverse knelpunten in de verdeling benoemd en enkele vraagstukken opgeworpen inzake toekomstige opgaven en de wijze van inkomstenverevening. Ook vanuit de provincies zijn diverse knelpunten benoemd met betrekking tot de huidige verdeling:

- de verevening van **eigen inkomsten** is gestoeld op rendementen die niet langer realistisch zijn. De invoering van het schatkistbankieren en de renteontwikkelingen van de afgelopen jaren vormen hier de belangrijkste redenen voor. Hiervoor is **Zeeland** in een bestuurlijke afspraak tijdelijk gecompenseerd, buiten de methodiek van het huidige model om. Ook andere provincies lopen aan tegen het feit dat rendementen niet langer gemaakt worden, maar dat dat wel effect heeft op hun inkomsten uit het Provinciefonds;
- het huidige model is te sterk gebaseerd op het **aantal inwoners** in een provincie. De kosten van provincies worden echter veel meer bepaald door verschillende ruimtelijke kenmerken, omdat het takenpakket van provincies zich daar voornamelijk op richt. Het feit dat het aantal inwoners zo dominant is, maakt de uitkomsten van de huidige verdeling **slecht uitlegbaar**. Bovendien maakt de vormgeving (inwoners in miljoenen in het kwadraat) de uitwerking in het model slecht voorspelbaar;
- het grote specifieke vaste bedrag per provincie maakt het huidige model **weinig flexibel**. Doordat er in het huidige provinciefonds geen clusters worden onderscheiden is het niet te volgen of het model goed aansluit bij de ontwikkelingen in de uitgaven van provincies. In combinatie met het zeer beperkte aantal en soms lastig uitlegbare maatstaven (inwoners in het kwadraat) is het huidige model **niet duurzaam**: het huidige provinciefonds biedt weinig aanknopingspunten om budgetten op de juiste wijze toe te voegen of uit te nemen;
- het huidige model reageert niet goed op **gemeentelijke herindelingen** (die over provinciegrenzen heengaan). In de praktijk leiden gemeentelijke herindelingen tot onnavolgbare uitkomsten van het model, waarbij zelfs provincies die niets met de herindeling te maken hebben (negatief) worden geraakt. Alle provincies worden geconfronteerd met niet uitlegbare effecten als gevolg van ontwikkelingen in het inwonertal van de **vervoerregio's**;
- de huidige verdeling bevat een aantal **historische weeffouten**. Zo is de verdeling van de in 2017 geïntegreerde BDU-middelen gebaseerd op gedateerde gegevens (2008 en eerdere jaren). Bij de overheveling van de jeugdzorgmiddelen van het provinciefonds naar het gemeentefonds in 2017 is een aantal provincies onevenredig benadeeld. Dit is tot op heden nooit hersteld.

huidige verdeling: doorgeschoten globaliteit en achterhaalde verevening van inkomsten

Belangrijke kritiek op de huidige verdeling is de doorgeschoten globaliteit. De huidige verdeling is gebaseerd op slechts 6 verdeelmaatstaven. Daarbij speelt het aantal inwoners van provincies een belangrijke rol (circa 65% van de middelen wordt met inwonersmaatstaven verdeeld), naast een specifiek vast bedrag per provincie (circa 14%) en enkele watergerelateerde maatstaven. Bovendien worden in het huidige provinciefonds geen uitgavenclusters onderscheiden.

Dit betekent dat het huidige verdeelmodel geen uitlegbare relatie heeft met kostenverschillen tussen provincies en de dynamische werking moeilijk te volgen is. Dit komt onder andere tot uiting bij gemeentelijke herindelingen over de bestuurlijke grenzen van provincies en van vervoerregio's binnen provincies. Bovendien zijn taakmutaties niet goed te verwerken in het verdeelmodel.

Het voorgaande betekent dat de kostenoriëntatie van het huidige verdeelmodel van het provinciefonds betwijfeld kan worden, zeker in dynamisch opzicht. Bovendien biedt het huidige verdeelmodel weinig aanknopingspunten om toekomstige ontwikkelingen op de juiste wijze te verwerken in het provinciefonds.

Daarnaast worden in de huidige verdeling de eigen inkomsten verevend op basis van rendementen op vermogens van provincies die niet meer actueel zijn. Dit heeft er toe geleid dat jaarlijks specifieke reparatiemaatregelen voor Zeeland worden getroffen.

Dit alles vormt de aanleiding voor het onderhavige onderzoek naar de herijking van het provinciefonds.

1.2 Doel herijkingsonderzoek

nieuwe verdeling die voldoet aan de Fvw en tegemoet komt aan moties van de Tweede Kamer

Doel van het herijkingsonderzoek is te komen tot een integraal verdeelmodel voor de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Tevens moet het onderzoek antwoord geven op enkele openstaande moties⁹ van, en toezeggingen¹⁰ aan, de Eerste Kamer.

Het belang van de herijking wordt onderschreven door de provincies. Omdat aansluiting bij de leefwereld van provincies en draagvlak voor de verdeling van groot belang is, trekken fondsbeheerders, IPO en de provincies gezamenlijk op bij de uitwerking van het onderzoek en het maken van bestuurlijke keuzes. Na advisering door IPO en ROB volgt een bestuurlijk besluitvormingsproces, waarbij het voorstel ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: hoe komen we tot een verdeelmodel dat zo optimaal mogelijk aansluit bij de *aard en taken* van provincies, rekening houdend met de *eigenheid* van individuele provincies?

Daarbij is door de opdrachtgever verzocht om langs drie lijnen inzicht te verschaffen in de samenhang tussen taken, kosten en inkomsten:

1. Breng het takenpakket van provincies in beeld en heb daarbij oog voor het onderscheid naar de wettelijke en niet-wettelijke kerntaken en opgaven van provincies, en ook voor verschillen in aard en intensiteit van de taakuitoefening als gevolg van de eigenheid van de individuele provincies;
2. Hoe hangen de uitgaven die de provincies doen samen met dit onderscheid in taken: welke factoren leiden tot verschillen en waar zitten verschillen/gemene delers?
3. Welke bekostigings-/financieringsbronnen staan provincies ter beschikking en in welke mate is deze beschikbaarheid verdeeld?

Doel van het onderzoek is het ontwikkelen van een verdeelmodel dat optimaal aansluit bij de inzichten die de bovengenoemde drie deelvragen hebben opgeleverd, uitlegbare uitkomsten genereert en bij toetsing aan het beoordelingskader (zie paragraaf 2.5) leidt tot een positief oordeel.

1.3 Opzet rapportage

In deze rapportage doen we verslag van de onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van de herijking van het provinciefonds.

De rapportage is opgebouwd uit 2 delen:

1. het totaalbeeld van de uitkomsten van de herijking (hoofdstuk 3 t/m 5);
2. de uitkomsten per cluster (hoofdstukken 7 t/m 16).

⁹ Het betreft de moties Veldman/Fokke (Kamerstukken II, 2016/2017, 34586, nr. 8) en Veldman/Wolbert (Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300 VII, nr. 28).

¹⁰ Het betreft toezeggingen inzake de problematiek van de provincie Zeeland (Kamerstukken I, 2016/2017, 34 550 VII, nr. D, TO2425) en de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (Kamerstukken I, 2017/2018, 34 775 VII, nr. 2, TO2426).

Voorafgaand aan deel 1 geven we in hoofdstuk 2 een verantwoording van hoe het rapport tot stand is gekomen. Voorafgaand aan de beschrijvingen per cluster biedt de leeswijzer in hoofdstuk 6 een toelichting op de opbouw van de hoofdstukken in deel 2 en de belangrijkste elementen uit de analyses.

Voor het antwoord op onderzoeksvraag 1 wordt verwezen naar het tussenrapport¹¹ waarmee de eerste fase van het onderzoek is afgesloten. Voor de samenhang tussen uitgaven en taken en de achtergronden van verschillen tussen provincies (vraag 2) wordt verwezen naar de toelichting op uitgavenclusters in deel 2 (wat zien we bij provincies en hoe is dit vertaald naar nieuwe verdeelmodel). Voor de beantwoording van vraag 3 wordt verwezen naar de inkomstenclusters in deel 2.

¹¹ Cebeon & Lysias, Herijking verdeling provinciefonds, tussenrapport 1^e fase: uitgaven- en inkomstenanalyse, 7 april 2022.

2 Onderzoeksverantwoording

2.1 Algemeen

nieuwe verdeelmodellen als basis voor bestuurlijk traject

In dit rapport wordt verslag gedaan van de werkzaamheden die hebben geresulteerd in een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering in het provinciefonds. Het resultaat is een nieuwe verdeling waarin de eigenheid van provincies een plek heeft gekregen, diverse knelpunten in de huidige verdeling zijn opgelost. Daarnaast voldoet de nieuwe verdeling beter aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet. De nieuwe verdeelmodellen vormen de basis voor het bestuurlijke traject dat door de beheerders van het provinciefonds wordt opgestart samen met het IPO en de provincies.

governance: intensief onderzoekstraject samen met provincies

De nieuwe verdeling is het resultaat van een intensief onderzoekstraject van ruim 12 maanden samen met provincies. Na een inventariserende ronde langs alle provincies (ambtelijk en bestuurlijk) zijn gedetailleerde financiële data en achtergrondinformatie verzameld bij alle provincies. De toegepaste onderzoeksmethode is er op gericht de belasting voor provincies zo beperkt mogelijk te houden. Desalniettemin is er op verschillende momenten tijdens het traject contact geweest met individuele provincies om de provinciale wereld achter de cijfers scherp te krijgen en de data goed te kunnen duiden.

Tussentijdse bevindingen zijn uitgebreid besproken tijdens de 30 bijeenkomsten met de begeleidende gremia, waarin naast de beheerders van het provincies, het IPO en de ROB, ook een viertal provincies waren vertegenwoordigd. Tevens heeft een expertgroep met een bestuurlijke achtergrond in een tiental bijeenkomsten met ons gereflecteerd op de uitkomsten en het proces.

Graag bedanken wij de leden van deze gremia voor het verrijken van het onderzoek met niet alleen hun technische expertise, maar ook hun bekendheid met de leefwereld van provincies en hun kritische inbreng. Daarbij wisten zij hun objectieve rol te bewaken bij de ontwikkeling van een nieuwe verdeling, waarin bekende knelpunten worden ondervangen en die voldoet aan de Financiële-verhoudingswet.

Daarnaast zijn enkele ‘technische briefings’ georganiseerd, waarin de tussentijdse bevindingen met alle provincies individueel zijn doorgenomen. In dat verband zijn door provincies ook suggesties gedaan voor verdeelmaatstaven en de vormgeving van verdeelmodellen. De opbrengsten van deze briefings zijn na bespreking in de begeleidingscommissie meegenomen in het onderzoek.

Tot slot zijn (tussentijdse) bevindingen gepresenteerd in de Ambtelijke Advies Commissie Financiën en de Bestuurlijke Advies Commissie Financiën van het IPO en tijdens een webinar voor statenleden.

verschillenanalyse: provinciale kostenpatronen vangen in objectieve verdeelmodellen

In dit rapport worden de uitkomsten van de verdeelmodellen gepresenteerd. Deze verdeelmodellen zijn in beginsel afgestemd op de feitelijke netto lasten¹² van provincies op basis van de rekening 2020 en de provinciale leefwereld achter deze cijfers. Daarbij is rekening gehouden met decentralisatie-uitkeringen die

¹² Dit zijn de bruto lasten minus de taakgerelateerde baten, zoals inkomsten uit specifieke uitkeringen, leges, heffingen, pachten, huren, bijdragen van derden, opbrengsten verkoop gronden en dergelijke. Daarbij zijn de mutaties in reserves vanwege het niet structurele karakter buiten beschouwing gelaten.

sommige provincies ontvangen en die in de herijking buiten beschouwing blijven.¹³ Dit geldt ook voor mutaties in reserves die vaak een incidenteel karakter hebben en forse fluctuaties in de tijd laten zien. Aangezien de nieuwe verdeling afgestemd moet worden op de structurele kostenpatronen van provincies, zijn reservemutaties buiten beschouwing gelaten.

Voor een goede kostenoriëntatie dienen de verdeelmodellen de objectieve kostenverschillen tussen provincies te vangen. Kosten zijn onvermijdbare uitgaven en de verschillen hierin tussen provincies kunnen worden geobjectiveerd aan de hand van provinciale structuurkenmerken. Via de methodiek van verschillenanalyse worden effecten van eigen keuzes zo goed mogelijk uitgefilterd. Voor een nadere toelichting op dit proces wordt verwezen naar paragraaf 2.3.

In de eerste fase van het onderzoek is gebleken dat de netto lasten van provincies op verschillende onderdelen soms flinke dynamiek laten zien. Dit heeft te maken met het projectmatige karakter van veel provinciale uitgaven (zoals investeringen in wegen en openbaar vervoer, natuurontwikkeling), waarbij soms ook aanvullende dekkingsbronnen worden ingezet, zoals inkomsten uit decentralisatie- of specifieke uitkeringen, EU-subsidies of eigen reserves. Bovendien hebben grootschalige investeringsprojecten vaak betrekking op meerdere boekingsjaren en worden bijbehorende lasten en baten niet altijd synchroon verantwoord.

Gezien deze dynamiek is het zinvol om de modeluitkomsten in meerjarig perspectief te beoordelen. Daarom worden de modeluitkomsten (basis 2020) steeds afgezet tegen het meerjarig beeld (2017-2024) van de netto lasten per provincie.

aansluitverschillen zeggen niets over mogelijke herverdeeeffecten

In dit rapport worden uitsluitend aansluitverschillen gepresenteerd: het verschil tussen de modeluitkomsten en de feitelijke netto lasten van provincies. Deze aansluitverschillen zijn een belangrijk criterium om de kwaliteit van de nieuwe verdeelmodellen te beoordelen. De verdeling moet immers goed aansluiten bij de kostenverschillen tussen provincies en de ontwikkeling daarin. Dit zegt echter niets over de huidige verdeling, en zegt daarom ook niets over mogelijke herverdeeeffecten (verschillen tussen de nieuwe en huidige verdeling).

Zelfs indien de aansluitverschillen nihil zijn, kan de nieuwe verdeling toch leiden tot herverdeeeffecten. Dit hangt onder andere samen met het gegeven dat provincies substantiële budgetten toevoegen en onttrekken aan reserves en de provinciale rekeningen soms forse resultaten laten zien. Uiteindelijk moet het totaal van de nieuwe verdeelmodellen worden afgestemd op het totaal van de beschikbare middelen in het huidige provinciefonds. Dit is ook van invloed op de uiteindelijke herverdeeeffecten van de nieuwe verdeling.¹⁴

¹³ Daarom zijn decentralisatie-uitkeringen per cluster gesaldeerd met de netto lasten, zodat de nieuwe verdeelmodellen worden afgestemd op de feitelijke netto lasten minus de dekking uit decentralisatie-uitkeringen.

¹⁴ Wanneer de omvang per uitgavenccluster wordt afgestemd op de omvang van de netto lasten inclusief mutaties in reserves per cluster, wordt aangesloten bij de feitelijke bestedingsvoorkeuren van provincies. Het totaal van de uitgaven- en inkomstenclusters kan vervolgens via de uitkeringsfactor worden afgestemd op het totaal van de huidige uitkering van het provinciefonds.

2.2 Eigenheid provincies als uitgangspunt voor nieuwe verdeling

wat verstaan we onder eigenheid?

Aan de opdracht is als belangrijke voorwaarde meegegeven dat de nieuwe verdeling rekening moet houden met de eigenheid van individuele provincies. Die eigenheid komt tot uiting in verschillende aspecten: structuurkenmerken van provincies, verschillen in inkomstencapaciteit en eigen keuzes. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

onderscheidende structuurkenmerken van provincies

Enerzijds onderscheiden provincies zich van elkaar door bijzondere structuurkenmerken, zoals de omvang van het provinciaal beheerde wegareaal, natuurgebieden of de aanwezigheid van milieuhinderlijke bedrijvigheid. Deze kenmerken zijn vaak bepalend voor de kosten die provincies moeten maken om hun taken uit te voeren. In de onderstaande tabel worden deze verschillen geïllustreerd aan de hand van een aantal belangrijke structuurkenmerken van provincies:

- het aantal inwoners in totaal en het deel dat in landelijke gebieden woont
- de lengte van provinciale wegen
- het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer
- de oppervlakte van natuurgebieden
- de oppervlakte van binnenwater
- het aantal inrichtingen met gevaarlijke stoffen (o.a. BRZO).

De provincies zijn gesorteerd op volgorde van inwonertal. Per kenmerk is het aandeel van elke provincie in het totaal weergegeven.

Tabel 2.1: Illustratie eigenheid provincies aan de hand van structuurkenmerken, aandeel provincies in totaal

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>provincie</i>	<i>inwoners</i>	<i>landelijke inwoners</i>	<i>provinciale wegen</i>	<i>OV reizigers kilometers</i>	<i>natuur</i>	<i>binnen water</i>	<i>inrichtingen gevaarlijke stoffen</i>
Zeeland	2%	5%	6%	2%	5%	8%	5%
Flevoland	2%	2%	7%	4%	4%	8%	1%
Drenthe	3%	7%	7%	2%	9%	2%	2%
Groningen	3%	6%	7%	9%	3%	5%	6%
Fryslân	4%	8%	9%	9%	12%	11%	3%
Limburg	6%	9%	7%	10%	7%	3%	7%
Overijssel	7%	9%	11%	12%	10%	5%	4%
Utrecht	8%	5%	5%	10%	5%	4%	3%
Gelderland	12%	19%	17%	15%	19%	9%	10%
Noord-Brabant	15%	16%	8%	12%	16%	9%	24%
Noord-Holland	17%	7%	9%	5%	7%	12%	10%
Zuid-Holland	21%	7%	9%	11%	4%	23%	25%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In bovenstaande tabel is te zien dat de eigenheid van provincies op verschillende structuurkenmerken tot uiting komt. Zo hebben de noordelijke provincies relatief veel inwoners in landelijk gebied (kolom 2) terwijl Overijssel en Gelderland een relatief groot deel van het provinciale wegenareaal in beheer heeft (kolom 3). Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben een groot deel van de inrichtingen met gevaarlijke stoffen binnen hun grenzen (kolom 7).

verschillen in eigen inkomstencapaciteit

Anderzijds zijn er verschillen tussen provincies in de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren. Dit hangt samen met verschillen in geregistreerde motorrijtuigen voor de motorrijtuigenbelasting waarover de provincies opcenten heffen, maar ook met (historisch gegroeide) verschillen in vermogens. Ook daarin komt de eigenheid van provincies tot uiting. Aangezien het provinciefonds beoogt provincies in een financieel gelijke uitgangspositie te brengen, dient de nieuwe verdeling ook rekening te houden met deze verschillen in de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren waarmee uitgaven kunnen worden bekostigd.

eigen beleidskeuzes

Tot slot leidt de eigenheid bij provincies tot uiteenlopende beleidskeuzes, wat tot uiting komt in het voorzieningenniveau en de uitvoering. De effecten van deze eigen keuzes vallen onder de provinciale autonomie en dienen de verdeling van het provinciefonds niet te beïnvloeden. Dit speelt vooral op de meer beleidsvrije clusters als Economie, Ruimte en Cultuur en maatschappij.

In de begeleidende gremia van het onderzoek is besloten provinciale uitgaven ter ondersteuning van gemeenten met financiële tekorten in het sociaal domein niet via het provinciefonds te honoreren. Dit geldt ook voor de financiële effecten van keuzes ten aanzien van het onderhoudsniveau van infrastructurele voorzieningen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende clusters in deel 2.

2.3 Eigenheid provincies geobjectiveerd in nieuwe verdeling

hoe objectiveer je eigenheid?

Voor de nieuwe verdeling van het provinciefonds is het relevant welke effecten de eigenheid van provincies heeft op de kosten die zij moeten maken. Door de eigenheid te vertalen naar structuurkenmerken wordt de eigenheid geobjectiveerd en kan zij een plek krijgen in de nieuwe verdeling.

Aan de uitgavenkant gebeurt dit door per cluster een kostengeoriënteerd verdeelmodel te ontwikkelen dat is opgebouwd vanuit de kostenbepalende structuurkenmerken van provincies. Aan de inkomstenkant krijgt de eigenheid van provincies een plek in de verdeling door de verevening van de inkomstencapaciteit.

In het onderstaande wordt toegelicht hoe dit in zijn werk gaat.

uitgavenkant provinciefonds: objectiveren kostenverschillen tussen provincies

Voor de uitgavenkant van de nieuwe verdeling moeten kostenverschillen tussen provincies worden geobjectiveerd. Daarbij zijn de **feitelijke netto lasten** van provincies het vertrekpunt.¹⁵ Daarbinnen moeten de kosten worden opgespoord: dit zijn de **noodzakelijke** uitgaven die provincies **structureel** moeten doen om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren, rekening houdend met hun structuurkenmerken (kostendrijvers) en eigen inkomstencapaciteit.

Complicatie bij deze zoektocht is het gegeven dat de feitelijke uitgaven van provincies mede worden beïnvloed door eigen provinciale keuzes met betrekking tot het voorzieningenniveau en de organisatie en efficiëntie van de uitvoering. Deze keuzes worden mede beïnvloed door de volgende aspecten:

- verschillende opvattingen over de rol die de provincie moet vervullen als middenbestuur;

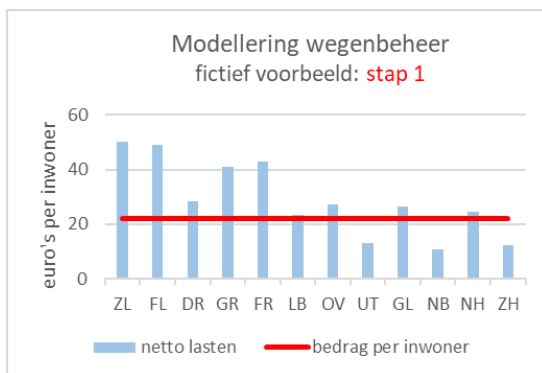
¹⁵ Het gaat hier om alle lasten en baten die tot uiting komen in de exploitatie van provincies, exclusief mutaties in reserves, stelposten en het resultaat van de rekening.

- de omvang en draagkracht van inliggende gemeenten;
- door derden bekostigde voorzieningen (infrastructuur, culturele voorzieningen);
- landelijke opgaven op provinciaal grondgebied (woningbouw, klimaat, energie);
- eigen provinciale beleidsaccenten om op bepaalde taakgebieden meer te doen (ambities, prioriteiten) of juist minder (sober voorzieningenniveau, achterstallig onderhoud);
- verschillen in beschikbare eigen middelen.

In een kostengeoriënteerde verdeling conform de Fvw dienen alleen kostenverschillen als gevolg van structuurkenmerken gehonoreerd te worden in de verdeling van het provinciefonds. Voor zover uitgavenverschillen samenhangen met eigen keuzes, dienen deze buiten de verdeling te blijven.

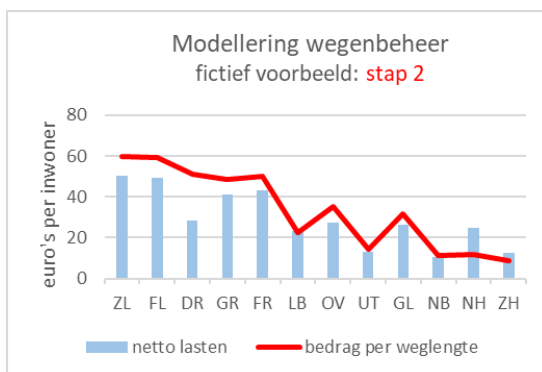
In een stapsgewijze analyse van de meerjarige provinciale lasten en baten zijn in de eerste fase van het onderzoek de achtergronden van verschillen tussen provincies inzichtelijk gemaakt. Deze inzichten zijn in de tweede fase benut om te beoordelen welke kostenbepalende aspecten in de nieuwe verdeling van het provinciefonds gehonoreerd dienen te worden. Deze verschillenanalyse biedt tevens aanknopingspunten voor de selectie en vormgeving van geschikte verdeelmaatstaven. Vervolgens zijn per cluster in een aantal stappen verdeelmodellen opgebouwd in afstemming op de netto lastenpatronen van provincies.

In de onderstaande diagrammen wordt dit stapsgewijze proces nader toegelicht aan de hand van een fictief voorbeeld voor de kosten van wegenbeheer.

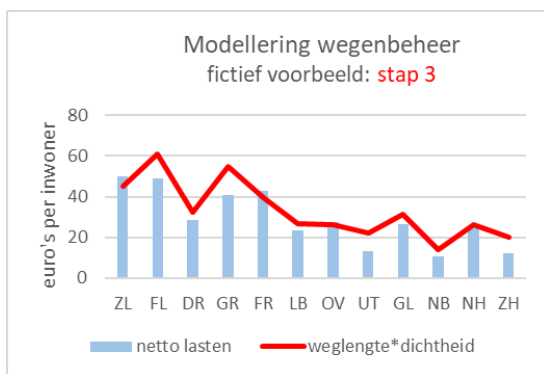


De netto lasten voor wegenbeheer uitgedrukt in euro's per inwoner lopen duidelijk uiteen tussen provincies (blauwe staafjes).

Wanneer de middelen voor wegen worden verdeeld via het aantal inwoners als verdeelmaatstaf (zoals voor een belangrijk deel in de huidige verdeling), ontvangen alle provincies een gelijk bedrag per inwoner (rode lijn). Zo'n verdeling doet geen recht aan de kostenverschillen tussen en eigenheid van provincies op het gebied van wegen.



In de praktijk van provincies blijkt dat weglengte een belangrijke verklarende factor is voor de kosten van wegenbeheer. Daarom is een eerste model gemaakt op basis van de provinciale weglengte (rode lijn). Zo'n verdeelmodel sluit al beter aan op de netto lastenpatronen. Maar bij enkele provincies zijn nog grote aansluitverschillen te zien: Drenthe krijgt met dit model 'teveel' en Noord-Holland krijgt 'te weinig'. Wanneer de verschillen zich laten verklaren door eigen keuzes stopt het zoekproces.



Wanneer uit nadere analyse van (groepen) provincies en gesprekken met provinciale deskundigen blijkt dat aansluitverschillen samenhangen met verschillen in gebruiksintensiteit van de wegen, wordt een extra structuurkenmerk aan het model toegevoegd: de bebouwingsdichtheid. Nu sluit het model nog iets beter aan bij de feitelijke netto lastenpatronen. De achtergronden van resterende aansluitverschillen zijn bepalend voor het vervolg: verder zoeken naar structuurkenmerken of stoppen indien het effecten van eigen keuzes betreft.

Het resultaat van dit iteratieve proces is een verdeling die zo goed mogelijk is afgestemd op de kosten die provincies noodzakelijkerwijs moeten maken, gegeven de (objectieve) omstandigheden waarin zij hun taken moeten uitvoeren. Door de kosten van provincies te vangen in een model op basis van structuurkenmerken zijn de kostenverschillen geobjectiveerd en is sprake van een kostengeoriënteerde verdeling.

Voor een goede kostenoriëntatie is het van belang dat de verdeelmaatstaven een inhoudelijke relatie hebben met de kosten die ze moeten verklaren. In combinatie met de juiste weging van de verschillende verdeelmaatstaven zal er dan ook sprake zijn van kostenoriëntatie in dynamisch opzicht. Dit betekent dat het model kostenontwikkelingen in de tijd globaal kan volgen. In het fictieve voorbeeld wegenbeheer: wanneer de omvang van het wegenareaal in provincie X toeneemt, zal het kostengeoriënteerde verdeelmodel deze ontwikkeling volgen waardoor de modeluitkomst voor provincie X blijft aansluiten bij de kosten.

afweging tussen kostenoriëntatie en globaliteit

Bij de ontwikkeling van de verdeelmodellen per cluster(onderdeel) is steeds getracht met een beperkt aantal globale verdeelmaatstaven zo goed mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld en kostenpatronen van provincies (kostenoriëntatie). Daarbij is steeds samen met de begeleidingscommissie een afweging gemaakt tussen kostenoriëntatie en globaliteit.

Doordat het verdeelmodel is opgebouwd vanuit clusters en soms onderdelen daarbinnen, leidt dit al gauw tot nadere verfijningen om rekening te houden met alle bijzonderheden per provincie. Om te voorkomen dat de modellen te verfijnd zouden worden met een groot aantal complexe verdeelmaatstaven, heeft een harmonisatieslag plaats gevonden. Wanneer maatstaven met een beperkt aandeel in een verdeelmodel weinig toegevoegde waarde hebben voor de verklaring van de kostenpatronen zijn deze in overleg met de begeleidingscommissie vervangen. Dit heeft er toe geleid dat per cluster een beperkt aantal uniform gedefinieerde maatstaven wordt gebruikt, zodat in voldoende mate sprake blijft van een globale verdeling van de algemene middelen.

inkomstenkant provinciefonds: verevenen verschillen in inkomstencapaciteit

Naast kostenoriëntatie aan de uitgavenkant dient aan de inkomstenkant rekening te worden gehouden met verschillen in de capaciteit om eigen inkomsten te genereren om gelijke uitgangspositie van provincies te bewerkstelligen. Daarbij is het de bedoeling om in de verdeling rekening te houden met verschillen in de *capaciteit* om eigen inkomsten te genereren; het is niet de bedoeling om *feitelijke inkomsten* af te romen. Daarmee houden provincies de vrijheid om feitelijk meer of minder inkomsten te genereren, zonder dat dit van invloed is op de uitkomsten van het verdeelmodel.

Aan de inkomstenkant worden twee componenten onderscheiden: de opcenten motorrijtuigenbelasting en de overige eigen middelen (met name inkomsten uit beleggingen en deelnemingen).

De opbrengsten van provincies uit de MRB worden bepaald door de combinatie van de grondslag (hoofdsom MRB) en het tarief van de opcenten. De verevening van de MRB-inkomsten in het provinciefonds sluit aan bij de grondslag van de inkomsten, zodat provincies de vrijheid houden om via de tariefstelling meer of minder bestedingsruimte te creëren.

Voor de beoogde werking in het provinciefonds is bij de overige eigen middelen een vergelijkbare benadering gevolgd, door in de verevening aansluiting te zoeken bij de grondslag van de overige eigen inkomsten en provincies vrij te laten daaruit meer of minder inkomsten te genereren.

2.4 Gevalideerde data per provincie als basis voor de verdeelmodellen

gedetailleerde informatie per provincie voor de periode 2017-2024

In de eerste fase van het onderzoek is voor alle provincies gedetailleerde financiële informatie verzameld voor 8 opeenvolgende jaren: de rekeningen 2017-2020 en de begrotingen 2021-2024. Daarnaast is achtergrondinformatie verzameld in de vorm van de jaarrekening, de meerjarenbegroting, beleidsinformatie, investeringsplannen en documentatie over toekomstige opgaven.

Deze lasten en baten zijn voor alle onderzoeksjaren op uniforme wijze gerubriceerd naar clusters van samenhangende taken (zie volgende alinea). Hierdoor worden de financiën van de provincies zo goed mogelijk onderling en in de tijd vergelijkbaar. De uitkomsten van deze rubricering zijn ter validatie teruggekoppeld op de provincies. Voor een verdere toelichting op de uitgevoerde werkzaamheden wordt verwezen naar de tussenrapportage.¹⁶

lasten en baten gerubriceerd naar uniforme clusters

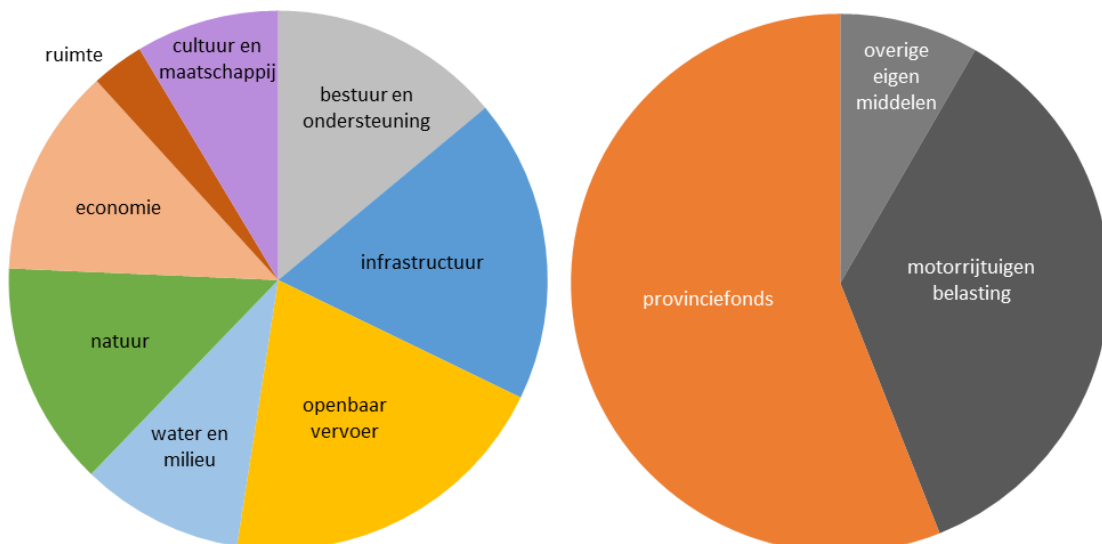
Voor het ontwikkelen van een kostengeoriënteerde verdeling is het van belang om de provinciale taken te clusteren naar inhoudelijk samenhangende taken. Als uitgangspunt voor de clusterindeling is de Iv3-indeling uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)¹⁷ gehanteerd en is aangesloten bij de kerntaken uit Kompas 2020.

Vanwege de onderlinge samenhang van taken en de bestedingsvrijheid van de algemene middelen, moet de clusterindeling niet te verfijnd zijn en dienen de clusters een substantiële omvang te hebben. Verder is het van belang dat taken zodanig geclusterd zijn dat de kostenverschillen tussen provincies met vergelijkbare structuurkenmerken verklaard kunnen worden. Dit maakt het ook eenvoudiger om het verdeelstelsel in de toekomst te onderhouden. Bij taakmutaties in een bepaald cluster zijn dan de verdeelmaatstaven voorhanden waarmee de mutaties adequaat in het verdeelstelsel verwerkt kunnen worden.

In de onderstaande diagrammen zijn de 8 uitgavenclusters en 2 inkomstenclusters weergegeven die in de analyses worden onderscheiden. Tezamen met de inkomsten uit het provinciefonds zijn de provinciale uitgaven en inkomsten in balans.

¹⁶ Cebeon & Lysias, Herijking verdeling provinciefonds, tussenrapport 1^e fase: uitgaven- en inkomstenanalyse, 7 april 2022.

¹⁷ Daarin wordt een achttal hoofdtaakvelden onderscheiden waarop provincies hun lasten en baten uit de exploitatie dienen te verantwoorden.



nader inzoomen op onderdelen bij heterogene clusters

Alhoewel de clusters zijn onderscheiden op basis van inhoudelijk samenhangende taken, zijn binnen enkele clusters onderdelen te onderscheiden die verschillende kostendrijvers en een uiteenlopende dynamiek kennen.

Zo is bijvoorbeeld binnen Infrastructuur een onderscheid te maken naar wegenbeheer (reguliere beheer en onderhoud van de provinciale wegen), wegenprojecten (aanleg of reconstructie van provinciale wegen) en vaarwegen.

Bij wegenprojecten is een sterke dynamiek in de netto lasten van provincies te zien: grootschalige infrastructurele projecten lopen vaak over meerdere jaren, waarbij vaak reserves of specifieke middelen worden ingezet en soms bijdragen van andere partijen aan de orde zijn. Het onderdeel vaarwegen is vooral gerelateerd aan het areaal vaarwegen in provinciaal beheer, dat sterk uiteen loopt tussen de provincies.

Ook binnen andere clusters, zoals Water en milieu en Natuur, zijn onderdelen te onderscheiden met verschillende kenmerken waarmee bij de modelontwikkeling rekening is gehouden.

herijking verdeling binnen huidige omvang provinciefonds

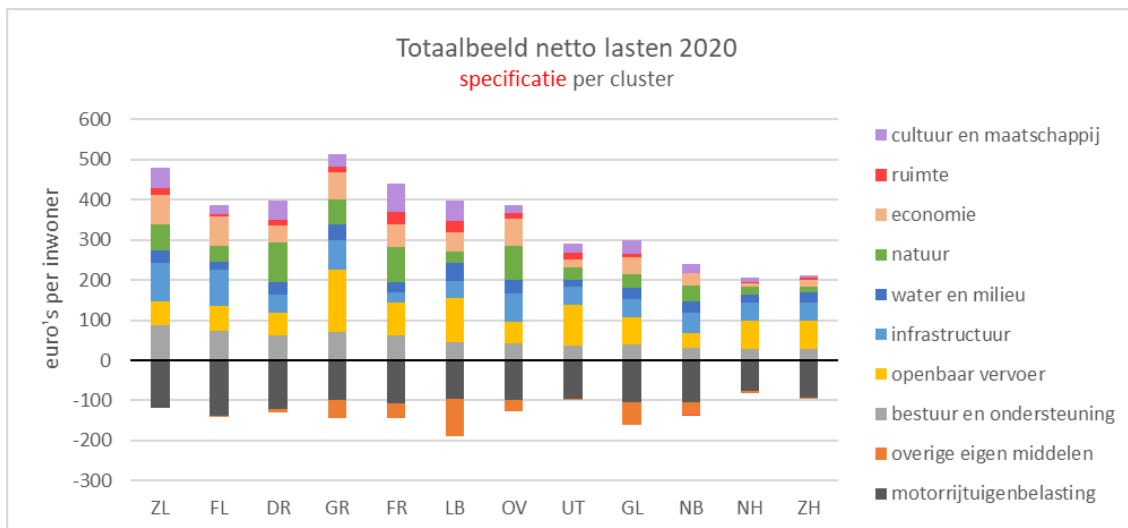
Uitgangspunt van het herijkingsonderzoek is dat deze plaats vindt binnen de huidige omvang van het provinciefonds: circa 2,6 miljard euro in 2020. Bij de herijking van de uitgavenkant wordt deze afgestemd op de omvang van de feitelijke uitgaven van provincies (ruim 4,7 miljard euro). Dit betekent dat de verevening van de inkomsten afgestemd moet worden op de feitelijke inkomsten van provincies (circa 2,1 miljard euro).

Het huidige provinciefonds is gebaseerd op de historische verhoudingen: 4,1 miljard aan uitgaven en 1,6 miljard aan inkomsten. Omdat de uitgaven- en inkomstenclusters een verschillende verdeling kennen, hebben deze volumeverschillen ook invloed op de uiteindelijke uitkomsten van de herijking.

basis voor nieuwe verdeling: netto lasten per provincie in 2020

De nieuwe verdeling voor het provinciefonds is afgestemd op de netto lasten van provincies per cluster in 2020. Dit is het meest recente rekeningjaar waarvoor gegevens beschikbaar waren bij de start van het onderzoek.

In het onderstaande diagram is te zien hoe deze netto lasten per cluster zijn verdeeld over de provincies, waarbij de provincies van links naar rechts zijn gesorteerd op inwonertal.



Op de achtergronden per cluster en de verschillen tussen provincies wordt uitgebreid stil gestaan bij de bespreking van de clusters (zie Deel 2). Hier beperken we ons tot het totaalbeeld in 2020.

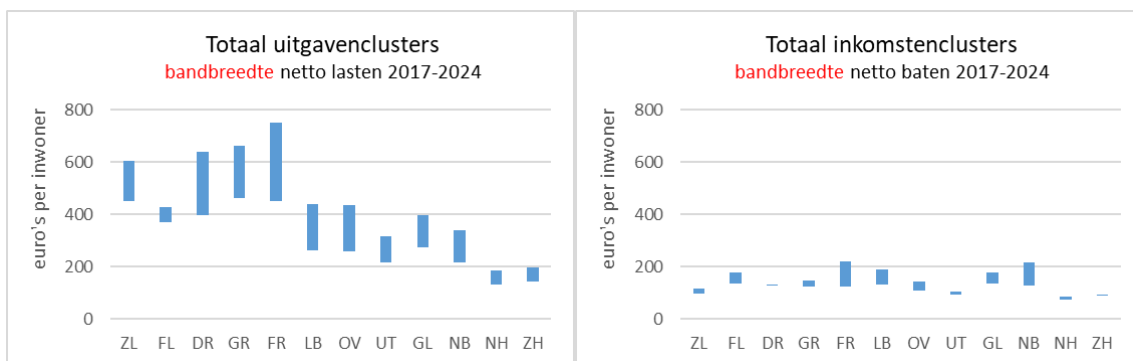
Op hoofdlijnen is te zien dat het gemiddelde netto lastenniveau per inwoner lager zijn als de provincies meer inwoners hebben. Enkele provincies laten een beeld zien dat enigszins afwijkt van dit gemiddelde beeld. Dit hangt vooral samen met afwijkende netto lastenniveaus op de clusters Openbaar vervoer,¹⁸ Natuur, en Cultuur en maatschappij.

Hoewel de inkomsten uit de opcenten MRB voor vrijwel alle provincies de grootste eigen dekkingsbron vormen, kunnen sommige provincies beschikken over substantiële Overige eigen middelen.

Doordat ook vergelijkbare data zijn verzameld over omliggende jaren (2017-2024) kunnen de modeluitkomsten in meerjarig perspectief worden beoordeeld.

beoordeling uitkomsten in meerjarig perspectief

Vanwege de dynamiek in provinciale lasten en baten worden de uitkomsten van de nieuwe verdeling in meerjarig perspectief beoordeeld. In onderstaande diagrammen is te zien binnen welke bandbreedte de uitgaven en inkomsten per provincie zich hebben bewogen in de periode 2017-2024.



¹⁸ Bij het cluster Openbaar vervoer blijven de vervoerregio's buiten beschouwing. Daarom zijn de netto lasten van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland voor dit cluster uitgedrukt in het aantal inwoners exclusief de inwoners in de betreffende vervoerregio's.

In het linker diagram is te zien dat de netto lasten op de uitgavenclusters bij verschillende provincies veel dynamiek laten zien in de periode 2017-2024 (lange staafjes). Daarnaast is te zien dat het netto lastenniveau per inwoner in de kleinere provincies gemiddeld hoger is dan in de provincies met veel inwoners. In het rechter diagram is te zien dat de dynamiek aan de inkomstenkant in de periode 2017-2024 relatief beperkt is.

Naast feitelijke lasten en baten zijn in de eerste fase van het onderzoek ook toekomstige provinciale opgaven geïnventariseerd. Daarbij is gebleken dat de grootste opgaven betrekking hebben op de cluster Infrastructuur, Openbaar vervoer en Natuur. In de data voor de onderzoeksperiode zijn in beperkte mate uitgaven in het kader van deze opgaven te vinden. Het grootste deel van de uitgaven aan deze opgaven moet nog komen en valt buiten deze herijking.

Alhoewel de nieuwe verdeling is afgestemd op de feitelijke netto lasten op dit moment, is bij de vormgeving van de modellen al wel zo goed mogelijk rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen door het onderscheiden van clusteronderdelen en het verfijnen van bepaalde verdeelmaatstaven (bijvoorbeeld bij Natuur). Daarmee biedt de nieuwe verdeling een ‘kapstok’ voor toekomstige ontwikkelingen en mogelijke honorering van daarmee samenhangende (beheer)kosten in het provinciefonds.

2.5 Financiële-verhoudingswet als beoordelingskader voor nieuwe verdeling

verdeling provinciefonds moet bijdragen aan gelijke financiële uitgangspositie voor alle provincies

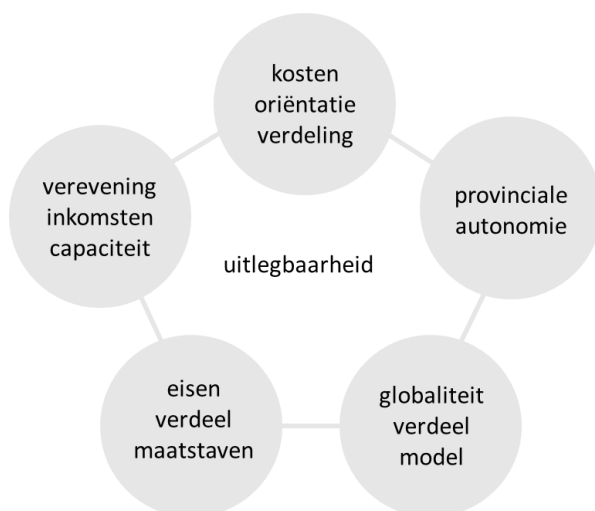
Provincies hebben nagenoeg dezelfde taken, maar de omstandigheden waaronder zij die taken moeten uitvoeren verschilt. Door in de verdeling van het provinciefonds rekening te houden met die verschillende omstandigheden, beoogt de Fvw alle provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Dit wordt gerealiseerd door een kostengeoriënteerde verdeling van de middelen in het provinciefonds.

Dit is echter niet voldoende voor een gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Ook hun mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren loopt sterk uiteen. Daardoor kunnen sommige provincies zich – ondanks een kostengeoriënteerde verdeling van de middelen – toch meer uitgaven veroorloven dan andere provincies. Daarom worden binnen het provinciefonds verschillen in inkomstencapaciteit verevend. Hierdoor leveren provincies met meer mogelijkheden om zelf inkomsten te genereren een grotere eigen bijdrage in hun uitgaven.

Daarnaast is nog een aantal andere uitgangspunten opgenomen in het beoordelingskader voor de nieuwe verdeling, die tezamen moeten zorgen voor een gelijke financiële uitgangspositie van provincies met respect voor de provinciale eigenheid en autonomie.

verschillende uitgangspunten wegen in onderlinge samenhang

Belangrijke uitgangspunten van de Fvw zijn opgenomen in het beoordelingskader waarbinnen de uitkomsten van de nieuwe verdeling uiteindelijk moeten worden gewogen. De verschillende elementen staan op gespannen voet met elkaar en dienen in onderlinge samenhang gewogen te worden.



Voorbeeld: kostenoriëntatie kan ertoe leiden dat rekening wordt gehouden met allerlei bijzonderheden per provincie en de verdeling heel gedetailleerd wordt en de eveneens gewenste globaliteit van de verdeling in het geding komt.

Andersom kan een globale verdeling doorschieten naar een eenvoudig model met een beperkt aantal maatstaven waarmee onrecht wordt gedaan aan de specifieke kostenbepalende omstandigheden waarmee provincies worden geconfronteerd.

De eisen aan verdeelmaatstaven zijn bepalend voor de duurzaamheid van het verdeelmodel. Betrouwbare maatstaven met een inhoudelijke relatie met de kosten moeten ook ontwikkelingen in de kosten kunnen volgen, zodat de verdeling ook in de toekomst kostengeoriënteerd blijft.

Met een kostengeoriënteerde verdeling en verevening van verschillen in inkomstencapaciteit beoogt de Fvw provincies in een gelijke uitgangshouding te brengen om hun taken op een vergelijkbaar niveau uit te kunnen voeren. Vanuit die gelijke uitgangshouding kunnen provincies zelf keuzes maken ten aanzien van de inzet van hun algemene middelen, het geambieerde voorzieningenniveau en de wijze van uitvoering. Daarmee is ook de provinciale autonomie beter gediend.

Voor de acceptatie en het draagvlak voor de verdeling is het ten slotte van belang dat zowel de vormgeving als de uitkomsten van het verdeelmodel (i.e. aansluitverschillen) uitlegbaar zijn en zodoende aansluiten bij de leefwereld van provincies.

Deel 1: Totaalbeeld nieuwe verdeling provinciefonds

3 Uitkomsten nieuwe verdeling

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de nieuwe verdeling gepresenteerd. In paragraaf 3.1 komt eerst de uitgavenkant aan de orde. De uitkomst van de nieuwe verevening voor de inkomstenclusters wordt gepresenteerd in paragraaf 3.2.

Voor zowel de uitgavenkant als de inkomstenkant wordt aangegeven welke bekende knelpunten worden opgelost met de nieuwe verdeling. Belangrijke notie in dit verband is dat een verdeling op basis van kostenoriëntatie in combinatie met een actuele, realistische inkomstenverevening, alle provincies in een gelijke financiële uitgangspositie brengt. Dat is uiteindelijk in het belang van alle provincies.

3.1 Nieuwe verdeling uitgavenclusters

eigenheid provincies als uitgangspunt: afweging kostenoriëntatie versus globaliteit

Aan het gehele provinciale takenpakket wordt door provincies in 2020 ruim 4,7 miljard euro besteed. Op dit budget is de nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters van het provinciefonds afgestemd, rekening houdend met de eigenheid van provincies.

De eigenheid van provincies komt tot uiting in diverse, vaak fysieke kenmerken van provincies. Deze kenmerken zijn bepalend voor de kosten die provincies moeten maken om hun taken uit te voeren. Daarom dienen deze kenmerken een plek te krijgen in een kostengeoriënteerde verdeling.

Vanwege de diversiteit van provincies groeit het aantal verschillende kenmerken snel. Het is niet wenselijk dit allemaal onder te brengen in de verdeling. Dit leidt tot een zeer gedetailleerd en complex verdeelmodel. Dit past ook niet bij de verdeling van de algemene, vrij besteedbare middelen van het provinciefonds.

Daarom is in de Fvw vastgelegd dat het verdeelmodel van het provinciefonds ook een zekere globaliteit moet hebben. Daarmee wordt niet alleen gedoeld op het aantal maatstaven, maar ook op de vormgeving van de maatstaven die niet onnodig complex dient te zijn. De globaliteit dient als uitgangspunt afgewogen te worden tegen het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Deze afweging is steeds gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie en expertgroep en met inbreng vanuit alle provincies. Daarbij is telkens de vraag gesteld of de verdeling voldoende aansluit bij de netto lastenpatronen en of er vanuit de leefwereld nog aanvullende objectieve argumenten zijn om de aansluitverschillen te verminderen. Vanuit deze overwegingen is de keuze gemaakt tussen het verder verfijnen van de verdeelmodellen, dan wel het vereenvoudigen van het verdeelmodel door maatstaven te schrappen gezien beleidsvrijheid op een cluster.

overzicht structuurkenmerken verdeelmodellen uitgavenclusters

De verdeelmodellen voor de uitgavenclusters zijn opgebouwd uit verschillende verdeelmaatstaven. De vormgeving en weging van de maatstaven is afgestemd op de provinciale kostenpatronen. Daarbij zijn sommige verdeelmaatstaven gewogen met kostenverhogende factoren (bebouwingsdichtheid, bodemgesteldheid) of nader gespecificeerd (inwoners in landelijk/stedelijk gebied, reizigerskilometers bus/trein, natuur binnen/buiten natuurnetwerk Nederland), zodat verschillende onderdelen een uiteenlopende weging konden krijgen. Voor de details per cluster verwijzen we naar deel 2.

De verdeelmaatstaven zijn te groeperen naar een aantal onderscheidende structuurkenmerken.¹⁹ In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de aandelen van de verschillende structuurkenmerken in de nieuwe verdeling per uitgavencluster. Ter vergelijking zijn in de laatste kolom de aandelen in de huidige verdeling vermeld.

Tabel 3.1: Aandeel structuurkenmerken in verdeling per uitgavencluster

structuurkenmerk	bestuur en ondersteuning	infrastructuur	openbaar vervoer	water en milieu	natuur	economie	ruimte	cultuur en maatschappij	totaal nieuw verdeel model	totaal huidig verdeel model
(landelijke) inwoners	31%		26%			74%	54%	89%	27%	64%
groei en krimp						15%	15%		2%	
verstedelijking		35%		51%			31%		12%	
water		11%		13%					3%	22%
(vaar)wegen		55%							11%	
reizigerskilometers			74%						15%	
natuur en landschap					100%				14%	
bedrijven				36%		11%			4%	
historie								10%	1%	
schaaleffecten	69%							1%*	10%	14%
totaal uitgavenclusters	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

* inclusief Friese taal

In tabel 3.1 is te zien dat in de nieuwe verdeling gemiddeld 27% is gerelateerd aan het **inwonertal**, met name in landelijk gebied. In de huidige verdeling is dat 64%.

Een belangrijk deel van de nieuwe verdeling is gerelateerd aan **fysieke kenmerken** van provincies, zoals (vaar)wegen, natuur, land en water. In totaal circa 30%. In de huidige verdeling is dat circa 22% (binnenwater en oeverlengte).

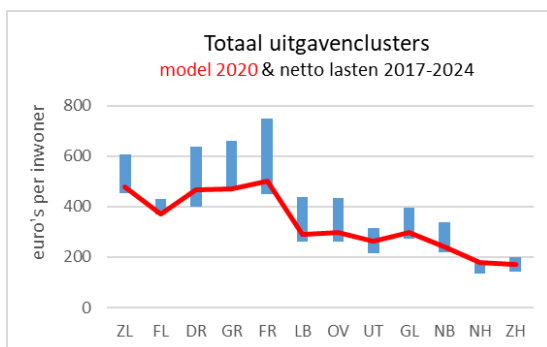
In de nieuwe verdeling is gemiddeld 10% gerelateerd aan **schaaleffecten**: een vast bedrag, een bedrag per gemeente, Friese taal en een opslag over alle uitgavenmaatstaven. Daarvan is minder dan de helft gekoppeld aan het vaste bedrag. In de huidige verdeling wordt gemiddeld 14% verdeeld via het specifieke vaste bedrag per provincie.

Daarnaast is een belangrijk deel van de nieuwe verdeling gerelateerd aan **gebruiksgegevens** (reizigerskilometers) en **specifieke kenmerken** van provincies, zoals groei en krimp, de mate van verstedelijking, historische kenmerken en bedrijvigheid. Dergelijke kenmerken ontbreken in de huidige verdeling van het provinciefonds.

aansluiting nieuwe verdeling op feitelijke netto lasten in meerjarig perspectief

In het onderstaande diagram staat de uitkomst voor het totaal van de uitgavenclusters (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).

¹⁹ Achter de genoemde structuurkenmerken gaan soms meerdere verdeelmaatstaven schuil. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar bijlage B.



Het totaal van de nieuwe verdeelmodellen voor de uitgavenclusters weet de verschillen tussen provincies in netto lastenniveaus goed te overbruggen. De modeluitkomst valt voor alle provincies binnen de bandbreedte van hun netto lasten in de periode 2017-2024.

De rode lijn begeeft zich overwegend aan de onderkant van de blauwe staafjes. Een en ander hangt samen met incidentele effecten, waarbij de extra uitgaven worden bekostigd met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen en/of eigen reserves. Beide aanvullende dekkingsbronnen zijn bij de herijking buiten beschouwing gelaten.

onderscheid beheertaken, ontwikkeltaken en autonome taken

De netto lastenpatronen van provincies zijn zo goed mogelijk gevangen met een selectie van maatstaven die een inhoudelijke relatie hebben met de kostenverschillen op elk cluster, waarbij de aansluitverschillen zich vooral laten verklaren door incidentele effecten en/of eigen keuzes van provincies. Daarbij is steeds een afweging gemaakt tussen kostenoriëntatie en globaliteit van de verdeling. In algemene zin is de kostenoriëntatie zwaarder gewogen wanneer sprake is van clusters met minder beleidsvrijheid, terwijl de globaliteit zwaarder weegt bij meer beleidsvrije clusters.

Binnen de 8 uitgavenclusters is een onderscheid te maken naar clusteronderdelen met een beheersmatig karakter, clusteronderdelen die vooral betrekking hebben op ontwikkeltaken met een projectmatig karakter en clusters met meer autonome taken waar de beleidsvrijheid van provincies relatief groot is doordat er nauwelijks sprake is van wettelijke voorschriften. De verschillende clusteronderdelen zijn als volgt ingedeeld in deze driedeling:

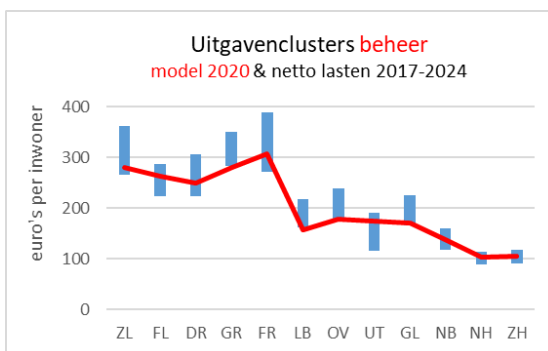
- Beheertaken: bestuur en ondersteuning, (vaar)wegenbeheer, exploitatie openbaar vervoer, water en milieu, natuurbeheer
- Ontwikkeltaken: wegenprojecten, projecten openbaar vervoer, natuurontwikkeling
- Autonome taken: economie, ruimte, cultuur en maatschappij

Autonome taken worden ook grotendeels verdeeld met algemene maatstaven zoals het aantal (landelijke) inwoners. Door de extra weging van inwoners in landelijke gebieden wordt rekening gehouden met de grotere rol van minder verstedelijkte provincies op deze clusters.

aansluitverschillen per type taak in meerjarig perspectief

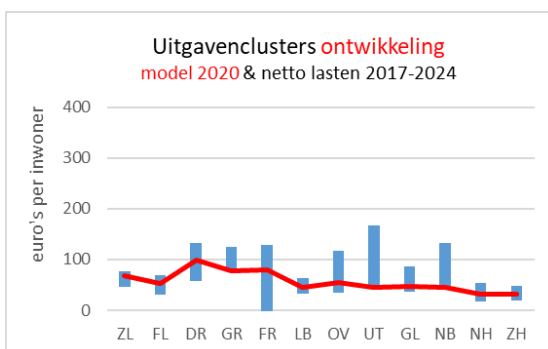
Voor beheertaken sluiten de nieuwe verdeelmodellen goed aan op de feitelijke netto lastenpatronen. Bij ontwikkeltaken zijn de aansluitverschillen groter, hetgeen samenhangt met het projectmatige karakter waardoor de lasten en baten forse fluctuaties in de tijd laten zien. Ook bij autonome taken wijken de netto lasten van individuele provincies soms fors af van de modeluitkomst, wat samenhangt met eigen keuzes van provincies op deze beleidsvrije taken.

In onderstaande figuren worden de modeluitkomsten gepresenteerd in het perspectief van de meerjarige netto lasten per provincie voor beheer-, ontwikkel- en autonome taken.



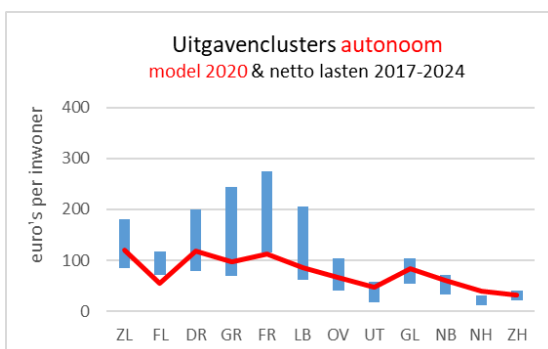
De relatief grote niveauverschillen tussen provincies bij de beheertaken worden goed gevangen met de nieuwe verdeelmodellen. Tevens vallen de modeluitkomsten voor meeste provincies binnen de bandbreedte van de meerjarige netto lasten.

De hogere uitgaven hebben vaak betrekking op incidentele effecten, al dan niet gerelateerd aan reservemutaties of inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen.



Bij ontwikkeltaken loopt het *gemiddelde* netto lastenniveau tussen provincies minder sterk uiteen dan bij de beheertaken.

Bij een aantal provincies is er sprake van sterk wisselende netto lasten in de periode 2017-2024 (lange blauwe staafjes). Dit heeft ook een relatie met mutaties in reserves, die in de herijking buiten beschouwing zijn gelaten.²⁰



Bij de autonome taken is de dynamiek van de netto lasten het grootst (lange blauwe staafjes), vooral bij de kleinere provincies. Hierin komt in belangrijke mate de keuzevrijheid van provincies tot uiting.

Daarbij zijn de netto lasten vaak sterk gerelateerd aan de bestuursperiode en de keuzes die daarin worden gemaakt.

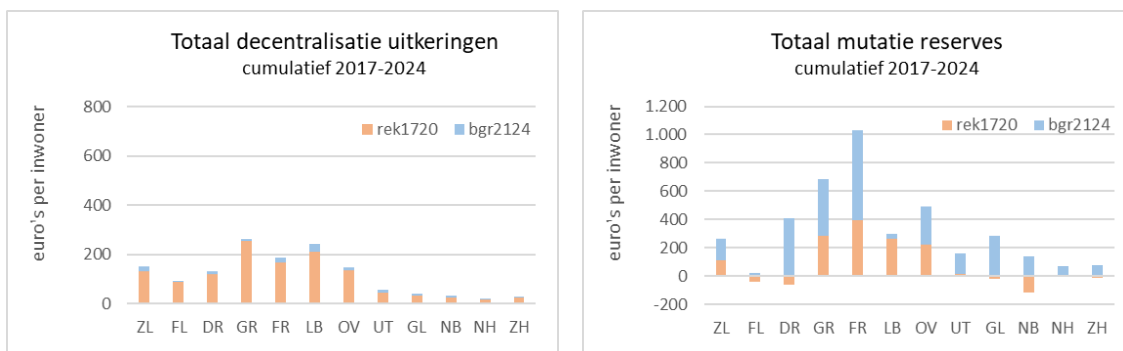
aanvullende dekkingsbronnen: decentralisatie-uitkeringen en eigen reserves

Voor de beoordeling van de aansluitverschillen is het ook relevant dat provincies in uiteenlopende mate kunnen beschikken over aanvullende dekkingsbronnen voor hun uitgaven. In onderstaande diagrammen zijn de cumulatieve inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen²¹ en mutaties in reserves voor de periode 2017-2024 in beeld gebracht.

Bij de reservemutaties gaat het om het saldo van onttrekkingen en toevoegingen. Dit betekent dat bij een positief bedrag sprake is van per saldo onttrekkingen, waarmee een deel van de uitgaven in de exploitatie wordt gedekt. Bij een negatief bedrag is er per saldo sprake van toevoegingen aan de reserves.

²⁰ In Fryslân hangt de sterke dynamiek in de netto lasten samen met de decentralisatie-uitkering Regionaal Specifiek Pakket Zuiderzeelijn. Wanneer deze middelen gedurende meerdere jaren zijn opgespaard en vervolgens ineens worden ingezet, kan dit leiden tot per saldo baten in enig jaar.

²¹ Exclusief Waddenfonds aangezien deze middelen niet direct door de ontvangende provincies worden besteed maar worden doorgesluisd naar een externe organisatie.



In het linker diagram is te zien dat diverse provincies in de periode 2017-2024 substantiële budgetten uit decentralisatie-uitkeringen ontvangen. De inzet van deze budgetten is vaak over meerdere jaren verspreid en deels gereserveerd voor onder andere investeringen in de sfeer van infrastructuur en openbaar vervoer.

In het rechter diagram is te zien dat de meeste provincies per saldo forse budgetten onttrekken aan hun reserves, zowel in de rekeningen 2017-2020 (oranje staafjes) als in de begrotingen 2021-2024 (blauwe staafjes). Vooral de provincies Groningen, Fryslân, Limburg en Overijssel hebben in de periode 2017-2020 substantiële budgetten aan hun reserves onttrokken. De provincies Noord-Brabant, Drenthe en Flevoland hebben de afgelopen jaren per saldo budgetten toegevoegd aan hun reserves (oranje staafjes onder de x-as).

Bij de provincies die (in sommige jaren) over relatief veel aanvullende middelen kunnen beschikken, is dat terug te zien in hun uitgaven op de verschillende clusters: zij hebben in de betreffende jaren meer kunnen uitgeven (de staafjes zijn dan langer). Deze extra uitgaven hoeven dan niet te worden gehonoreerd in de algemene uitkering van het provinciefonds, omdat het gaat om (incidentele) uitgaven die al een andere dekking hebben.

3.2 Nieuwe verevening inkomstenclusters

inkomstenverevening draagt ook bij aan gelijke financiële uitgangspositie van provincies

Om provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen, dient aan de inkomstenkant rekening te worden gehouden met verschillen in de provinciale capaciteit om eigen inkomsten te genereren. Extra inkomsten geven immers extra bestedingspotentie, zowel direct als indirect bij het aanboren van externe geldstromen waarvoor provinciale cofinanciering vereist is.

Globaal kunnen de provincies beschikken over twee algemene inkomstenbronnen: de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) en de overige eigen middelen (OEM), met name inkomsten uit deelnemingen en geldleningen. In het provinciefonds worden deze inkomsten verevend. Dit betekent dat bij het bepalen van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met verschillen in inkomstencapaciteit tussen provincies.

meer verevenen aan inkomstenkant past bij meer verdelen aan uitgavenkant

Aangezien via de uitgavenclusters het totaal van de feitelijke netto lasten in 2020 wordt gehonoreerd, dient bij de verevening van de inkomsten qua omvang ook aangesloten te worden bij het totaal van de feitelijke eigen inkomsten in 2020. Wanneer je dit niet zou doen werkt dit verstrend op de beoogde gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Immers, de verdeling aan de uitgavenkant is afgestemd op het totaal van de uitgaven, ook het deel dat in sommige provincies wordt bekostigd met bovengemiddelde eigen inkomsten.

Wanneer je vervolgens deze bovengemiddelde inkomsten niet in de verevening betreft, zou dat de verdeling scheef trekken doordat de verdeling aan de uitgavenkant anders over provincies is verdeeld dan de verevening aan de inkomstenkant.

In 2020 bedroegen de algemene eigen inkomsten uit MRB en OEM in totaal circa 2,1 miljard euro. In de nieuwe verdeling is dit gehele budget in de verevening van de inkomsten betrokken. Doordat aan de uitgavenkant ook het gehele budget van de feitelijke uitgaven wordt verdeeld, blijft per saldo de omvang van het provinciefonds gelijk aan de 2,6 miljard euro die in 2020 feitelijk over provincies is verdeeld.

vormgeving nieuwe verevening inkomstenclusters

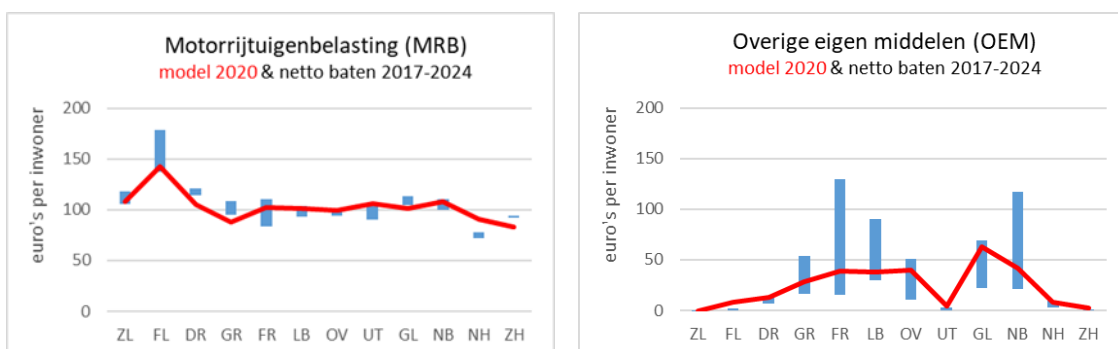
De systematiek voor de verevening van de MRB is niet gewijzigd: provinciale verschillen in inkomsten capaciteit worden net als in de huidige verdeling verevend op basis van de hoofdsom²². Alleen het rekestarief voor de opcenten wordt geactualiseerd en gaat van 65,90 (het huidige rekestarief) naar 81,21 (de gemiddelde opcenten in 2020). Sinds 2012 heeft hier geen indexatie of aanpassing plaatsgevonden. Dit werkt verstrend op de beoogde gelijke financiële uitgangspositie van provincies.

De systematiek voor de verevening van de OEM is wel gewijzigd. In de huidige verdeling wordt de OEM verevend op basis van verschillen in historische rendementen op vermogens. In de nieuwe verdeling wordt de OEM verevend op basis van een fictief rendement op het eigen vermogen van provincies. Daarbij wordt een drempelwaarde op het vermogen gehanteerd, waaronder geen rendement wordt verondersteld. Deze drempelwaarde is bepaald op de jaaromzet²³ van provincies. Daarmee wordt op globale wijze rekening gehouden met het feit dat over bepaalde componenten van het eigen vermogen geen feitelijk rendement wordt gerealiseerd en sommige provincies ook substantiële schulden hebben.

Ten behoeve van de stabiliteit is voor alle variabelen het meerjarig gemiddelde (2017-2020) gehanteerd. Het fictieve rendement bedraagt 3,45% en is afgestemd op de totale feitelijke inkomsten uit de OEM in 2020. Voorgesteld wordt om dit fictieve rendement te dynamiseren door het te koppelen aan de actuele rente op 10-jarige Nederlandse staatsleningen.

aansluiting nieuwe verevening op feitelijke netto baten in meerjarig perspectief

In de onderstaande diagrammen staat de uitkomst van de nieuwe verevening voor de inkomstenclusters: motorrijtuigenbelasting (MRB, links) en de overige eigen middelen (OEM, rechts). Daarbij is de modeluitkomst (rode lijn) weergegeven in meerjarig perspectief van de netto baten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



²² Dit is het aantal motorvoertuigen onderscheiden naar gewichtsklasse.

²³ Dit is het totaal van de netto lasten in de exploitatie exclusief de mutaties in reserves.

In het linker diagram is te zien dat de verevening (rode lijn) de verschillen in hoofdsom MRB volgt: in Flevoland was de hoofdsom in de afgelopen jaren relatief hoog en in Noord-Holland en Zuid-Holland relatief laag. Provincies die feitelijk hoger dan gemiddelde opcenten hanteren hebben extra bestedingsruimte ten opzichte van provincies met lager dan gemiddelde opcenten.

In het rechter diagram is te zien dat de inkomsten uit de OEM bij een aantal provincies sterk fluctueren in de onderzoeksperiode. Tevens valt op dat enkele provincies in die hele periode nagenoeg geen inkomsten uit OEM genereren (met name Zeeland, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland). De nieuwe verevening van de OEM op basis van een fictief rendement op het eigen vermogen boven een drempelwaarde (rode lijn) volgt op hoofdlijn de verschillen in inkomsten tussen de provincies en valt binnen de bandbreedte van de feitelijke inkomsten in de onderzoeksperiode. Uit deze bandbreedte is af te leiden dat provincies feitelijk meer of minder inkomsten uit OEM kunnen realiseren, afhankelijk van hun eigen keuzes omtrent de inzet van hun vermogen.

4 Beoordeling nieuwe verdeling

4.1 Toetsing aan beoordelingscriteria

beoordelingskader in relatie tot provinciale eigenheid en leefwereld

Het beoordelingskader voor de nieuwe verdeling bevat de volgende criteria: kostenoriëntatie en globaliteit van de verdeling, verevening van eigen inkomstencapaciteit, provinciale autonomie, eisen aan verdeelmaatstaven en uitlegbaarheid van de uitkomsten (zie paragraaf 2.5).

Bij de ontwikkeling van de verdeelmodellen was de provinciale eigenheid het uitgangspunt en zijn de uitkomsten steeds getoetst aan de leefwereld van provincies. De eigenheid van provincies is geborgd door de keuze van (1) de structuurkenmerken van provincies en (2) de wijze waarop wordt omgegaan met historisch gegroeide situaties, zoals met name de uiteenlopende vermogenspositie van provincies. Voor zover de eigenheid van provincies tot uiting komt in eigen keuzes, dient dit in beginsel buiten een kostengeoriënteerde verdeling te blijven. In het onderstaande wordt beschreven hoe de nieuwe verdeling scoort op de verschillende beoordelingscriteria.

provinciale eigenheid verankerd in kostengeoriënteerde nieuwe verdeling

Het nieuwe verdeelmodel is opgebouwd vanuit inhoudelijk plausibele maatstaven, waarin de eigenheid van provincies tot uiting komt. Het verdeelmodel sluit goed aan bij de leefwereld en de (meerjarige) kostenpatronen van provincies. Waar sprake is van grotere aansluitverschillen tussen het model en de feitelijke netto lasten, is dat verklaarbaar vanuit incidentele effecten en/of eigen keuzes, al dan niet in combinatie met de beschikbaarheid van aanvullende middelen (decentralisatie-uitkeringen, specifieke uitkeringen, EU-subsidies). Daarmee kan worden gesteld dat er sprake is van een kostengeoriënteerde nieuwe verdeling.

globaliteit afgewogen tegen kostenoriëntatie in relatie tot beleidsvrijheid

Per cluster van taken zijn verdeelmodellen ontwikkeld in aansluiting op meerjarige kostenpatronen en met oog voor de leefwereld en eigenheid van provincies. Daarbij is ook de inbreng van individuele provincies betrokken. In samenspraak met de begeleidingscommissie is steeds de balans bewaakt tussen de gewenste kostenoriëntatie en globaliteit van de verdeling. Daarbij is de mate van beleidsvrijheid per cluster mee gewogen: minder beleidsvrijheid vraagt om sterkere kostenoriëntatie en meer beleidsvrijheid maakt een meer globale verdeling mogelijk.

Vanuit het totaalbeeld van de nieuwe verdeelmodellen per cluster is een harmonisatieslag gemaakt, waarin elke geselecteerde verdeelmaatstaf kritisch is beoordeeld op de toegevoegde waarde voor de verklaring van kostenpatronen. Dit heeft geresulteerd in een overzichtelijke set van circa 3 verdeelmaatstaven per cluster.

gelijke financiële uitgangshouding provincies hersteld

De financiële-verhoudingswet beoogt provincies in een gelijke financiële uitgangshouding te brengen. De huidige verdeling kent diverse knelpunten rond de verdeling van middelen en de verevening van inkomsten, waardoor provincies niet dezelfde uitgangshouding hebben om hun taken uit te voeren. Met het nieuwe verdeelmodel wordt deze scheefheid hersteld door een kostengeoriënteerde verdeling in combinatie met een geactualiseerde verevening van verschillen in inkomstencapaciteit. Met een gelijke financiële uitgangshouding wordt tevens de provinciale autonomie beter gefaciliteerd.

een duurzame nieuwe verdeling met uitlegbare uitkomsten

Het nieuwe verdeelmodel is afgestemd op goed vergelijkbaar gemaakte data per provincie voor een lange periode (2017-2024). De gekozen verdeelmaatstaven voldoen aan de eisen van de Fvw: ze komen uit betrouwbare bron, worden periodiek geactualiseerd, zijn stabiel in de tijd en voldoende flexibel om de autonome ontwikkelingen in de kostenpatronen van provincies te kunnen volgen. De uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel zijn stabiel doordat het model is opgebouwd uit meerdere maatstaven waarbij niet één maatstaf dominant is. Doordat verdeelmaatstaven een inhoudelijke relatie hebben met de provinciale kosten, zal het model de ontwikkeling in de kosten globaal kunnen volgen (zie ook toelichting paragraaf 2.3). De vormgeving van het nieuwe verdeelmodel is zodanig dat bestuurlijke herindelingen of ontwikkelingen in vervoerregio's geen slecht uitlegbare uitkomsten opleveren. Doordat de verdeelmodellen zijn opgebouwd vanuit clusters of onderdelen daarbinnen, kan het verdeelstelsel goed onderhouden worden. De verdeelmodellen per cluster met diverse maatstaven bevatten goede aanknopingspunten om extra budgetten in de toekomst gericht over provincies te verdelen. Hierdoor zijn decentralisatie-uitkeringen of specifieke uitkeringen minder nodig. Dit alles maakt de nieuwe verdeling duurzaam en uitlegbaar.

4.2 Knelpunten huidig verdeelmodel

Ten aanzien van het huidige verdeelmodel zijn in de eerste fase van het onderzoek diverse knelpunten benoemd (zie paragraaf 1.1). In het onderstaande wordt beschreven op welke wijze deze knelpunten in de nieuwe verdeling zijn opgelost.

knelpunten huidige verdeling opgelost in nieuwe kostengeoriënteerde verdeling

De nieuwe verdeling beoogt provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Aan de uitgangskant wordt dit gerealiseerd door een kostengeoriënteerde verdeling. Dit betekent dat de verdeling van de middelen is afgestemd op de kosten die provincies moeten maken om hun taken op een vergelijkbaar niveau uit te kunnen voeren, rekening houdend met provinciale verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken (provinciale eigenheid).

Daarmee zijn de volgende knelpunten in de huidige verdeling opgelost:

- in de nieuwe verdeling komt de **eigenheid van provincies beter tot haar recht** dan in de huidige verdeling. Dit komt doordat de nieuwe verdeling rekening houdt met verschillen in structuurkenmerken van provincies (wegen, natuur, OV-gebruik, verstedelijking en dergelijke), terwijl de oude verdeling voornamelijk is gebaseerd op het inwonertal van provincies;
- de **dynamische werking van het verdeelmodel is verbeterd**, waardoor de nieuwe verdeling de ontwikkeling van de provinciale kosten beter zal volgen. Dit komt doordat de nieuwe maatstaven een inhoudelijke relatie hebben met provinciale kostenverschillen en vaak zijn opgebouwd vanuit gegevens op gemeentelijk niveau. Daardoor is de nieuwe verdeling ook niet meer gevoelig voor bestuurlijke grenswijzigingen of ontwikkelingen in vervoerregio's. Bovendien is het aandeel van vaste bedragen sterk teruggebracht en wordt specifiek rekening gehouden met kostenverhogende effecten van groei en krimp. Ook als provincies natuuropgaven realiseren en meer natuur in beheer nemen volgt het model deze ontwikkeling;
- doordat de nieuwe verdeling is afgestemd op de actuele netto lastenpatronen van provincies zijn daarmee **historische scheefheden opgelost**, zoals de uitname van middelen jeugdzorg bij Noord-Holland en Zuid-Holland in 2015. Ook de historische verdeling (2008) van de middelen uit de BDU verkeer en vervoer die in 2017 ongewijzigd aan het provinciefonds zijn toegevoegd, is met de herijking geactualiseerd naar het onderzoeksjaar 2020;
- de nieuwe verevening van de overige eigen inkomsten is gebaseerd op de **actuele eigen vermogenspositie** van provincies en een **fictief rendement** dat is gekoppeld aan de actuele rente op 10-jarige

Nederlandse staatsleningen. Doordat rekening wordt gehouden met het feit dat niet het gehele eigen vermogen vrij inzetbaar is om inkomsten te genereren, wordt voorkomen dat bij provincies zonder feitelijke inkomsten uit OEM toch inkomsten worden verevend bij de berekening van de algemene uitkering uit het provinciefonds. Daarmee zijn reparatiemaatregelen in de huidige verdeling zoals voor Zeeland overbodig;

- net als in de huidige verdeling is de verevening van de capaciteit om inkomsten uit MRB te genereren gekoppeld aan de hoofdsom. Dit laat provincies vrij in het bepalen van de hoogte van de opcenten en de bestedingsruimte. Wel is de omvang van de verevening van verschillen in inkomstencapaciteit uit de MRB **geactualiseerd** door aan te sluiten bij de gemiddelde opcenten in 2020. Daarmee wordt recht gedaan aan de actuele verschillen tussen provincies in inkomstencapaciteit op basis van de MRB;
- de nieuwe verdeling is **toekomstgericht** door de opbouw vanuit clusters op basis van verdeelmaatstaven met een inhoudelijke relatie met de provinciale taken. Dit biedt goede aanknopingspunten voor zowel het reguliere onderhoud van het verdeelstelsel, als voor het op de juiste wijze verwerken van toekomstige taakmutaties en daarbij behorende budgetten.

Bij de inkomstenverevening in het provinciefonds wordt rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die provincies hebben om eigen inkomsten te genereren en daarmee een eigen bijdrage te leveren in hun uitgaven. Belangrijke notie is dat verschillen in *capaciteit* worden verevend en niet verschillen in *feitelijke inkomsten*. Daarmee draagt de verevening van verschillen in eigen inkomstencapaciteit bij aan een gelijke (en meer rechtvaardige) financiële uitgangspositie van provincies.

illustratie opgeloste knelpunten

Een aantal knelpunten uit de huidige verdeling heeft te maken met de gebrekkige dynamische werking van het huidige verdeelmodel. In de nieuwe verdeling zijn deze knelpunten opgelost, waardoor sprake is van een robuust en duurzaam verdeelmodel. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden.

gemeentelijke herindeling over provinciegrenzen

In 2019 zijn de Zuid-Hollandse gemeenten Zederik en Leerdam geherindeeld met de Utrechtse gemeente Vianen tot de nieuwe Utrechtse gemeente Vijfheerenlanden. Per saldo gingen door deze gemeentelijke herindeling ruim 35.000 inwoners over van Zuid-Holland naar Utrecht. Deze casus staat model voor herindelingen over provinciale grenzen. De herindeling Vijfheerenlanden heeft de volgende uitwerking in de verdeling van het provinciefonds:

- **huidige verdeling:** de huidige verdeling bevat de maatstaf inwoners die wordt gekwadeerd en een negatief gewicht heeft. Hierdoor ontstaan asymmetrische effecten. De overgang van 35.000 inwoners van Zuid-Holland naar Utrecht heeft per saldo geleid tot een verlaging van de uitkering van Zuid-Holland met ruim 4 miljoen euro, terwijl de uitkering van Utrecht met circa 7 miljoen euro toenam. Om te voorkomen dat het verschil via de uitkeringsfactor ten koste zou zijn gegaan van alle provincies, is het verschil verrekend via het specifieke vaste bedrag per provincie (schuifconstructie);
- **nieuwe verdeling:** in de nieuwe verdeling zou zo'n herindeling een negatief effect hebben gehad op de uitkering van Zuid-Holland die qua omvang exact gelijk zou zijn aan het positieve effect voor Utrecht, waardoor er ook geen effecten bij andere provincies optreden.

groei inwonertal in vervoerregio's

Het inwonertal van gemeenten in de vervoerregio's Amsterdam en Metropoolregio Rotterdam Den Haag is de afgelopen jaren meer dan gemiddeld toegenomen. Dit heeft de volgende uitwerking in de verdeling van het provinciefonds:

- **huidige verdeling:** in de huidige verdeling is het inwonertal van de vervoerregio's opgenomen als maatstaf met een *negatief* gewicht van ruim 100 euro per inwoner. In de periode 2017-2020 is het inwonertal in de vervoerregio Amsterdam (VRA) en Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (MRDH) met zo'n 3% gegroeid. Dit betekent dat de uitkering in het provinciefonds van de provincies waarin

deze vervoerregio's zijn gelegen is afgenomen (*ceteris paribus*): in Noord-Holland met 4,7 miljoen euro en in Zuid-Holland met 6,5 miljoen euro. Doordat de omvang van het provinciefonds gelijk is gebleven zijn deze middelen (totaal ruim 11 miljoen euro) via de uitkeringsfactor van het provinciefonds over alle provincies verdeeld. Deze herverdeling van middelen tussen provincies als gevolg van de groei van het inwonertal in de vervoerregio's staat los van de kostenontwikkelingen bij provincies;

- **nieuwe verdeling:** in de nieuwe verdeling wordt bij Noord-Holland en Zuid-Holland niets afgetrokken in verband met de aanwezigheid van vervoerregio's in deze provincies. In het cluster Openbaar vervoer – waar in deze provincies een deel van de taak door de vervoerregio's wordt uitgevoerd – worden in de maatstaven de eenheden van de vervoerregio's niet meegeteld. Dit betekent dat in de nieuw verdeling de uitkering in het provinciefonds niet wordt beïnvloed door ontwikkelingen in de vervoerregio's.

Specifiek aandachtspunt ten aanzien van vervoerregio's zijn gemeentelijke herindelingen over de grens van vervoerregio's of verschuivingen van gemeenten tussen vervoerregio's en de provincie. Wanneer dergelijke ontwikkelingen zich voordoen zou de voeding van het provinciefonds hierop aangepast moeten worden, om te voorkomen dat er slecht uitlegbare effecten optreden tussen provincies in het provinciefonds (zie ook clusterhoofdstuk Openbaar vervoer in deel 2 van deze rapportage).

moties Tweede Kamer en toezeggingen aan Eerste Kamer

Met de nieuwe verdeling is ook gehoor gegeven aan verschillende moties van de Tweede Kamer en toezeggingen van de minister aan de Eerste Kamer. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende clusterhoofdstukken in deel 2 van deze rapportage (Natuur, Economie en MRB).

5 Slotbeschouwing

Het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering van het provinciefonds brengt provincies weer in een gelijke financiële uitgangspositie conform de Financiële-verhoudingswet. Tegelijk zijn met de nieuwe verdeling diverse knelpunten in de huidige verdeling opgelost.

actualisatie naar invoeringsjaar

Het nieuwe verdeelmodel is afgestemd op de situatie in 2020. Dit zal nog moeten worden geactualiseerd naar het invoeringsjaar. Dit vraagt om het actualiseren van de eenheden van de verdeelmaatstaven en het verwerken van taakmutaties in het provinciefonds in de tussenliggende jaren.²⁴

ingroei naar nieuwe verdeling

Met het nieuwe verdeelmodel is een stevig fundament gelegd voor het bestuurlijke traject dat door BZK en de provincies kan worden opgepakt. Het actualiseren van een langdurig scheefgegroeide verdeling zal herverdeeleffecten tot gevolg hebben. Bij een gelijkblijvende omvang van het provinciefonds zullen er zowel provincies zijn die er met het nieuwe verdeelmodel op vooruit gaan als provincies die moeten inleveren.

dynamische werking verdeelstelsel

Na invoering ontwikkelt het verdeelmodel zich op basis van de ontwikkeling van de eenheden van verschillende maatstaven. Zo leidt het in beheer nemen van meer natuur of de aanleg van nieuwe wegen tot een groter aandeel in de verdeling voor de betreffende provincies. Ook een afname van het eigen vermogen leidt voor de betreffende provincie tot een groter aandeel in de verdeling, doordat er voor deze provincie minder inkomstencapaciteit wordt verevend.

Taakmutaties worden in het provinciefonds verwerkt door aanpassing van de gewichten van de relevante maatstaven. Tot slot wordt de uitkomst van de verdeling bepaald door het totaal beschikbare budget voor het provinciefonds, waarin ook algemene ontwikkelingen zoals accressen worden verwerkt.

onderhoud verdeelstelsel

In het kader van het onderhoud van het nieuwe verdeelmodel zijn de volgende aspecten van belang:

- **actualisatie:** na invoering van het nieuwe verdeelmodel dienen de eenheden van de verdeelmaatstaven periodiek te worden geactualiseerd net zoals dat tot op heden gebeurt. Specifiek aandachtspunt bij de nieuwe verdeling is het actueel houden van de verevening van de OEM. De basisgegevens voor het voortschrijdend gemiddelde eigen vermogen en de jaaromzet van provincies kan worden gebaseerd op Iv3-gegevens. Voor het dynamiseren van het fictieve rendement kan worden aangesloten bij de actuele stand van de rente op 10-jarige staatsleningen;
- **monitoring:** na invoering wordt aanbevolen de ontwikkeling van de verdeling goed te blijven volgen in relatie tot de ontwikkelingen in de provinciale lasten en baten, zeker gezien de uitvoering van grote opgaven en veranderingen die de provincies te wachten staan. Diverse knelpunten in de huidige verdeling hangen samen met achterstallig onderhoud aan het verdeelstelsel. Deze monitoring zou door de beheerders van het provinciefonds kunnen worden opgepakt naar analogie van het periodiek onderhoudsrapport (POR) voor het gemeentefonds.²⁵ Gezien de grote verschillen

²⁴ Doordat taakmutaties in het nieuwe verdeelmodel gericht per cluster of maatstaf kunnen worden verwerkt, kunnen budgetten anders over provincies worden verdeeld dan in het huidige verdeelmodel.

²⁵ In het POR wordt jaarlijks de ontwikkeling van het gemeentefonds en de gemeentelijke netto lasten in beeld gebracht. Vervolgens wordt beoordeeld of de dynamiek van het verdeelmodel de ontwikkelingen in de feitelijke netto lasten in voldoende mate weet te volgen, gegeven de uitgangspunten van de Fvw.

in de wijze waarop provincies hun lasten en baten verantwoorden (zie ook eerste fase herijkingsonderzoek), wordt aanbevolen om (periodiek) nader in te zoomen op achtergronden van verschillen tussen provincies voor zicht op ‘de wereld achter Iv3-cijfers’;

- **nieuwe taken en ontwikkelingen:** de komende jaren krijgen provincies te maken met grote opgaven op het gebied van mobiliteit, woningbouw, energie, klimaat en natuur. In tegenstelling tot het huidige verdeelmodel biedt het nieuwe verdeelmodel met de clusterindeling in combinatie met beduidend meer onderscheidende verdeelmaatstaven betere aanknopingspunten om deze ontwikkelingen zo nodig op gepaste wijze in de algemene uitkering van het provinciefonds te verwerken.

Deel 2: Analyses en uitkomsten per cluster

6 Leeswijzer

opzet hoofdstukken per cluster

In dit deel worden per hoofdstuk de uitkomsten van de nieuwe verdeling gepresenteerd voor de 8 uitgavenclusters: Bestuur en ondersteuning, Infrastructuur, Openbaar vervoer, Water en milieu, Natuur, Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij. Daarna worden de uitkomsten gepresenteerd voor de 2 inkomstencusters: motorrijtuigenbelasting (MRB) en overige eigen middelen (OEM).

Elk hoofdstuk heeft de volgende opzet:

- wat zit er in het cluster: beschrijving inhoud en omvang, relevante decentralisatie-uitkeringen;
- wat zien we bij provincies: beeld op hoofdlijnen, ontwikkeling netto lasten en achtergronden van verschillen;
- hoe is dit vertaald in het nieuwe verdeelmodel: zoekproces ontwikkeling, samenstelling en uitkomsten verdeelmodel per cluster.

presentatie uitkomsten in diagrammen

De uitkomsten worden steeds gepresenteerd in een aantal diagrammen, waarin de volgende informatie is opgenomen:

- diagrammen waarin de **macro ontwikkeling** van de feitelijke netto lasten in de **periode 2017-2024** is opgenomen;
- staafdiagrammen met de **feitelijke netto lasten 2020 per provincie**. Per cluster wordt een aantal onderdelen onderscheiden en – voor zover relevant – aangegeven welk deel van de netto lasten in 2020 werd bekostigd met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen;
- staafdiagrammen met de **bandbreedte** van de feitelijke **netto lasten** in de **periode 2017-2024** per provincie.²⁶ In deze diagrammen is tevens met een **rode lijn** de uitkomst van de **nieuwe verdeling** voor **2020** per provincie weergegeven. Daarmee wordt inzichtelijk hoe de modeluitkomst zich verhoudt tot het meerjarig beeld van de netto lasten per provincie.

In de diagrammen zijn de provincies van links naar rechts gesorteerd naar inwonertal. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn alle uitkomsten gepresenteerd in euro's per inwoner en wordt in de staafdiagrammen met de modeluitkomsten in meerjarig perspectief zoveel mogelijk dezelfde schaalverdeling gehanteerd.

In algemene zin wordt opgemerkt dat de modeluitkomsten, die zijn afgestemd op het **structurele netto lastenniveau** van provincies, vaak aan de onderkant liggen van de bandbreedte van de netto lasten in de periode 2017-2024. Dit heeft verschillende oorzaken.

De bovenkant van de bandbreedte wordt vaak bepaald door **incidentele investeringen en beleidsimpulsen**, terwijl de verdeelmodellen zijn afgestemd op structurele kostenniveaus. Deze incidentele extra uitgaven worden vaak (deels) gedekt met extra middelen uit **aanvullende geldstromen**, zoals decentralisatie- of specifieke uitkeringen en EU-subsidies.

Daarnaast kunnen substantiële **mutaties in reserves** aan de orde zijn die vanwege het niet structurele karakter buiten beschouwing zijn gelaten. In de periode 2017-2024 wordt in totaal per saldo 120 euro per inwoner (2 miljard euro) aan reserves onttrokken en ingezet op de verschillende clusters.²⁷

Tot slot heeft de bandbreedte in de netto lasten betrekking op een periode van 8 jaar, waarbij niet is gecorrigeerd voor **prijzontwikkelingen**, terwijl de modellen betrekking hebben op de situatie in 2020.

²⁶ Dit is opgebouwd uit rekeningcijfers voor de periode 2017-2020 en begrotingscijfers voor de periode 2021-2024.

²⁷ Dit is het totaal van onttrekkingen en toevoegingen aan reserves inclusief rekeningresultaten in deze periode.

7 Bestuur en ondersteuning

7.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang

Het cluster Bestuur en ondersteuning heeft betrekking op de lasten en baten in het kader van:

- vergoedingen voor het provinciale bestuur (inclusief griffie, rekenkamer(functie) en accountant);
- bestuurlijke organisatie (samenwerkingsverbanden, wijziging gemeentelijk en provinciale grenzen);
- financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, openbare orde en veiligheid (toezicht en handhaving Drank- en Horecawet, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag);
- overige bestuurszaken, zoals archiefinspectie, afhandeling klachten, bezwaar en beroep, bestuurlijk interprovinciaal overleg, voormalig personeel (wachtgelden), beheer provinciale eigendommen;
- overhead: algemene ondersteuning van het primaire proces, inclusief management(ondersteuning) en PIOFACH-taken (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting). Voor de vergelijkbaarheid tussen provincies is het taakgerelateerde deel van de overhead naar rato van de verantwoorde salarislasten toegedeeld aan de verschillende uitgavenclusters.

Conform het BBV moeten provincies de overhead voor de gehele organisatie verzamelen en verantwoorden op één taakveld in de financiële administratie. Bij de ontwikkeling van een geschikte verdeling levert dit problemen op doordat het taakgerelateerde deel van de overhead (afdelingsmanagement en ondersteuning) vaak een andere verdeling kent dan het algemene deel van de overhead (PIOFACH).

Voor de vergelijkbaarheid tussen provincies wordt daarom binnen de overhead een eenduidig onderscheid gemaakt naar algemene ondersteuning (PIOFACH) en taakgerelateerde ondersteuning.²⁸ De algemene ondersteuning is meegenomen bij dit cluster. De taakgerelateerde overhead is naar rato van de verantwoorde salarislasten toegedeeld aan de verschillende uitgavenclusters.

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 660 miljoen euro. Daarvan wordt een beperkt deel gedekt met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen (0,5 miljoen euro).

relevante decentralisatie-uitkeringen

In 2020 worden in het provinciefonds middelen verdeeld via de decentralisatie-uitkering Weerbaar bestuur. Het betreft een bedrag van ruim 41.000 euro per provincie.

7.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

Elke provincie heeft een bestuur, een provinciehuis inclusief inventaris en ICT en er is altijd een bepaalde ambtelijke ondersteuning nodig (personeel en organisatie, financiën, communicatie et cetera).

²⁸ Dit sluit aan op de werkwijze bij het gemeentefonds.

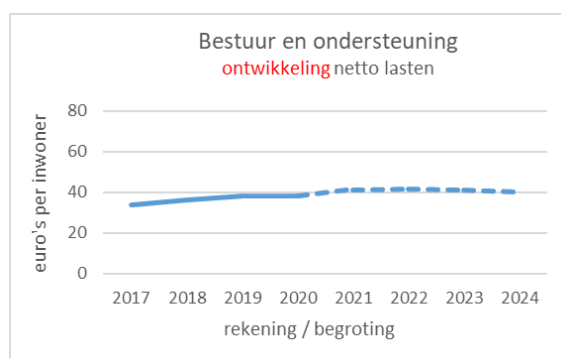
Daarbij is de omvang van de overhead in belangrijke mate gerelateerd aan de omvang van de gehele organisatie. Naarmate provincies op verschillende taakgebieden een grotere caseload hebben, is doorgaans ook meer ondersteuning nodig. Specifiek vanuit de toezichthoudende en coördinerende rol is er ook een relatie met het aantal gemeenten in een provincie.

Daardoor worden de netto lasten van provincies op dit cluster sterk bepaald door schaafeffecten: doordat de netto lasten op dit cluster een grote vaste component hebben, hebben kleinere provincies per inwoner meer netto lasten dan grotere provincies.

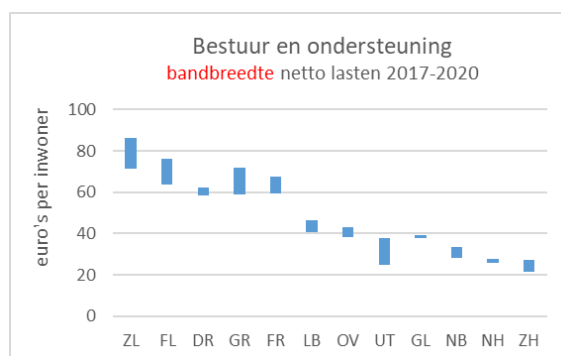
ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de eventuele dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)

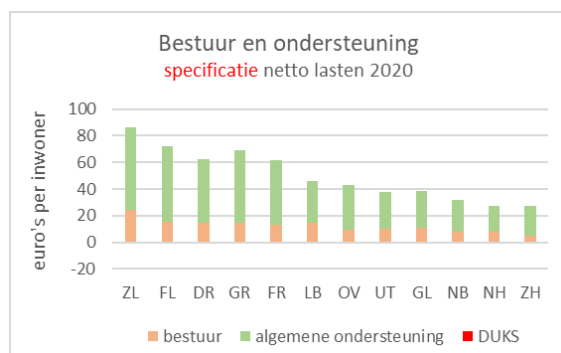


In het diagram is te zien dat de netto lasten op dit cluster een licht stijgend verloop kennen. Volgens provinciale begrotingen stabiliseert dit in de komende jaren.



Het diagram laat zien dat het netto lastenniveau op dit cluster duidelijk hoger is bij de kleinere provincies (de provincies zijn gesorteerd op inwonertal, van klein naar groot). Het netto lastenniveau neemt sterk af naarmate provincies meer inwoners heeft. Dit duidt op een schaafeffect.

Bij enkele provincies hangen beperkte fluctuaties samen met investeringen, bijvoorbeeld in ICT.



Het grootste deel van de netto lasten op dit cluster heeft betrekking op algemene ondersteuning. Naast een schaafeffect doen zich op dit onderdeel ook de meeste verschillen tussen provincies voor.

Het onderdeel bestuur maakt een relatief beperkt deel uit van het cluster.

De inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen hebben op dit cluster een zeer beperkte betekenis en zijn daardoor niet zichtbaar in het diagram.

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

De belangrijkste verklaring voor verschillen in netto lastenniveaus op dit cluster zijn de eerder genoemde schaaffecten. Dit zien we terug in de netto lastenniveaus van provincies uitgedrukt in euro's per inwoner: de kleinere provincies geven op dit cluster 2 tot 3 keer zoveel uit als grotere provincies.

De netto lasten op dit cluster laten weinig fluctuaties zien in de periode 2017-2024. Bij enkele provincies hangen beperkte fluctuaties samen met investeringen, bijvoorbeeld in ICT.

7.3 Hoe is dit vertaald in een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

In de eerste fase van het onderzoek zijn als belangrijke kostendrijvers voor dit cluster het aantal inwoners en schaaffecten naar voren gekomen. Ook het aantal gemeenten is als mogelijke kostendrijver genoemd in relatie tot provinciale kosten voor bestuurlijke organisatie en gemeentelijk toezicht.

Daarom is het model voor dit cluster in eerste instantie opgebouwd vanuit een bedrag per inwoner en een groot vast bedrag ter compensatie van de schaaffecten. Dit heeft er toe geleid dat in verschillende besprekingen over de eerste uitkomsten, aandacht is gevraagd voor de beperkte dynamische werking van het verdeelmodel als daarin een groot vast bedrag is opgenomen.

Om hieraan tegemoet te komen is in de uiteindelijke modelversie een groot deel van het vaste bedrag vervangen door een opslag op alle uitgavenclusters. Daarmee wordt eveneens rekening gehouden met schaaffecten, doordat deze zijn verdisconteerd in verschillende uitgavenclusters.²⁹ Bovendien is hiermee een groot deel van de honorering van de overhead in het verdeelmodel gedynamiseerd: wanneer provincies via de uitgavenclusters meer middelen ontvangen voor hun taken, bijvoorbeeld door taakverzwaring, neemt ook de vergoeding voor de overhead toe.

samenstelling verdeelmodel

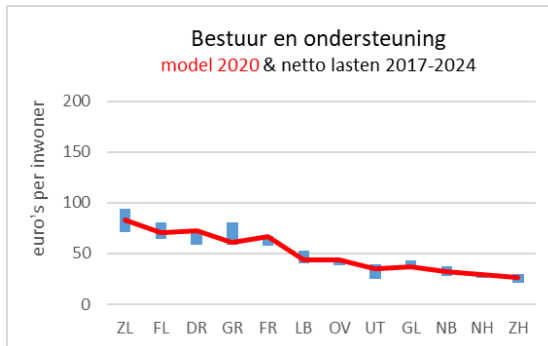
Het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Bestuur en ondersteuning houdt er rekening mee dat de kosten op dit cluster afhankelijk zijn van het inwonertal en de relatieve omvang van het takenpakket (schaaffecten). Het verdeelmodel voor dit cluster omvat de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het clustertotaal):

- aantal inwoners (31%), als algemene indicator voor de (basis)kosten van het bestuur en algemene ondersteuning;
- gelijk vast bedrag per provincie (29%) ter compensatie van schaalnadelen;
- een opslag op de uitgavenclusters (34%) als centrale indicator voor de kosten van de ondersteuning van het primaire proces. Door de relatie met de uitgavenclusters werken alle kostenbepalende aspecten van het primaire proces door in de honorering van de ondersteuning, ook in dynamisch opzicht;
- het aantal gemeenten per provincie (6%) als kostenverhogende factor in de sfeer van bestuurlijke organisatie en toezicht.

²⁹ Op diverse uitgavenclusters komen we schaaffecten tegen. Zo hebben kleinere provincies relatief meer wegen per inwoner en geven zij per inwoner ook meer uit aan culturele voorzieningen door het ontbreken van grote inliggende gemeenten.

uitkomsten verdeelmodel

In het onderstaande diagram is de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes) opgenomen.



De modeluitkomst valt voor alle provincies binnen de bandbreedte van de feitelijke netto lasten in de periode 2017-2024. Het model honoreert de schaafeffecten die tot uiting komen in het verschil in netto lastenniveau tussen kleine en grote provincies. Daardoor ontvangen kleinere provincies per inwoner meer dan grotere provincies, in aansluiting op hun kostenpatronen.

Doordat dit cluster voor een groot deel is gekoppeld aan de overige uitgavenclusters, beweegt dit cluster mee met de ontwikkelingen op de uitgavenclusters. Een taakverzwaring op de uitgavenclusters leidt daarmee ook tot extra vergoeding voor ondersteuning. Door deze koppeling is de dynamische werking geborgd.

8 Infrastructuur

8.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang

Het cluster Infrastructuur heeft betrekking op de lasten en baten voor aanleg, beheer en onderhoud van provinciale (vaar)wegen en kunstwerken (bruggen, tunnels, viaducten, sluizen) en mobiliteitsbeleid (o.a. verkeersveiligheid, vervoeronderzoek).

Het **wegenbeheer** betreft de instandhouding van de provinciale wegen. De netto lasten hebben vooral betrekking op uitbestede werkzaamheden in het kader van wegenonderhoud, eigen personele lasten, bijdragen aan gemeenten en kapitaallasten. Verschillen tussen provincies worden mede beïnvloed door eigen keuzes omtrent de kwaliteit van het onderhoud. Dit komt deels tot uiting in verschillen in gehanteerde afschrijvingstermijnen en werkwijzen (trajectprogrammering, integrale aanpak, benutten koppelkansen). Met het wegenbeheer is ongeveer 47% van de totale netto lasten op dit cluster gemoeid.

Daarnaast hebben provincies substantiële netto lasten voor **infrastructurele projecten** gericht op bereikbaarheid, doorstroming en verkeersveiligheid. De hiermee samenhangende investeringen komen vaak als kapitaallasten in de provinciale exploitatie tot uiting. Daarnaast leveren diverse provincies bijdragen aan wegen van andere beheerders (Rijk, gemeenten) of ontvangen zij bijdragen van andere partijen voor provinciale wegen. Met investeringsprojecten zijn vaak ook personele lasten gemoeid, zowel van eigen personeel³⁰ als inhuur. Dergelijke projecten hebben vaak een meerjarig karakter met sterke fluctuaties in het beslag op de exploitatie. Daarbij is ook een relatie met mutaties in reserves, die vanwege het niet-structurele karakter bij de ontwikkeling van een nieuwe verdeling buiten beschouwing zijn gelaten.

Het voorgaande betekent dat de netto lasten op dit deel van het cluster infrastructuur sterke schommelingen in de tijd kunnen laten zien. De netto lasten voor wegenprojecten beslaan circa 41% van de totale netto lasten op dit cluster.³¹

De meeste provincies hebben **vaarwegen** in beheer, waarmee bij een aantal provincies substantiële netto lasten gemoeid zijn. In totaal is hiermee circa 12% van de totale netto lasten op dit cluster gemoeid.

De totale netto lasten op dit cluster bedragen in 2020 circa 940 miljoen euro.³²

relevante decentralisatie-uitkeringen

Voor dit cluster is in 2020 alleen de decentralisatie-uitkering Regio Specifiek Pakket en Ruimtelijk Economisch Pakket Zuiderzeelijn (RSP-REP-ZZL) mogelijk relevant. Via deze uitkering worden middelen verstrekt ter compensatie van het niet realiseren van de spoorverbinding tussen de Amsterdam en Groningen (Zuiderzeelijn). In 2020 ontving alleen Groningen circa 15 miljoen euro uit deze uitkering, die in dat jaar

³⁰ Voor zover personele lasten als onderdeel van investeringsbudgetten op de balans worden geactiveerd, komen deze via de kapitaallasten tot uiting in de exploitatie.

³¹ Doordat in het kader van grootschalige infrastructurele projecten soms ook reguliere onderhoudswerkzaamheden worden meegenomen, is het onderscheid met wegenbeheer niet altijd eenduidig te maken. Het onderscheid tussen wegenbeheer en wegenprojecten is met name gebruikt voor analysedoeleinden.

³² Hierbij is het incidenteel lage netto lastenniveau in 2020 van de provincies Gelderland en Fryslân vervangen door het meerjarig gemiddelde in de periode 2017-2020.

voornamelijk wordt ingezet voor projecten in de sfeer van openbaar vervoer.³³ Daarom zijn deze middelen bij het cluster Openbaar vervoer betrokken.

In voorgaande jaren ontvingen naast Groningen ook de provincies Fryslân, Drenthe en Flevoland algemene middelen via de decentralisatie-uitkering RSP-ZZL. Daarbij ging het om substantiële budgetten: in 2017 werd in totaal circa 125 miljoen euro uitgekeerd, vooral aan Groningen (53 miljoen euro) en Fryslân (66 miljoen euro). De provincies hebben deze middelen vaak ondergebracht in reserves, waaruit infrastructurele projecten worden gefinancierd. Ook de provincies die inmiddels geen middelen meer ontvangen uit deze uitkering, financieren in latere jaren vaak nog wel infrastructurele projecten uit deze reserves.

integratie BDU verkeer en vervoer in provinciefonds

In 2017 zijn de provinciale middelen uit de BDU verkeer en vervoer ondergebracht in het provinciefonds. In deze BDU waren naast middelen voor de exploitatie van openbaar vervoer, ook middelen opgenomen voor infrastructuur en verkeersveiligheid.

Deze middelen werden in de BDU oorspronkelijk verdeeld op basis van structuurkenmerken zoals de oppervlakte van provincies, de aanwezige bebouwing en mate van verstedelijking, het aantal werkzame personen en geplande woningbouw op groeilocaties. Deze verdeling was afgestemd op de situatie rond de eeuwwisseling en is in 2008 sterk vereenvoudigd en grotendeels ‘bevroren’ op de toenmalige verdeling.³⁴

8.2 Wat zien we bij provincies

wegenbeheer

Provincies verschillen sterk in de omvang van het provinciale wegenareaal. Landelijke provincies hebben relatief (per inwoner) meer wegen in beheer.

In tabel 8.1 is een overzicht opgenomen van het wegenareaal per provincie, gespecificeerd naar het areaal in beheer bij provincies en de belangrijkste andere beheerders (het Rijk en gemeenten). Voor de vergelijkbaarheid is daarbij de weglengte gerelateerd aan het aantal inwoners per provincie.

³³ Een beperkt deel werd in 2020 ingezet voor het mobiliteitsproject Aanpak Ring Zuid.

³⁴ De verdeling tussen provincies verandert sinds 2008 alleen nog onder invloed van de zogenaamde regiofactor, die is opgebouwd uit het aantal woningen en de bebouwingsdichtheid.

Tabel 8.1: Inwonertal en wegenareaal, totaal en in beheer bij provincies en Rijk. Stand 2020. Bron: CBS.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>provincie</i>	<i>aantal inwoners</i>	<i>totaal weglengte per inwoner</i>	<i>waarvan provinciale wegen per inwoner</i>	<i>waarvan Rijkswegen per inwoner</i>	<i>waarvan gemeentelijke wegen per inwoner</i>
<i>Zeeland</i>	383.488	1.828	123	72	1.632
<i>Flevoland</i>	423.021	919	122	46	751
<i>Drenthe</i>	493.682	1.559	105	50	1.405
<i>Groningen</i>	585.866	1.158	99	37	1.022
<i>Fryslân</i>	649.957	1.394	103	50	1.241
<i>Limburg</i>	1.117.201	1.046	46	33	967
<i>Overijssel</i>	1.162.406	1.178	72	33	1.073
<i>Utrecht</i>	1.354.834	547	29	31	487
<i>Gelderland</i>	2.085.952	1.004	65	34	905
<i>Noord-Brabant</i>	2.562.955	905	23	34	848
<i>Noord-Holland</i>	2.879.527	476	24	23	428
<i>Zuid-Holland</i>	3.708.696	439	18	22	399
Totaal	17.407.585	812	45	32	736

In tabel 8.1 is te zien dat de provincies met het kleinste inwonertal relatief veel wegen per inwoner onderhouden. In kolom 4 en 5 is te zien dat in deze provincies ook relatief meer wegen liggen die in beheer zijn bij andere overheden.

Tegenover het relatief grotere wegenareaal in landelijke provincies staat de hogere gebruiksintensiteit van de wegen in meer verstedelijkte provincies. Bovendien zijn daar vaak duurdere infrastructurele oplossingen nodig ten behoeve van de doorstroming (tunnels, viaducten). Dit geldt ook voor waterrijke provincies waar wegen en watergangen elkaar kruisen wat extra kosten met zich brengt voor civiele kunstwerken (bruggen, tunnels).

Daarnaast brengt de slechte bodemgesteldheid in diverse provincies extra kosten voor wegenonderhoud met zich mee, doordat deze wegen frequenter onderhoud behoeven in verband met schade aan het wegdek door verzakkingen.

Naast de genoemde structuurkenmerken worden de netto lasten ook beïnvloed door andere factoren, zoals keuzes omtrent de afschrijving van investeringen, het onderhoudsniveau en de uitvoering (werkwijzen, organisatie, samenwerking). De effecten van dergelijke keuzes dienen in principe niet gehonoreerd te worden in de verdeling van het provinciefonds.

Specifiek bij het kapitaalintensieve cluster Infrastructuur is bij een aantal provincies in de onderzoeksperiode sprake van relatief lage lasten als gevolg van achterstallig onderhoud of ‘stille lasten’ omdat investeringen in het verleden niet zijn geactiveerd of versneld zijn afgeschreven. Dit heeft geen invloed op de modeluitkomsten, omdat de modellen zijn gebaseerd op objectieve structuurkenmerken.

wegenprojecten

Op het cluster infrastructuur zijn in de periode 2017-2024 bij verschillende provincies sterke fluctuaties in de jaarlijkse netto lasten te zien. Dit heeft vaak betrekking op grootschalige infrastructurele projecten met een meerjarig karakter. Daarbij is er ook een relatie met mutaties in reserves, die vanwege het niet-structurele karakter bij de ontwikkeling van een nieuwe verdeling buiten beschouwing zijn gelaten.

Dergelijke wegenprojecten leiden bij diverse provincies tot forse schommelingen in de jaarlijkse netto lasten. In de onderzoeksperiode zien we de volgende grote projecten bij provincies:

- In de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe is in de onderzoeksperiode sprake van diverse groot-schalige investeringsprojecten gericht op bereikbaarheid (verdubbeling N34 en N381, gebiedsontwikkeling Heerenveen, Ring Zuid Groningen, Lauwersmeergebied). Deze projecten worden in belangrijke mate gedekt met eerder ontvangen Rijksmiddelen (RSP), waarbij de lasten en baten niet synchroon lopen. Daarnaast is in Drenthe sprake van achterstallig onderhoud bij wegen dat in de komende jaren wordt opgepakt en tot uiting komt in de meerjarenbegroting;
- Overijssel: diverse meerjarige projecten op provinciale wegen (N340, N48, N377 en N34);
- Utrecht: investeringen in doorstroming (VERDER pakketstudies) en bereikbaarheid (Noordelijke Randweg Utrecht, parkeergarage stationsgebied Driebergen-Zeist);
- Flevoland: ontsluitingsweg Amsterdam Lelystad airport, Hanzeweg Roggebotsluis, Stedelijke bereikbaarheid Almere;
- Gelderland: diverse grootschalige infrastructurele projecten (A15/A12 onderliggend wegennet, A325/N325 Arnhem, N805 Barneveld spoortunnel Barneveld-Noord, A1/N304 Apeldoorn, N315 Ruurlo-Neede, snelle fietsroutes);
- Noord-Holland: A9 Heiloo, N23 Westfriisaweg, N246-244;
- Zuid-Holland: projecten Rijnlandroute, Westlandroute;
- Zeeland: kanaalkruising Sluiskil;
- Noord-Brabant: investeringen in het kader van bereikbaarheid (o.a. vliegveld Eindhoven), doorstroming en reconstructie, inclusief bijdragen aan Rijkswegen (A58, A59, A2 en N65) en gemeentelijke wegen;
- Limburg: Maaskruisend verkeer, fietsprojecten en bijdrage aan de verbreding van de A2.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat in elke provincie periodiek infrastructurele investeringen aan de orde zijn die in enig jaar tot substantieel hogere netto lasten kunnen leiden. In de netto lasten wordt rekening gehouden met eventuele bijdragen van of aan andere partijen. Op basis van het meerjarig beeld voor de periode 2017-2024 is gezocht naar een ‘structureel niveau’ waarop de nieuwe verdeling is afgestemd.

vaarwegen

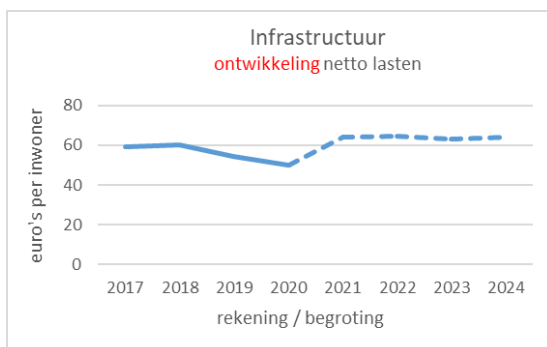
Provincies verschillen sterk in de omvang van het provinciale vaarwegenareaal. Het grootste areaal provinciale vaarwegen is te vinden in Fryslân, maar ook Flevoland en Drenthe hebben een relatief groot areaal vaarwegen in beheer. De andere provincies hebben, met uitzondering van Gelderland en Noord-Brabant, relatief beperkte arealen vaarwegen in beheer. Soms leveren provincies financiële bijdragen aan vaarwegen die bij anderen in beheer zijn. Daardoor kunnen ook provincies zonder ‘eigen’ vaarwegen toch kosten in dit verband hebben (Gelderland, Noord-Brabant).

Ook bij dit onderdeel is bij diverse provincies sprake van substantiële fluctuaties in de jaarlijkse netto lasten. Dit heeft uiteenlopende achtergronden, zoals groot onderhoud Meppel-De punt (Drenthe), bochtverruiming Van Harinxmakanaal (Fryslân) of schadeclaims in relatie tot onderhoudswerkzaamheden kanaal Almelo-Den Haandrik (Overijssel).

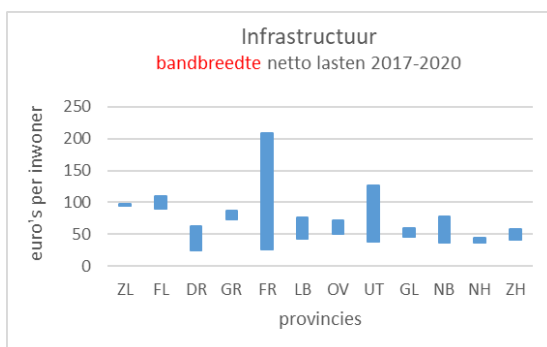
ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

De hiervoor beschreven beelden zien we terug in de netto lastenpatronen per provincie. Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

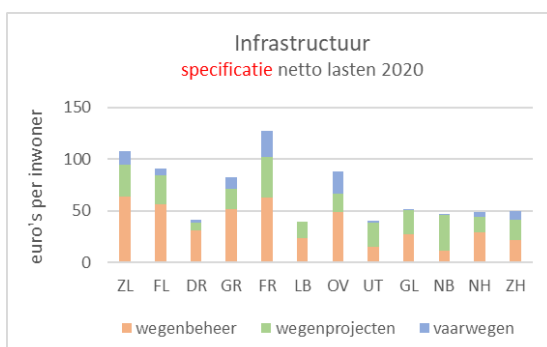
- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie naar een aantal onderdelen binnen het cluster



De netto lasten op het cluster Infrastructuur zijn de afgelopen jaren iets afgenomen. Voor de komende jaren wordt in vrijwel alle provincies een hoger netto lastenniveau begroot (gemiddeld circa 10 euro per inwoner meer dan in de rekening 2020).



Bij meerdere provincies is duidelijk het effect te zien van grote infrastructurele projecten. Daardoor bewegen de netto lasten zich in de onderzoeksperiode 2017-2024 binnen een forse bandbreedte.



Bij de meeste provincies heeft een groot deel van de netto lasten in 2020 betrekking op wegenbeheer. Daarnaast besteden meerdere provincies substantiële budgetten aan wegenprojecten. Slechts enkele provincies hebben in 2020 substantiële netto lasten in verband met provinciale vaarwegen.

Ook is te zien dat kleinere provincies, uitgedrukt in euro's per inwoner, doorgaans ongeveer het dubbele uitgeven ten opzichte van grotere provincies. Dit hangt samen met de relatief grotere omvang van het provinciale wegennet in kleinere, dunbevolkte provincies.

(toekomstige) opgaven

Voor de komende jaren staan bij meerdere provincies grote infrastructurele investeringen op de rol. Ook wanneer provincies hiervoor specifieke middelen ontvangen van het Rijk of de EU, vraagt dit vaak om cofinanciering door de provincies. Daarnaast kunnen investeringen in nieuwe infrastructuur ook structureel hogere beheerlasten met zich mee brengen. Deze kosten van toekomstige opgaven blijven in de herijking buiten beschouwing. Gezien de majeure betekenis van deze opgaven voor de provinciale begrotingen, vraagt dit om een prominent plek op de onderhoudsagenda van het provinciefonds (periodiek onderhoud).

8.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

Bij de ontwikkeling van het verdeelmodel is een onderscheid gemaakt naar wegenbeheer, wegenprojecten en vaarwegen. Daarbij is in eerste instantie aansluiting gezocht bij de arealen (vaar)wegen die provincies in beheer hebben.

Een belangrijk deel van de kosten op dit cluster hangt echter samen met investeringen in nieuwe wegen en civiele kunstwerken. Deze behoefte aan infrastructurele voorzieningen wordt geïndiceerd met algemene indicatoren als het aantal woonruimten en de oppervlakte van binnenwater. Deze laatste indicator honoreert ook op globale wijze een deel van de kosten voor vaarwegen bij provincies die zelf geen vaarwegen in beheer hebben. Bovendien vormt de aanwezigheid van binnenwater een kostenverhogende factor bij de aanleg (en onderhoud) van wegen doordat dan civiele kunstwerken (met name bruggen) nodig zijn.

In aanvulling op deze indicatoren is rekening gehouden met verschillen in verstedelijking als kostenverhogende factor. In de verkenningen is gebleken dat de CBS-indicator voor verstedelijking uit het gemeentefonds (de omgevingsadressendichtheid) minder geschikt is voor het verklaren van provinciale kostenpatronen. Deze indicator wordt namelijk vooral bepaald door de bebouwingsdichtheid binnen de kom, terwijl het provinciale wegenareaal grotendeels (maar niet uitsluitend) buiten de bebouwde kom is gelegen. Aangezien het door de provincies beheerde wegenareaal over de gehele provincie is verspreid is een nieuwe dichtheidsmaat ontwikkeld, gebaseerd op het aantal provinciale inwoners per vierkante kilometer.

Specifiek bij wegen is ook de bodemgesteldheid onderkend als verklarende factor voor kostenverschillen (hogere kosten bij aanleg en onderhoud als gevolg van inklinking van de bodem). Daarbij is gebruik gemaakt van de globale versie van de bodemfactoren zoals die in het gemeentefonds worden gehanteerd.³⁵

De weging van de verschillende maatstaven is afgestemd op de kostenpatronen van provincies in meerjarig perspectief. Daarbij is voor het onderdeel wegenprojecten een zwaarder accent gelegd op de algemene indicatoren voor de behoefte aan infrastructurele voorzieningen in verstedelijkt gebied en minder op het bestaande wegenareaal, in afstemming op de kostenpatronen per provincie op dit onderdeel.

samenstelling verdeelmodel

De hiervoor beschreven aspecten zijn verwerkt in het nieuwe verdeelmodel voor dit cluster. Dit heeft geleid tot een verdeelmodel waarmee zowel de omvang van het (vaar)wegennet als de gebruiksintensiteit wordt gevangen. Het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Infrastructuur bestaat uit de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het totaal van de verdeling voor dit cluster):

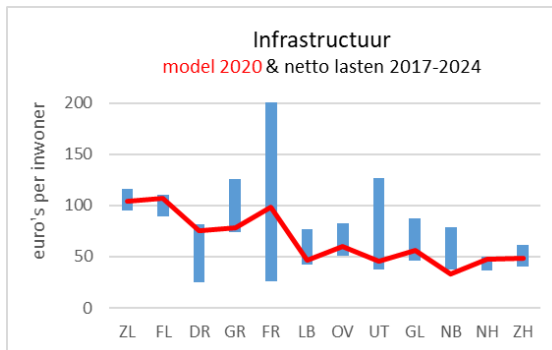
- de lengte van provinciale wegen³⁶, waarbij rekening is gehouden met verschillen in de bevolkingsdichtheid en de bodemgesteldheid als kostenverhogende factoren (51%);
- het aantal woonruimten als algemene indicator voor de behoefte aan infrastructurele voorzieningen, waarbij rekening is gehouden met verschillen in de bevolkingsdichtheid als kostenverhogende factor in verband met intensiever gebruik, bevorderen bereikbaarheid en doorstroming (35%);
- de lengte van provinciale vaarwegen, waarbij rekening is gehouden met verschillen in de bevolkingsdichtheid als kostenverhogende factor (3%);
- de oppervlakte van binnenwater (11%), als algemene indicator voor de provinciale kosten in relatie tot (vaar)wegen en specifiek als kostenverhogende factor bij de aanleg en het onderhoud van weginfrastructuur (civiele kunstwerken).

³⁵ In het gemeentefonds wordt ook onderscheid gemaakt naar de locatie van de bodem: binnen of buiten de bebouwde kom.

³⁶ Bron: CBS, verkeer en vervoer, lengte van provinciale wegen 2020.

uitkomst verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



In de periode 2017-2024 is sprake van forse dynamiek in de jaarlijkse netto lasten. Het nieuwe verdeelmodel is afgestemd op de netto lasten in 2020, waarbij de ontwikkelingen in omliggende jaren zijn meegewogen.

Het verdeelmodel weet de verschillen tussen provincies te overbruggen en de uitkomst valt bij de meeste provincies binnen de bandbreedte van de meerjarige netto lasten.

De dynamiek in de periode 2017-2024 bij een aantal provincies hangt vooral samen met het onderdeel wegenprojecten. De belangrijkste verschillen hebben de volgende achtergrond (zie ook toelichting wegenprojecten in paragraaf 8.2):

- Drenthe: achterstallig onderhoud dat in de komende jaren wordt opgepakt, wat ook tot uiting komt in de meerjarenbegroting (oplopende uitgaven groot onderhoud en kapitaallasten);
- Fryslân: diverse wegenprojecten die worden gedekt uit eerder verstrekte Rijksmiddelen (RSP), waarbij de lasten en baten niet synchroon in de administratie worden verantwoord. Bij vaarwegen is sprake van groot onderhoud;
- Utrecht: omvangrijke investeringen ten behoeve van doorstroming en bereikbaarheid;
- Gelderland: investeringen in het kader van diverse infrastructurele projecten, snelle fietsroutes, hoogwaardig openbaar vervoer;
- Noord-Brabant: grootschalige investeringen in het kader van bereikbaarheid, doorstroming en reconstructie, inclusief bijdragen aan Rijkswegen en gemeentelijke wegen.

9 Openbaar vervoer

9.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

Het cluster Openbaar vervoer heeft betrekking op de lasten en baten van concessies voor de exploitatie van busvervoer, regionaal treinvervoer en regiotaxi's, het beheer van OV-faciliteiten en de aanleg en onderhoud van OV-infrastructuur. Met de exploitatie van het openbaar vervoer is ongeveer 84% van de totale netto lasten op dit cluster gemoeid. Het overige deel van de netto lasten heeft voornamelijk betrekking op projectmatige uitgaven voor het openbaar trein- en busvervoer.

In alle provincies wordt busvervoer aanbesteed. Regionaal treinvervoer is alleen relevant in de provincies Overijssel, Limburg, Groningen, Drenthe, Fryslân, Gelderland en Zuid-Holland.

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 970 miljoen euro. Daarvan wordt circa 49 miljoen euro gedeckt met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen.

relevante decentralisatie-uitkeringen

Voor dit cluster zijn in 2020 de volgende decentralisatie-uitkeringen relevant:

- Projecten verkeer en vervoer: dit betreft uiteenlopende projecten voor regionaal spoor, actieprogramma OV en elektrificatie van regionale spoorlijnen (o.a. Zwolle-Enschede, Maaslijn, Limburg-Aken);
- Regio Specifiek Pakket Zuiderzeelijn (RSP-ZZL)³⁷. Via de uitkering RSP-ZLL worden middelen verstrekt ter compensatie van het niet realiseren van de spoorverbinding tussen de Amsterdam en Groningen (Zuiderzeelijn). In 2020 ontving alleen Groningen³⁸ circa 15 miljoen euro (26 euro per inwoner) uit deze uitkering die in 2020 grotendeels wordt ingezet voor OV-projecten. In voorgaande jaren ontvingen naast Groningen ook de provincies Fryslân, Drenthe en Flevoland algemene middelen via deze uitkering (zie cluster Infrastructuur).

taken in Noord-Holland en Zuid-Holland deels belegd bij vervoerregio's

In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wordt een groot deel van het openbaar vervoer verzorgd door respectievelijk de Vervoer Regio Amsterdam (VRA) en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). Deze vervoerregio's zijn verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in een geografisch afgebakend deel van deze twee provincies: de VRA in 16 Noord-Hollandse gemeenten en de MRDH in 23 Zuid-Hollandse gemeenten. Naast het openbaar vervoer zijn de vervoerregio's ook verantwoordelijk voor infrastructurele projecten ten behoeve van mobiliteit, bereikbaarheid en verkeersveiligheid in deze gemeenten.

De vervoerregio's bekostigen hun taken voornamelijk uit algemene middelen die zij jaarlijks van het ministerie van Infrastructuur en Milieu ontvangen (in totaal ruim 900 miljoen euro). De lasten en baten van de vervoerregio's blijven in het herijkingsonderzoek buiten beschouwing. Maar door de aanwezigheid van de vervoerregio's verschilt het takenpakket van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wel van de

³⁷ Dit maakt deel uit van een bredere regeling waarin ook middelen zijn opgenomen voor het Ruimtelijk Economisch Programma. In 2020 ontving alleen Groningen deze uitkering die grotendeels wordt ingezet voor OV-projecten. In voorgaande jaren ontvingen ook Fryslân, Drenthe en Flevoland middelen via deze uitkering.

³⁸ Vooral nog wordt er van uit gegaan dat deze middelen betrekking hebben op OV-projecten. Daarom is deze uitkering meegenomen bij het cluster Openbaar vervoer.

andere provincies die voor hun hele grondgebied verantwoordelijk zijn voor het openbaar vervoer. Hiermee wordt rekening gehouden in het nieuwe verdeelmodel voor dit cluster.

integratie verdeelmodel BDU verkeer en vervoer in provinciefonds

In 2017 zijn de provinciale middelen uit de BDU Verkeer en Vervoer ondergebracht in het provinciefonds. Daarvan was circa 77% bestemd voor de exploitatie van het openbaar vervoer.

In de BDU werden deze middelen over provincies verdeeld op basis van opbrengstensuppletie in combinatie met structuurkenmerken, afgestemd op de situatie rond de eeuwwisseling. Bij de suppletie van de opbrengsten uit het openbaar vervoer werd rekening gehouden met provinciale verschillen in bebouwingdichtheid omdat dit van invloed is op de kostendeckingsgraad van het openbaar vervoer. Aanvullend ontvingen de provincies een bedrag per inwoner, oppervlakte land en klantensurplus (het verschil tussen de regionale centrumfunctie van gemeenten minus het eigen inwonertal). Gemiddeld werd circa 90% van de middelen verdeeld als suppletie op de opbrengsten van het openbaar vervoer, maar door de uiteenlopende werking van de structuurkenmerken liep het deel van de uitkering dat was gerelateerd aan de opbrengsten tussen individuele provincies uiteen van 65% tot 100%.

9.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

Het cluster Openbaar vervoer, en dan met name de OV-exploitatie, is een ‘vreemde eend’ binnen het provinciale takenpakket. De kosten voor de provincies worden op dit cluster niet uitsluitend bepaald door structuurkenmerken, maar zijn mede het resultaat van marktwerking, zoals die tot uiting komt in de aanbesteding van het openbaar vervoer. De provincies dragen bij aan de kosten van het OV voor zover vervoerders dat niet uit kaartverkoop kunnen bekostigen. Dit was ook de reden dat de verdeling van budgetten OV-exploitatie in de BDU verkeer en vervoer waren gebaseerd op opbrengstensuppletie, in combinatie met de werking van structuurkenmerken.

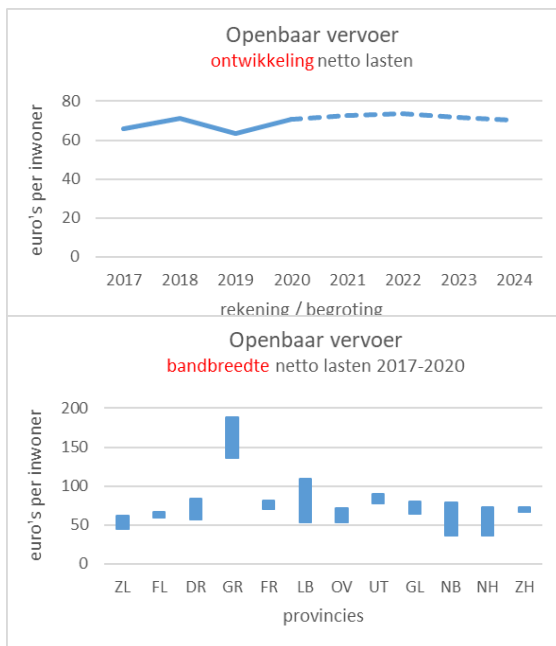
Dit betekent dat het voor een goede kostenoriëntatie voor de hand ligt om in de verdeling van het provinciefonds aansluiting te zoeken bij de vervoerprestaties waarvoor de provincies betalen. Daarbij dient nog wel rekening gehouden te worden met regionale verschillen in de bezetting en kostendeckingsgraad van het openbaar vervoer.

De projecten openbaar vervoer in 2020 hebben grotendeels betrekking op treinvervoer (verdubbeling sporen, elektrificatie), waarvoor provincies vaak ook specifieke middelen van het Rijk beschikbaar hebben. Maar enkele andere provincies zonder treinvervoer hebben ook meerjarig substantiële uitgaven aan projecten openbaar vervoer (transferia, busstations, tramlijnen, bijdragen aan gemeenten voor investeringen in mobiliteitsbeleid c.q. openbaar vervoer).

ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)

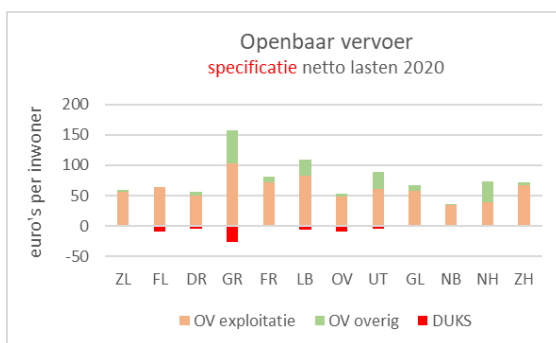


De netto lasten op het cluster Openbaar vervoer zijn in de afgelopen jaren gestegen. De verwachting is dat de netto lasten stabiel blijven en iets afvlakken.

Het netto lastenniveau op dit cluster loopt sterk uiteen tussen de provincies. Bij enkele provincies is sprake van sterk fluctuerende netto lasten in de onderzoeksperiode.

Deze dynamiek in de netto lasten hangt vooral samen met projectmatige uitgaven. Dit wordt hieronder per provincie nader toegelicht.

- Groningen: sterk fluctuerende uitgaven aan diverse RSP-projecten (transferia en busstations, Groningen spoorzone, spoor Groningen-Leeuwarden). Voor deze projecten ontvangt Groningen ook middelen via de decentralisatie-uitkering van het provinciefonds en via een specifieke uitkering³⁹;
- Limburg: door een vertraagde elektrificatie van de Maaslijn ondervond de concessiehouder van het regionale treinverkeer financiële schade. Doordat de provincie deze schade heeft gecompenseerd, is er in 2020 sprake van incidenteel hogere netto lasten (circa 44 euro per inwoner);
- Noord-Brabant: extra investeringen in 2018 ten behoeve van robuustheid van het spoornetwerk en veiligheid en leefbaarheid op en rond het spoor in het kader van het Rijksprogramma hoog frequent spoor (circa 42 euro per inwoner);
- Noord-Holland: met ingang van 2020 verstrekt de provincie forse subsidies aan gemeenten in het kader van mobiliteitsbeleid (circa 29 euro per inwoner⁴⁰).



De groene staafjes hebben betrekking op investeringen in bereikbaarheid van stations (Groningen, Fryslân), capaciteitsuitbreiding en elektrificatie (Maaslijn Limburg), onderhoud van OV-infrastructuur (Utrecht) en mobiliteitsbeleid (Noord-Holland). Met name Groningen ontvangt hiervoor substantiële middelen uit decentralisatie-uitkering RSP-ZZL.

De verschillen in netto lasten per inwoner voor OV exploitatie (oranje staafjes) hangen in belangrijke mate samen met verschillen in vervoerprestaties tussen provincies. In de ene provincie wordt veel meer gebruik gemaakt van het OV dan in de andere provincie. Deze verschillen komen tot uiting in het aantal reizigerskilometers.

³⁹ In 2020 gaat het in totaal om ruim 20 miljoen euro. De provincie Groningen ontvangt deze middelen ter compensatie van het annuleren van de Zuiderzeelijn. De middelen zijn deels bedoeld voor openbaar vervoer (Regio Specifiek Pakket, RSP) en deels voor Ruimtelijk Economisch Programma (REP).

⁴⁰ Exclusief de inwoners binnen de Vervoerregio Amsterdam.

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

Uit de analyse blijkt dat het aantal reizigerskilometers een belangrijke kostendrijver is. De kilometers die reizigers daadwerkelijk hebben afgelegd met het openbaar vervoer hebben immers een directe relatie met de provinciale kosten van het openbaar vervoer.

In tabel 9.1 is een overzicht opgenomen van het aantal reizigerskilometers per inwoner per provincie, uitgesplitst naar vervoer per bus, tram en metro versus regionaal treinvervoer. Bij de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn de vervoerregio's buiten beschouwing gelaten.

Tabel 9.1: Inwonertal 2020 en reizigerskilometers 2019 per inwoner. Bron: CROW-KpVV.

<i>provincie</i>	(1) <i>aantal inwoners</i>	(2) <i>reizigerskilometers bus, tram, metro per inwoner</i>	(3) <i>reizigerskilometers regionale trein per inwoner</i>	(4=2+3) <i>reizigerskilometers totaal per inwoner</i>
Zeeland	383.488	23	0	23
Flevoland	423.021	32	0	32
Drenthe	493.682	18	0	18
Groningen	585.866	36	23	59
Fryslân	649.957	28	26	54
Limburg	1.117.201	13	20	32
Overijssel	1.162.406	11	27	38
Utrecht	1.354.834	29	0	29
Gelderland	2.085.952	17	10	27
Noord-Brabant	2.562.955	17	0	17
Noord-Holland (excl. VRA)	1.313.768	13	0	13
Zuid-Holland (excl. MRDH)	1.318.280	26	5	31
Totaal excl. vervoerregio's	13.451.410	20	8	28

In kolom 2 van tabel 9.1 is te zien dat het aantal reizigerskilometers met de bus vooral in de minder verstedelijkte provincies relatief hoog is. Dit is ook het geval in Utrecht, waar geen regionaal spoorvervoer aangeboden wordt.

Daarnaast wordt in een aantal provincies een substantieel deel van de reizigerskilometers gemaakt met het regionale treinvervoer (kolom 3). Doordat de trein in deze provincies voor een belangrijk deel in de OV-behoefte voorziet, leidt dat vaak tot minder reizigerskilometers per bus (Limburg, Overijssel en Gelderland; kolom 2). In Groningen en Fryslân is de OV-behoefte het grootst: daar is sprake van zowel veel buskilometers als veel treinkilometers. In Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland (buiten de vervoerregio Amsterdam) is de totale OV-behoefte relatief laag.

Overigens kunnen de kosten per reizigerskilometer wel uiteen lopen, doordat bij de aanbesteding van het openbaar vervoer verschillende keuzes worden gemaakt omtrent het gewenste voorzieningenniveau (in stand houden minder rendabele lijnen vanwege bereikbaarheid, frequentie vervoer en aantal haltes, voorzieningen in bus of trein, aanvullende eisen met betrekking tot veiligheid, milieu en duurzaamheid).

In landelijke gebieden is de bezettingsgraad van het openbaar vervoer vaak lager, zeker buiten de spits. In verstedelijkte gebieden is de bezettingsgraad hoger, maar zijn de kosten ook hoger doordat de doorstroming lager is.

9.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

Uit de analyses komt het aantal reizigerskilometers naar voren als belangrijke kostendrijver voor de provinciale netto lasten op dit cluster. De kilometers die reizigers daadwerkelijk hebben afgelegd met het openbaar vervoer hebben immers een directe relatie met de kosten van het openbaar vervoer.

In opdracht van provincies en vervoerregio's verzamelt het CROW-KpVV jaarlijks allerlei gegevens over het regionale openbaar vervoer, waaronder het aantal reizigerskilometers per OV-autoriteit. Op basis van de publicatie *De staat van het regionale openbaar vervoer 2020* is het aantal reizigerskilometers beschikbaar per OV-autoriteit voor de jaren 2015-2020.

Daarmee lijkt het aantal reizigerskilometers een potentieel geschikte verdeelmaatstaf voor het provinciefonds. Door de begeleidingscommissie werd dit ook beoordeeld als plausibele verdeelmaatstaf om de middelen voor Openbaar vervoer in het provinciefonds te verdelen.

In 2020 laten de reizigerskilometers een forse daling zien als gevolg van Corona. De kosten van deze vraaguitval zijn in eerste instantie voor de vervoerders waar het openbaar vervoer is aanbesteed. Via de provincies hebben zij echter een compensatie ontvangen van het Rijk die door sommige provincies is aangevuld. Dit maakt de cijfers voor 2020 minder geschikt voor de verdeling van middelen in het provinciefonds. Daarom zijn voor het verdeelmodel de reizigerskilometers voor 2019 gebruikt.

In landelijke gebieden is de bezettingsgraad van het openbaar vervoer vaak lager, zeker buiten de spits. Daarom wordt de beschikbaarheid van OV in landelijke gebieden afzonderlijk gehonoreerd in het verdeelmodel.

In verstedelijkte gebieden is het aantal reizigerskilometers per inwoner relatief laag, maar zijn de kosten per reizigerskilometers relatief hoog omdat de doorstroming lager is. Daarom wordt in het verdeelmodel in het aantal reizigerskilometers rekening gehouden met de extra kosten voor OV als gevolg van verstedelijking.

Doordat in de basisgegevens voor de verdeelmaatstaven de eenheden voor de vervoerregio's buiten beschouwing zijn gelaten, wordt er in het verdeelmodel rekening mee gehouden dat de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland in een groot deel van hun grondgebied niet verantwoordelijk zijn voor het OV. Dit betekent ook dat ontwikkelingen in de vervoerregio's geen effect hebben op de uitkeringen in het provinciefonds, in tegenstelling tot de situatie in de oude verdeling.

samenstelling verdeelmodel

In het nieuwe verdeelmodel is gebaseerd op de vervoerprestatie waarvoor de provincies de vervoerders betalen, waarbij rekening is gehouden met extra kosten in zowel landelijke gebieden als verstedelijkte gebieden. Het verdeelmodel voor dit cluster omvat de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het clustertotaal):

- het aantal reizigerskilometers per bus en regionale trein⁴¹, waarbij rekening is gehouden met de mate van verstedelijking als kostenverhogende factor (74%);

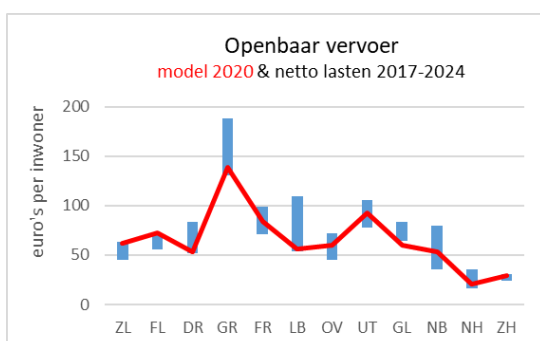
⁴¹ Daarbij is de onderlinge weging van bus kilometers en trein kilometers afgestemd op de feitelijke netto lastenverhouding tussen exploitatie van busvervoer en treinvervoer. Het aandeel van het treinvervoer loopt uiteen van een kwart tot ruim de helft van de totale netto lasten van OV-exploitatie in de provincies die zowel bus- als treinvervoer aanbieden.

- het aantal inwoners in landelijk gebied⁴² (26%) ter compensatie voor weinig verstedelijkte regio's waar het aantal reizigerskilometers per inwoner hoger is en de kostendeckingsgraad⁴³ van het openbaar vervoer doorgaans lager is.

Daarmee sluit het verdeelmodel voor dit cluster globaal aan op de systematiek van opbrengstensuppletie die ten grondslag lag aan de oorspronkelijke verdeling in de BDU Verkeer en vervoer waarvan de middelen in 2017 zijn ondergebracht in het provinciefonds. Door de koppeling van de verdeling in het provinciefonds aan het aantal reizigerskilometers wordt alleen de volumecomponent uit de OV-opbrengsten gehonoreerd en blijft de prijscomponent buiten beschouwing. De prijscomponent is onderdeel van de onderhandelingen tussen provincies en de potentiële concessiehouders tijdens het aanbestedingsproces.

uitkomst verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



Het verdeelmodel voor OV sluit goed aan bij de meerjarige netto lasten op dit onderdeel.

Alleen in Gelderland ligt het meerjarige netto lasten-niveau iets boven de modeluitkomst. Deze provincie weet een relatief hoge milieuwaarde te realiseren, net als de provincies Groningen, Drenthe en Limburg.

De provincie Groningen heeft enkele jaren substantieel hogere netto lasten gehad in verband met investeringen in het kader van bereikbaarheid (spoorzone,

transferia, busstations en spoor Groningen-Leeuwarden). Omdat hier dekking tegenover staat vanuit de meerjarige decentralisatie-uitkering RSP worden deze uitgaven niet gehonoreerd.

aandachtspunt vervoerregio's

In de nieuwe verdeling is het knelpunt als gevolg van inwonergroei in vervoerregio's opgelost (zie hoofdstuk 4). Wel blijft er sprake van een specifiek aandachtspunt ten aanzien van vervoerregio's bij gemeentelijke herindelingen over de grens van vervoerregio's of verschuivingen van gemeenten tussen vervoerregio's en de provincie. Hierdoor verandert de taakzwaarte van de provincie waar de verschuiving plaats vindt: wanneer een gemeente overgaat van de vervoerregio naar de provincie, wordt de provincie immers verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in deze gemeente. Het zou logisch zijn om dan ook een budget over te hevelen van de BDU naar het provinciefonds, om te voorkomen dat de extra middelen voor de provincie via de uitkeringsfactor ten koste gaat van alle andere provincies.

⁴² Dit zijn gemeenten met een relatief lage bebauwingsdichtheid. Dit wordt afgeleid van de CBS-indicator omgevingsadressendichtheid (<1000).

⁴³ Aangezien kostengegevens per vervoerder niet openbaar zijn, is de kostendeckingsgraad afgeleid als contramal van het aandeel van de exploitatiesubsidies in het totaal van exploitatiesubsidies en opbrengsten uit tariefinkomsten en inkomsten uit studentenreisrecht.

10 Water en milieu

10.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang

Het cluster Water en milieu heeft betrekking op de lasten en baten voor het beheer van de kwantiteit en kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater en het beheer van waterkeringen. Met het onderdeel water is in 2020 per saldo circa 25% van de totale netto lasten op het cluster gemoeid.

Daarnaast omvat dit cluster de lasten en baten voor milieubeheer (bodembescherming, luchtverontreiniging en geluidhinder), vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief bijdragen aan omgevingsdiensten), ontgroningen en duurzaamheid. Met het onderdeel milieu is in totaal circa 75% van de totale netto lasten op het cluster Water en milieu gemoeid, waarvan ruim de helft betrekking heeft op VTH-taken.

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 470 miljoen euro. Daarvan wordt circa 100 miljoen euro gedekt met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen.

relevante decentralisatie-uitkeringen

In 2020 worden via het provinciefonds de volgende decentralisatie-uitkeringen verstrekt die relevant zijn voor dit cluster: Bodemsanering, Nationale gebiedsontwikkeling⁴⁴, Zoetwatermaatregelen en Programma Impuls omgevingsveiligheid (IOV).

10.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

Op de waterbeheertaken verantwoorden de meeste provincies structureel enkele euro's per inwoner aan netto lasten, waarbij sprake is van beperkte verschillen tussen provincies. Grotere verschillen hangen samen met uitgaven aan water gerelateerde projecten, zoals in het kader van landelijke Deltaplannen 'ruimte voor de rivier' en het verleggen en versterken van waterkeringen. Vaak wordt een groot deel van de projectkosten gedekt uit decentralisatie-uitkeringen, waarvan de middelen soms via reserves lopen.

Bij de milieutaken zijn relatief hogere netto lastenniveaus vooral te vinden bij provincies met veel industriële bedrijvigheid en grote industriële complexen. Daarnaast hebben diverse provincies substantiële netto lasten in de sfeer van duurzaamheid. Hier gaat het om de energietransitie (bijdragen aan gasvrij maken van wijken), bijdragen aan duurzame landbouw en algemene opgaven/projecten in het kader van duurzaamheid. Daarbij is sprake van kostenverhogende factoren in een dichtbebouwde omgeving (o.a. ruimtelijke inpassing klimaatmaatregelen, zero-emissiezones). Tot slot zijn in enkele provincies substantiële budgetten gemoeid met bodemsanering (o.a. stortplaatsen).

Per saldo leidt dit tot vergelijkbare netto lastenniveaus tussen provincies, met soms incidentele uitschieters als gevolg van specifieke projecten en daarmee samenhangende investeringen.

⁴⁴ Dit betreft in 2020 circa 31 miljoen euro voor Limburg in het kader van waterveiligheid Maasdal.

(toekomstige) opgaven

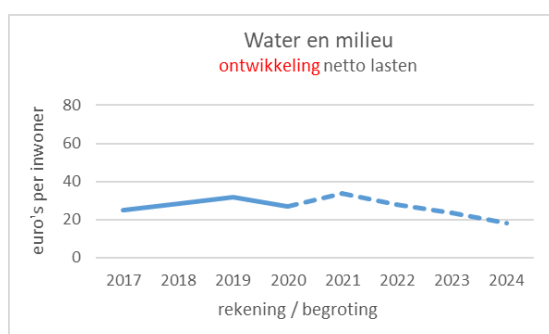
Op dit cluster zijn vooral opgaven in het kader van de energietransitie en klimaatadaptatie relevant. In de rekening 2020 worden door verschillende provincies beperkte netto lasten in het kader van deze opgaven verantwoord (tezamen circa 40 miljoen euro).

Waarschijnlijk lopen de netto lasten voor deze opgaven in de toekomst verder op, alhoewel dit nog niet zichtbaar is in de netto lasten tot en met de begroting 2024. De mate en het tempo waarin dat het geval is, is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre aanvullende middelen beschikbaar komen en tegen welke condities (cofinanciering). Dit is vooral relevant wanneer met deze opgaven substantiële investeringen gemoeid zijn die langdurig beslag leggen op de provinciale exploitaties. Daarnaast zijn nog effecten van de invoering van de Omgevingswet te verwachten (onder andere het omgevingsplan).

ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

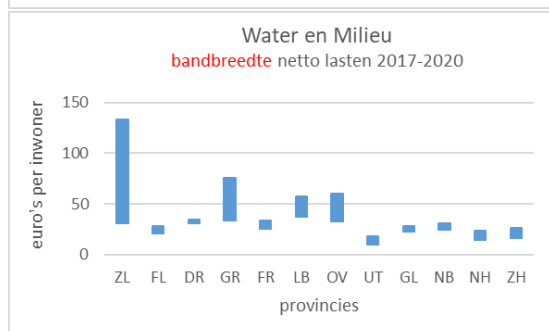
Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)



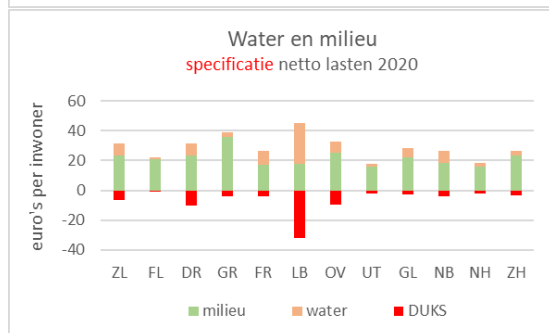
In de afgelopen jaren schommelde het gemiddelde netto lastenniveau op dit cluster rond 30 euro per inwoner.

Voor de komende jaren wordt na een stijging in 2021 gemiddeld een afnemend netto lastenniveau begroot.



De netto lasten lieten de afgelopen jaren beperkte fluctuaties zien in de meeste provincies.

Bij Zeeland is in 2017 sprake van incidenteel zeer hoge netto lasten als gevolg van de sanering van de failliete fosforfabriek Thermphos (ruim 100 euro per inwoner).



Met het onderdeel water zijn in de meeste provincies beperkte netto lasten gemoeid. In Limburg is sprake van hogere netto lasten in het kader van waterveiligheid Maasdal, waarvoor Limburg substantiële budgetten ontvangt uit de decentralisatie-uitkering nationale gebiedsontwikkeling (zie rode staaf).

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

De totale netto lasten op dit cluster zijn relatief beperkt evenals de verschillen tussen provincies. De belangrijkste verschillen hangen samen met incidentele factoren. Zo waren er in de periode 2017-2024 veel (tijdelijke) projecten in het kader van waterveiligheid (ruimte voor de rivier: waterkeringen, dijkversterkingen), zoetwatermaatregelen (droogtepreventie, wateroverlast), bodemsanering, duurzaamheid en klimaatadaptatie (waterstofuitwisseling, windmolens, zonneparken). Voor diverse projecten ontvangen de provincies ook middelen via decentralisatie-uitkeringen. Bovendien is er bij diverse provincies sprake van substantiële toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (deze blijven verder buiten beschouwing). Verder zien we verschillen tussen meer of minder dichtbebouwde gebieden (met transities), bedrijvigheid (relatie met VTH) en aanwezigheid van binnenwater.

10.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

Bij de milieutaken hangen de kosten samen met bebouwd gebied (o.a. energietransitie, aardgasvrije wijken), waarbij sprake is van kostenverhogende factoren in een dichtbebouwde omgeving (o.a. ruimtelijke inpassing klimaatmaatregelen, zero-emissiezones).

Daarnaast is de aanwezigheid van bedrijven, en dan met name bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen, een kostenverhogende factor voor de provinciale taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Bij de waterbeheertaken lijken de verschillen vooral samen te hangen met de aanwezigheid van rivieren (ruimte voor de rivier).

samenstelling verdeelmodel

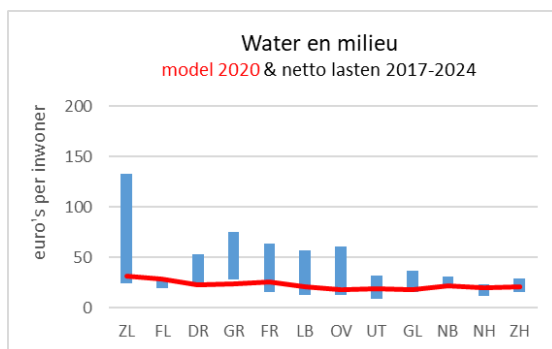
De hiervoor genoemde elementen zijn verwerkt in het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Water en milieu en bestaat uit de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het totaal van de verdeling voor dit cluster):

- het aantal woonruimten, waarbij rekening is gehouden met verschillen in bevolkingsdichtheid als kostenverhogende factor (51%);
- het aantal vestigingen van bedrijven (14%) als algemene indicator voor kosten gerelateerd aan taken in de sfeer van milieubeheer en inrichtingen voor gevaarlijke stoffen (22%) als kostenverhogende factor voor vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- de oeverlengte (13%) als algemene indicator voor de kosten van waterbeheertaken, inclusief kosten in het kader van waterveiligheid (klimaatadaptatie).

uitkomsten verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).

Het model valt bij alle provincies binnen de bandbreedte van de netto lasten in de onderzoeksperiode. Verschillende provincies hebben incidenteel hogere netto lasten in deze periode, die vaak deels worden bekostigd met specifieke inkomsten.



De uitschieter bij Zeeland hangt samen met incidentele uitgaven in het kader van de sanering van het Thermphos terrein in 2017.

Mogelijk toekomstige ontwikkelingen op dit taakgebied en daarmee samenhangende budgetten zijn niet verwerkt in het nieuwe verdeelmodel. Wel maakt het nieuwe verdeelmodel het mogelijk om extra budgetten in de toekomst via dit cluster of specifieke verdeelmaatstaven daarbinnen gericht over provincies te verdelen.

11 Natuur

11.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

Het cluster Natuur heeft betrekking op de lasten en baten voor ontwikkeling van nieuwe natuur (verwerving en inrichting), beheer van natuurgebieden⁴⁵ (inclusief aanpak stikstofproblematiek) en het beheer van flora en fauna (vergunningverlening, ontheffingen, advisering op basis van Flora- en faunawet, aanpak ganzen-schade).

Naast de invloed van de genoemde wetgeving worden de provinciale lasten op dit cluster in sterke mate bepaald door bestuurlijke afspraken in het kader van het Bestuursakkoord Natuur 2011 en het Natuurpact 2013 dat loopt tot 2027. Daarin zijn afspraken vastgelegd over verantwoordelijkheden, verplichtingen en inzet van middelen. De provincie is verantwoordelijk voor het beheer, de ontwikkeling en het herstel van het Natuur Netwerk Nederland en Natura2000-gebieden, agrarisch natuurbeheer, soortenbeleid, natuurmonitoring, het Faunafonds en de uitvoering van de Natuurwet. In de gesloten overeenkomsten met het Rijk is bepaald dat de provincies de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen besteden aan de uitvoering van haar natuurtaken en tevens ook een eigen bijdrage leveren ten laste van hun algemene middelen.

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 650 miljoen euro. Daarvan heeft circa 58% betrekking heeft op het beheren van natuur en 42% op het ontwikkelen van (nieuwe) natuur.

relevante decentralisatie-uitkeringen

In 2020 zijn voor dit cluster geen decentralisatie-uitkeringen relevant.

11.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

Rijk en provincies hebben in 2013 afgesproken om in de periode 2011-2027 minimaal 80.000 ha nieuwe natuur te realiseren en bovendien de kwaliteit van de bestaande natuur te verbeteren. In 2020 is ruim de helft van het totale aantal hectaren nieuwe natuur gerealiseerd. De komende jaren dienen provincies dus nog een substantieel deel van de eerder gemaakte afspraak te realiseren. Daarbij loopt de omvang van de opgave tussen provincies uiteen. Dit heeft deels te maken met de voortvarendheid waarmee de opgave tot op heden is opgepakt en deels met zwaarte van de opgave als gevolg van verschillen in de kenmerken van de natuur in combinatie met omgevingsfactoren.

De omvang van de resterende opgave loopt tussen provincies uiteen. In tabel 11.1 wordt een overzicht gegeven van de totale omvang van de huidige natuur en de resterende opgave, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar arealen binnen en buiten Natuur Netwerk Nederland (NNN).

⁴⁵ Dit betreft het Natuur Netwerk Nederland, dat bestaat uit Natura2000-gebieden als EHS-gebieden (voormalige Ecologische Hoofd Structuur).

Tabel 11.1: Arealen natuur in beheer en resterende opgaven Natuurpact per provincie. Stand 2020. Bron: LNV/IPO, 7e voortgangsrapportage Natuur in Nederland.

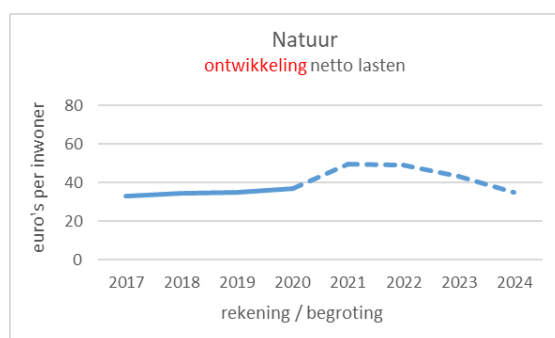
	(1)	(2)	(3=1+2)	(4)	(5)	(6=5:3)
provincie	areaal natuur 2020 NNN	areaal natuur 2020 buiten NNN	TOTAAL areaal natuur 2020	afpraak nieuwe natuur Natuurpact	waarvan resterende opgave NNN 2020-2027	resterende opgave in % NNN 2020
Zeeland	39.907	83	39.990	1.874	799	2%
Flevoland	26.271	2.926	29.197	628	105	0%
Drenthe	60.966	8.236	69.202	13.598	6.880	11%
Groningen	21.371	3.853	25.224	6.805	3.029	14%
Friesland	80.189	5.031	85.220	7.813	3.961	5%
Limburg	49.046	17	49.063	4.239	1.415	3%
Overijssel	59.466	11.136	70.602	8.633	3.692	6%
Utrecht	31.239	2.375	33.614	4.270	2.319	7%
Gelderland	132.821	8.601	141.422	8.414	3.154	2%
Noord-Brabant	119.102	71	119.173	15.200	9.242	8%
Noord-Holland	51.875	27	51.902	10.024	4.698	9%
Zuid-Holland	25.999	316	26.315	5.409	3.293	13%
Totaal	698.252	42.672	740.924	86.097	42.587	6%

In tabel 11.1 is te zien dat de totale omvang van het areaal natuur (kolom 3) tussen provincies duidelijk uiteenloopt, vooral het areaal buiten NNN (kolom 2, dit betreft o.a. Natura2000-gebieden). Tevens is te zien dat er verschillen zijn in de mate waarin provincies de afspraken uit het Natuurpact hebben gerealiseerd (kolom 6).

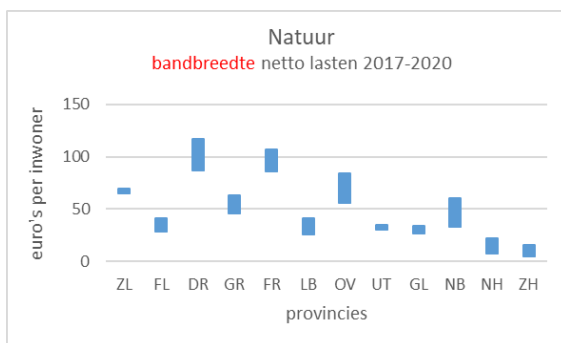
ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)

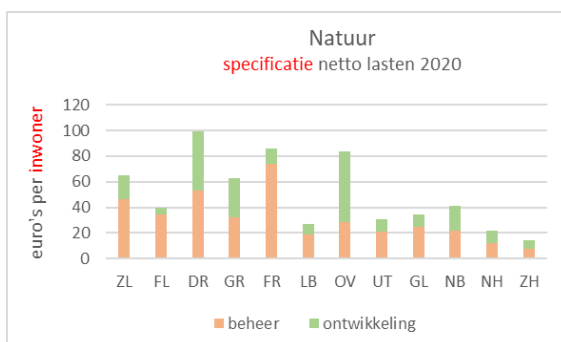


De totale netto lasten op het cluster Natuur bedroegen in de afgelopen jaren gemiddeld iets minder dan 40 euro per inwoner. Op basis van de begrotingen wordt voor de komende jaren eerst een hoger netto lastenniveau verwacht dat geleidelijk weer afneemt naar het huidige niveau.



In de afgelopen jaren was bij verschillende provincies sprake van een duidelijke dynamiek in de netto lasten (*langere staafjes*). Dit hangt doorgaans samen met de ontwikkeling van nieuwe natuur (aankoop gronden, inrichting als natuur).

Ook is te zien dat de netto lastenniveaus tussen provincies fors uiteen lopen.



Uitgedrukt in euro's per inwoner is er sprake van grote verschillen in netto lasten per provincie voor natuur. Een belangrijk deel van de verschillen hangt samen met natuurontwikkeling (groene staafjes). Vooral Drenthe en Overijssel hebben grote opgaven voor natuurontwikkeling in het kader van eerder gemaakte afspraken (Natuurpact).

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

De verschillen in netto lasten uitgedrukt in euro's per inwoner, hangen vooral samen met de sterk uiteenlopende omvang van de door de provincies te beheren arealen natuurgebied (zowel binnen als buiten het Natuur Netwerk Nederland, zie ook tabel 11.1).

Daarnaast lopen de (resterende) ontwikkelopgaven in het kader van het Natuurpact sterk uiteen tussen de provincies. Sommige provincies investeren extra in natuurontwikkeling vanuit hun eigen middelen (Overijssel).

(toekomstige) opgaven

Belangrijke opgaven op dit cluster vloeien voort uit eerder gemaakte afspraken in het kader van het Natuurpact (2014). Deze afspraken zouden per 2027 gerealiseerd moeten zijn, maar diverse provincies hebben aangegeven dat niet te halen. Dat komt deels doordat tot op heden vooral gronden zijn verworven, die relatief eenvoudig konden worden getransformeerd naar nieuwe natuur. De lastige en meer kostbare gronden staan voor de komende jaren op de planning.

11.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

In eerste instantie is een nieuw verdeelmodel ontwikkeld voor natuurbeheer. Dit verdeelmodel is voornamelijk gebaseerd op arealen door provincies beheerde natuur, waarbij een onderscheid is gemaakt naar arealen binnen het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en overige natuur. Daarbij wordt rekening gehouden met extra kosten in verstedelijkte gebieden als gevolg van versnippering van de natuur, meer conflicterende belangen en intensiever gebruik.

Daarmee biedt het nieuwe verdeelmodel tevens aanknopingspunten om toekomstige ontwikkelingen in het provinciefonds te verwerken. Daarbij kan worden gedacht aan extra opgaven in de vorm van meer natuur in beheer of verzwaring van de natuuropgaven in relatie tot de bevolkingsdichtheid van gebieden.

verfijning arealen in agrarisch beheer

Vervolgens is verkend of de aansluiting van het model op de kostenpatronen verbeterd zou kunnen worden door het model nader te verfijnen. Daarbij is aandacht gevraagd voor specifieke problematiek en daarmee samenhangende kosten in bepaalde provincies (o.a. weidevogels, Programmatische Aanpak Stikstof) en eerdere afspraken voor de periode tot met 2027 die ten grondslag liggen aan het Natuurpact (met name voor de ontwikkelopgaven).

Kenmerkend voor het cluster Natuur is de grote invloed van Europese (Natura 2000) en landelijke wet- en regelgeving (Flora- en Faunawet, Vogel- en Habitatrichtlijn) en bestuurlijke afspraken (Natuurpact). In het verlengde hiervan is een gedetailleerd subsidiestelsel opgesteld voor een belangrijk deel van het NNN, waarbij ruim 50 soorten natuur en 15 soorten landschap worden onderscheiden met vaste prijzen per eenheid voor beheer en monitoring. Ook voor het soorten- en landschapsbeheer zijn dergelijke regelingen van kracht, waarbij de uitvoering van deze provinciale grotendeels is ondergebracht bij agrariërs. In de uitwerking van het Natuurpact is afgesproken dat het agrarisch natuurbeheer zich richt op 68 soorten uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.⁴⁶ Daarnaast draagt agrarisch natuurbeheer bij aan de verbetering van de biodiversiteit van het boerenland.

Voor provincies impliceert deze regelgeving minder autonomie op dit taakgebied, hetgeen vanuit de Fvw vraagt om een strakkere kostenoriëntatie. Voor de verschillende arealen zijn sterk uiteenlopende kostprijzen vastgelegd in wet- en regelgeving. Bovendien zijn de betreffende arealen zeer ongelijk gespreid over provincies.

Tegen deze achtergrond is verkend in hoeverre nadere differentiatie van de arealen in het verlengde van de hiervoor genoemde regelingen (SNL, agrarisch beheer) een betere verklaring biedt voor de kostenverschillen tussen provincies. Daaruit bleek dat met name de arealen natuur en landschap onder agrarisch beheer een belangrijke toegevoegde waarde hebben voor de verklaring van (resterende) kostenverschillen. Daarom zijn deze arealen toegevoegd aan het nieuwe verdeelmodel voor natuurbeheer. De weging van deze arealen is afgestemd op de provinciale budgetten die jaarlijks zijn gemoeid met deze regeling. Overigens vergroot dit ook de mogelijkheden om toekomstige ontwikkelingen op geschikte wijze in het provinciefonds te verwerken (zoals het toevoegen van budgetten die zijn gerelateerd aan agrarisch beheer).

verdeling middelen natuurontwikkeling volgens bestaande afspraken

Ten aanzien van natuurontwikkeling is door de begeleidende gremia van het onderzoek meegegeven dat rekening moest worden gehouden met de afspraken uit het Natuurpact en daarop gebaseerde verdeling van middelen die is afgesproken voor de periode tot en met 2027. Dit betekent dat deze middelen voor de komende jaren niet herverdeeld mogen worden, zodat verschillen in de voortgang van de afspraken uit het Natuurpact niet van invloed zijn op de nieuwe verdeling.

Dit normatieve uitgangspunt is geïmplementeerd door aan te sluiten bij de middelen die via het Natuurpact en het Bestuursakkoord Natuur⁴⁷ beschikbaar zijn gekomen en destijds via decentralisatie-uitkeringen zijn ondergebracht in het provinciefonds.⁴⁸ Voor de periode na 2017 betreft het een jaarlijks budget van 200

⁴⁶ P25 Natuur in Nederland Stand van zaken eind 2020 en ontwikkelingen 2021: zevende voortgangsrapportage

⁴⁷ Planbureau voor de leefomgeving, Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd, januari 2017, blz. 52.

⁴⁸ In het huidige provinciefonds is dit niet meer te onderscheiden omdat er geen onderscheid wordt gemaakt naar inhoudelijke clusters van provinciale taken.

miljoen euro. Voor de verdeling van deze middelen sluiten we aan bij de oorspronkelijke verdeling van de middelen voor ontwikkelopgaven natuur conform het Natuurpact.⁴⁹ Aangezien de provincies in 2020 feitelijk circa 267 miljoen euro besteden aan natuurontwikkeling, is het overige deel (67 miljoen euro) verdeeld via het model voor natuurbeheer. Na afloop van de afgesproken periode voor natuurontwikkeling (2027) kunnen de middelen voor natuurontwikkeling worden verdeeld via het nieuwe verdeelmodel voor natuurbeheer. Zie ook de illustratie van de dynamische werking van het nieuwe verdeelmodel verderop in deze paragraaf.

Hiermee is ook gevolg gegeven aan de vraag uit de Eerste Kamer om te kijken naar de verdere ontwikkeling van het verdeelmodel van het provinciefonds met betrekking tot de verdeling van natuurmiddelen.

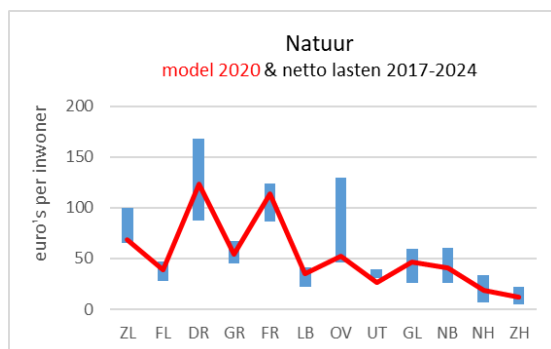
samenstelling verdeelmodel

In de nieuwe verdeling worden de middelen voor natuurbeheer voornamelijk verdeeld op basis van de arealen natuur waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in de mate van verstedelijking als kostenverhogende factor. Specifiek voor de verdeling van de middelen natuurontwikkeling worden de bestaande afspraken uit het Natuurpact gerespecteerd tot 2027. Het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Natuur omvat de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het clustertotaal):

- de oppervlakte van natuur, zowel binnen als buiten het Natuur Netwerk Nederland (NNN)⁵⁰, waarbij rekening is gehouden met de bevolkingsdichtheid als kostenverhogende factor (56%);
- oppervlakte agrarisch beheerde natuur en landschappen (13%);
- de bestaande verdeling voor natuurontwikkeling conform het Natuurpact (31%).

uitkomsten verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



Het nieuwe verdeelmodel weet de grote niveauverschillen tussen provincies goed te vangen.

De grote fluctuaties in de netto lasten in de onderzoeksperiode hangen vooral samen met uitgaven in het kader van natuurontwikkeling (extra impulsen, soms deels gefinancierd met eigen middelen of juist achterblijvende ontwikkeling van nieuwe natuur).

De verdeling van de middelen voor natuurontwikkeling is tot 2027 nog afgestemd op de eerdere afspraken uit het Natuurpact.

Mogelijk toekomstige ontwikkelingen op dit taakgebied en daarmee samenhangende budgetten zijn niet verwerkt in het nieuwe verdeelmodel. Wel maakt het nieuwe verdeelmodel het mogelijk om extra budgetten in de toekomst via dit cluster of specifieke verdeelmaatstaven daarbinnen gericht over provincies te verdelen.

⁴⁹ Commissie Jansen-2, Provincies, natuurlijk... doen!, juni 2013, figuur 3, blz. 6. Dit betreft de verdeling van 200 miljoen euro naar bestedingsdoelen.

⁵⁰ Dit is het totaal van het NNN-areaal, zowel met als zonder SNL-subsidie plus de overige natuurgebieden (Natura 2000, grote wateren en nationale parken).

illustratie dynamische werking nieuw verdeelmodel: afloop natuurpact

Het nieuwe verdeelmodel is afgestemd op de situatie in 2020 waarbij een groot deel van de in het Natuurpact afgesproken opgaven nog moet worden gerealiseerd. Daarom is voor het ontwikkeldeel van de nieuwe verdeling aangesloten bij de bestaande afspraken uit het Natuurpact.

Conform deze afspraken zou de ontwikkelopgave in 2027 in alle provincies afgerond moeten zijn. Het nieuwe verdeelmodel volgt deze ontwikkeling: er zal dan meer natuur in beheer zijn en de middelen voor ontwikkeling kunnen dan vrijvallen voor het beheer van de nieuw ontwikkelde en ingerichte natuur. Dit heeft ook gevolgen voor de verdeling van de middelen in het provinciefonds, omdat het nieuwe verdeelmodel voor natuurbeheer een andere verdeling kent dan die voor natuurontwikkeling uit het Natuurpact. In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt wat de effecten per provincie zijn van het aflopen van de ontwikkelopgaven uit het Natuurpact en de uitbreiding van het beheerde natuurareaal onder de nieuwe verdeling.

Tabel 11.2: Effect realisatie resterende ontwikkelopgaven Natuurpact voor vergoeding beheer en ontwikkeling in nieuwe verdeling. Situatie 2027 op basis van gegevens stand 2020.

	effect areaal van ontwikkeling in beheer in ha			effect nieuwe verdeling in euro's per inwoner		
	(1)	(2)	(3=1+2)	(4)	(5)	(6=4+5)
provincie	TOTAAL areaal in beheer natuur 2020	resterende opgave NNN 2020-2027 in hectaren	TOTAAL areaal in beheer natuur 2027	effect afloop ontwikkel opgave	effect toename areaal in beheer	TOTAAL effect nieuwe verdeling
Zeeland	39.990	799	40.789	-17	22	4
Flevoland	29.197	105	29.302	-4	14	10
Drenthe	69.202	6.880	76.082	-54	33	-20
Groningen	25.224	3.029	28.253	-22	16	-6
Friesland	85.220	3.961	89.181	-25	38	13
Limburg	49.063	1.415	50.478	-12	10	-2
Overijssel	70.602	3.692	74.294	-18	15	-3
Utrecht	33.614	2.319	35.933	-7	9	2
Gelderland	141.422	3.154	144.576	-10	15	5
Noord-Brabant	119.173	9.242	128.415	-16	11	-5
Noord-Holland	51.902	4.698	56.600	-5	7	2
Zuid-Holland	26.315	3.293	29.608	-4	4	0
Totaal	740.924	42.587	783.511	-11	11	0

In kolom 2 van tabel 11.2 is te zien dat de resterende ontwikkelopgave voor natuur tussen provincies uiteen loopt. Deels heeft dat te maken met verschillen in de oorspronkelijke opgave in 2014, en deels met de voortgang daarvan.

Om het verschil in voortgang niet van invloed te laten zijn op de nieuwe verdeling, is besloten om de middelen voor de resterende ontwikkelopgaven te verdelen conform eerdere afspraken uit het Natuurpact. Dit vervalt na afloop van het Natuurpact in 2027, ervan uit gaande dat de opgaven dan zijn gerealiseerd. Het financiële effect van het vervallen van deze opgaven is te zien in kolom 4. Drenthe heeft een relatief grote resterende opgave en ontvangt daar op basis van de afspraken uit het Natuurpact relatief veel middelen voor. Flevoland heeft een relatief beperkte resterende opgave, waarvoor deze provincie conform het Natuurpact ook maar weinig middelen ontvangt, die vervallen in 2027.

Nadat alle opgaven zijn gerealiseerd, vallen de middelen vrij voor het beheer van de nieuw ontwikkelde en ingerichte arealen natuur. Het financiële effect hiervan in de nieuwe verdeling is te zien in kolom 5. Deze verdeling is het resultaat van de werking van de verdeelmaatstaven in het nieuwe verdeelmodel voor na-

tuur(beheer). Daarin is het aandeel van Drenthe iets kleiner dan in de ontwikkelopgaven conform het Natuurpact. Voor Fryslân en Flevoland is het aandeel in de nieuwe verdeling voor natuurbeheer juist iets groter dan in de ontwikkelopgaven conform het Natuurpact.

Het per saldo effect van de realisatie van de resterende ontwikkelopgaven (kolom 4) en toename van de het natuurareaal in beheer (kolom 5), is te zien in kolom 6 van de tabel.

12 Economie

12.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

Het cluster Economie heeft betrekking op de lasten en baten voor het stimuleren van regionale economische initiatieven, kennis en innovatie (aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, ondersteuning kennisinstellingen en innovatieve bedrijven), het stimuleren van recreatie en toerisme (aanleg toeristische fietspaden, stimuleren toerisme) en de reconstructie en ontwikkeling van (duurzame) agrarische bedrijvigheid.

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 600 miljoen euro. Daarvan wordt circa 90 miljoen euro gedekt met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen.

In het verleden zijn niet expliciet middelen aan het provinciefonds toegevoegd voor provinciale taken op dit cluster.⁵¹ In het onderzoek ten behoeve van de herijking van het provinciefonds in 2012 is vastgesteld dat de omvang van het provinciefonds de benodigde middelen voor de provinciale taken destijds met circa 600 miljoen euro overschreed. Vervolgens is toen 300 miljoen uit het provinciefonds genomen, waarbij de resterende 300 miljoen in het fonds is gelaten ten behoeve van uitgaven in de sfeer van economie.

relevante decentralisatie-uitkeringen

In 2020 worden via het provinciefonds de volgende decentralisatie-uitkeringen verstrekt die relevant zijn voor dit cluster: Regiodeals, Ruimtelijk economisch pakket Zuiderzeelijn⁵², Connect-NL, Ondersteuning net op zee, Verduurzaming industriecluster Zeeland en Economische ontwikkeling Groningen.⁵³ Het gaat meestal om beperkte budgetten die voor enkele provincies relevant zijn.

De uitkering Ruimtelijk economisch pakket Zuiderzeelijn maakt deel uit van een bredere regeling waarin ook middelen worden verstrekt die vooral worden ingezet voor het openbaar vervoer (Regionaal specifiek pakket Zuiderzeelijn). In totaal is met deze regeling voor Groningen in 2020 een budget van 15 miljoen euro gemoeid.

12.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

Het cluster Economie kent vrijwel geen wettelijk taken voor provincies. Daardoor is sprake van grote beleidsvrijheid op dit cluster, die provincies op uiteenlopende wijze invullen, vaak sterk gerelateerd aan de bestuursperiode.

⁵¹ IPO, *Verkenning kostenoriëntatie gedecentraliseerde taken*, november 2020.

⁵² Dit maakt deel uit van het Regio Specifiek Pakket Zuiderzeelijn, waaruit Groningen in 2020 ruim 15 miljoen euro ontvangt. Het lijkt dat Groningen deze middelen in 2020 niet besteed op het cluster Economie. Daarom zijn deze middelen bij dit cluster buiten beschouwing gelaten.

⁵³ Daarnaast wordt op dit cluster door Fryslân de uitkering Waddenfonds verantwoord. In 2020 gaat het om 29 miljoen euro die geheel wordt doorgesluisd naar een gemeenschappelijke regeling van Fryslân, Groningen en Noord-Holland. Deze doorboeking blijft bij de netto lasten van Fryslân op dit cluster buiten beschouwing.

Naast eigen middelen worden op dit cluster ook veel middelen ingezet die provincies ontvangen van de EU en het Rijk. Vaak is aan deze middelen wel de eis van cofinanciering gekoppeld.

Een belangrijke inkomstenbron voor veel provincies zijn de middelen uit de decentralisatie-uitkering voor Regiodeals (totaal 61 miljoen euro). Voor individuele provincies gaat het om budgetten van 10 tot ruim 20 euro per inwoner. De regiodeals kennen een looptijd van meerdere jaren en vragen om cofinanciering van de provincie. De inhoud van deze Regiodeals is vaak breder dan het cluster Economie en heeft soms ook betrekking op taken binnen het cluster Ruimte (leefbaarheid, krimpproblematiek, mismatch arbeidsmarkt):

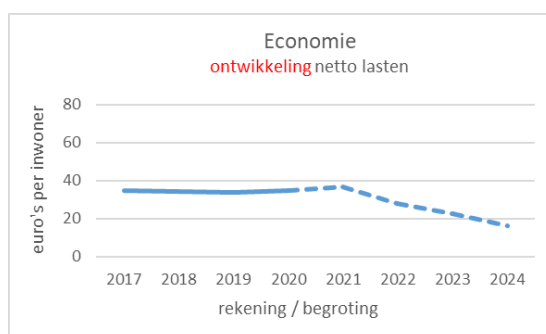
- Groningen: natuurinclusieve landbouw, regionaal versterken ecologische, sociaal-culturele en economische componenten, landschapskwaliteit en toerisme;
- Fryslân: versterken woon-, leef- en vestigingsklimaat, bestrijding krimp en mismatch arbeidsmarkt;
- Drenthe: sociaal-economische impuls ter bestrijding negatieve gevolgen van krimp voor leefbaarheid (lage WOZ, structurele armoede, slechte gezondheid en hoge zorgvraag) en mismatch arbeidsmarkt;
- Overijssel: groente-technisch topcluster in samenwerking met Duitsland (Twente), kennisinfra op peil houden, bestrijden gevolgen krimp voor leefbaarheid, samenwerking Duitsland (triple smart Achterhoek), stimuleren circulaire productie en duurzame consumptie, samenwerking Gelderland en Utrecht (Foodvalley);
- Zuid-Holland: bestrijding gevolgen bodemdaling groene hart;
- Zeeland: impuls kennisinfrastructuur en werkgelegenheid;
- Limburg: sociaal-economische structuurversterking (transformatie Parkstad Limburg), bedreiging leefbaarheid als gevolg van krimpproblematiek (armoede, lage opleiding, gezondheid, afstand arbeidsmarkt, schulden), bestrijding ondermijnende criminaliteit, samenwerking regio Aken.

Overigens ontvangen deze provincies ook een specifieke uitkering voor de Regiodeals (in totaal 26 miljoen euro). De baten hieruit zijn in beginsel meegenomen bij de netto lasten van het cluster waarop ze door de provincie worden verantwoord.

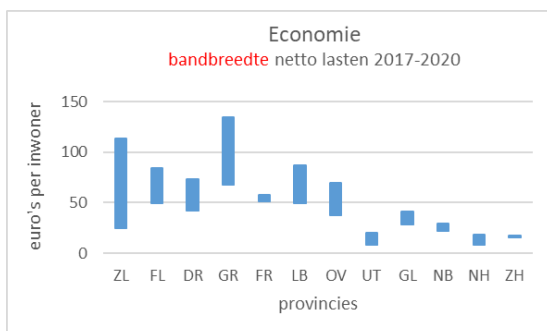
ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)

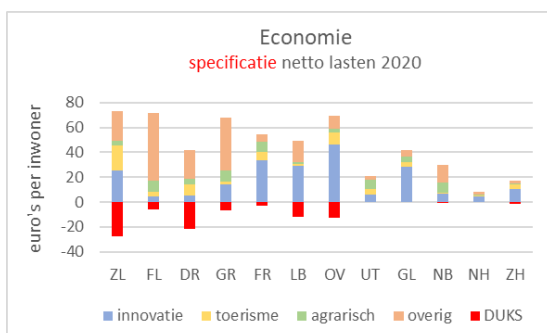


De gemiddelde netto lasten op dit cluster kennen de afgelopen jaren een constant verloop. Voor de komende jaren wordt een duidelijk afname van de netto lasten op dit cluster begroot. Deze dalende trend is bij ongeveer de helft van de provincies te zien. Het betreft vaak aflopende projecten waarvoor in de begrotingen voor de komende jaren geen middelen zijn opgenomen in afwachting van de keuzes in een volgende bestuursperiode.



In de afgelopen jaren was er op dit cluster bij diverse provincies sprake van sterk wisselende netto lastenniveaus in de afgelopen jaren. Dit hangt veelal samen met tijdelijke projecten ter stimulering van de regionale economie (innovatie bedrijfsleven).

Daarnaast is een duidelijk verschil in netto lastenniveau te zien tussen provincies. Met name de minder verstedelijkte provincies hebben een relatief hoog netto lastenniveau op dit cluster.



De netto lasten op dit cluster lopen sterk uiteen tussen provincies, zowel qua niveau als qua samenstelling. Sommige provincies besteden substantiële budgetten aan innovatie, terwijl in andere provincies relatief grote budgetten aan toerismebevordering worden besteed.

Een aantal provincies ontvangt in 2020 substantiële budgetten uit decentralisatie-uitkeringen, met name in het kader van regiodeals.

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

Belangrijke verschillen in netto lastenniveaus tussen provincies in 2020 hebben de volgende achtergrond:

- Drenthe: incidenteel lagere netto lasten in 2020 in de sfeer van toerisme en ondersteuning landelijk gebied:
 - bij toerisme is het lastenniveau in eerdere jaren hoger in verband met de stimulering van fietsvoorzieningen. De komende jaren worden extra lasten begroot in het kader van structuurversterking recreatie en (zorg)toerisme en vitalisering vakantieparken;
 - bij landelijk gebied is in 2020 sprake van incidentele inkomsten uit Europese POP3-subsidies. In latere jaren zijn er substantieel hogere netto lasten ten behoeve van natuurinclusieve landbouw (deels bekostigd met Regiodeal).

Per saldo wordt in Drenthe voor de komende jaren een duidelijk hoger netto lastenniveau begroot (gemiddeld ruim 50 euro per inwoner);

- Utrecht: incidenteel hogere netto lasten in 2020 als gevolg van subsidies Foodvalley in het kader van de Regiodeal (ruim 7 euro per inwoner). Voor de komende jaren wordt in Utrecht een netto lastenniveau van gemiddeld circa 10 euro per inwoner begroot;
- Gelderland: verstrekt ten behoeve van kennisontwikkeling en innovatie substantiële subsidies aan universiteiten (One Planet), het MKB en diverse projecten ter stimulering van regionale economie, deels gefinancierd met Europese EFRO-subsidies. Voor de komende jaren worden iets lagere netto lasten voor dit cluster begroot. Gelderland participeert samen met Overijssel in de ontwikkelingsmaatschappij Oost NL;
- Noord-Brabant: dit betreft projecten ter ondersteuning van de agrarische sector, deels gefinancierd met Europese POP3-subsidies. Daarnaast zijn er diverse subsidies ter stimulering van de regionale arbeidsmarkt/economie, deels gefinancierd met Europese geldstromen (Interreg IV en EFRO) en subsidies aan de Brabantse ontwikkelingsmaatschappij (BOM). Voor de komende jaren worden iets lagere netto lasten voor dit cluster begroot;
- Flevoland: het relatief hoge netto lastenniveau hangt in belangrijk mate samen met uitgaven ten behoeve van Almere 2.0 (circa 30 euro per inwoner in 2020, komende jaren aflopend naar minder dan 20 euro per inwoner). Dit betreft naast de bouw van 60.000 woningen ook investeringen in verschillende

thema's (leren en werken, cultuur en toerisme, groen en waterrijk, duurzaamheid en ontwikkeling van de binnenstad);

- Groningen: innovatiestimulering (o.a. MKB Topsectoren, Grote Markt Forum), investeringssteun bedrijven en diverse uitgaven in het kader van het Ruimtelijk economisch programma (deels gedekt met decentralisatie-uitkering Zuiderzeelijn). Voor de komende jaren begoten deze provincie voor dit cluster duidelijk lagere netto lasten.

Bij alle provincies zijn regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) actief op dit cluster. In de rekening 2020 zijn bij diverse provincies beperkte bijdragen aan deze organisaties verantwoord (enkele euro's per inwoner).⁵⁴ Deze ROM's voeren een deel van de provinciale taken op dit cluster uit. De mate waarin dit het geval is, hangt samen met de financiële positie van ROM's die in het verleden soms substantiële kapitaalinjecties hebben ontvangen vanuit provincies (o.a. vanuit opbrengsten van de verkoop van aandelen in nutsbedrijven). Dit kan van invloed zijn op de middelen die provincies ten laste van hun eigen exploitatie op dit cluster besteden.

De dynamiek in de netto lasten op dit cluster hangt vaak samen met (tijdelijke) grote projecten in het kader van het stimuleren van de kennisinfrastructuur en een economisch aantrekkelijk vestigingsklimaat. In dit cluster speelt ook het beginsel 'de kost gaat voor de baat'. Daarbij zetten sommige provincies middelen in voor eigen beleid gericht op bijvoorbeeld toeristische activiteiten en algemene promotie van de regio. Ook worden tijdelijke middelen uit decentralisatie-uitkeringen (Regiodeals) en specifieke uitkeringen (Rijk/EU) niet altijd (volledig) in het jaar van ontvangst besteed. Hetgeen tot sterk wisselende netto lastenniveaus per jaar leidt.

(toekomstige) opgaven

De meeste opgaven op dit cluster hangen samen met afspraken die provincies hebben gemaakt in het kader van de Regiodeals. Daarnaast hebben diverse provincies afspraken gemaakt met de EU in het kader van regionale ontwikkeling, waarvoor zij substantiële middelen ontvangen. Het betreft projecten voor plattelandsontwikkeling (POP3), regionale ontwikkeling door het verbeteren van de werkgelegenheid en concurrentiepositie in minder ontwikkelde regio's (EFRO) en stimuleren van economische ontwikkeling door grensoverschrijdende samenwerking (Interreg IV). Het gaat hier om tijdelijke middelen waarvoor doorgaans ook cofinanciering door de provincie vereist is. Deze vereiste maakt dat hier wellicht ook een relatie is met de beschikbare eigen middelen van provincies.

12.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

Voor de verdeling van de middelen op dit cluster zijn twee uitgangspunten relevant die in het onderzoek zijn meegegeven:

- in algemene zin is er bij dit cluster sprake van relatief veel beleidsvrijheid. Dit komt ook tot uiting in de grote verschillen in netto lasten tussen provincies en in de tijd (gerelateerd aan provinciale coalitieakkoorden). Bij veel beleidsvrijheid past, conform de uitgangspunten van de Fvw, een meer globale verdeling van de middelen op basis van algemene maatstaven, zoals het aantal inwoners;
- een ander uitgangspunt is dat de verdeling van het provinciefonds moet bijdragen aan een gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Daarbij hebben provincies in landelijke gebieden een grotere

⁵⁴ Mogelijk kan de aanwezigheid van ROM's van invloed zijn op de netto lastenniveaus van provincies op dit cluster. Dit zou dan moeten blijken bij de analyse van aansluitverschillen tussen de nieuwe verdeling en de feitelijke netto lasten per provincie in het vervolg van dit onderzoek.

rol op dit cluster dan meer verstedelijkte provincies waar grotere gemeenten of landelijke (kennis)instellingen een belangrijke rol spelen.

Opgemerkt wordt dat het bevorderen van een gelijke financiële uitgangspositie niet hetzelfde is als het stimuleren van regio's met achterblijvende groei. Voor dit laatste zijn specifieke regelingen zoals Regiodeals een meer voor de hand liggend instrument, waarbij vaak ook rekening wordt gehouden met specifieke omstandigheden in de betreffende provincies.

rekening houden met grotere provinciale rol in landelijk gebied

In de nieuwe verdeling zijn deze uitgangspunten verwerkt door een belangrijk deel van de middelen te verdelen via algemene structuurkenmerken zoals het aantal inwoners, waarbij rekening wordt gehouden met de grotere provinciale rol in landelijke gebieden. Dit in aanvulling op een algemene indicator voor de bedrijvigheid in de regio, aangezien de provinciale inspanningen op dit cluster in belangrijke mate zijn gericht op het bedrijfsleven.

rekening houden met kostenverhogende effecten groei en krimp

Daarnaast hangen verschillen in netto lasten van provincies deels samen met extra inspanningen die verricht moeten worden in situaties van groei of krimp. Ook in Regiodeals zijn vaak thema's benoemd die zijn gerelateerd aan groei of krimp (groeiopgaven, woningbouw, stimulering landelijk gebied, leefbaarheid).

In provincies waar het inwonertal sterk toeneemt brengt die extra kosten met zich mee gerelateerd aan de woningbouw en versterking van het vestigingsklimaat (aantrekken en behouden van werkgelegenheid voor de extra inwoners). Hiermee bevat het nieuwe verdeelmodel ook aanknopingspunten om eventueel budgetten in relatie tot de woningbouwopgaven en daarmee samenhangende impulsen voor economische ontwikkeling in het provinciefonds onder te brengen.

Afnemende inwonertallen gaan vaak gepaard met achterblijvende economische groei en daarmee samenhangende problematiek (leefbaarheid). In dit verband wordt opgemerkt dat bevolkingskrimp eigenlijk een benadering (proxy) is voor bredere achterliggende problematiek die samenhangt met economische achterstand. Daarbij gaat het om problematiek die is gerelateerd aan begrippen als 'brede welvaart' of 'leefbaarheid'.

Op deze wijze is ook gevolg gegeven aan de motie Veldman/Wolbert waarin werd gevraagd om te onderzoeken hoe verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland kunnen worden gefaciliteerd.

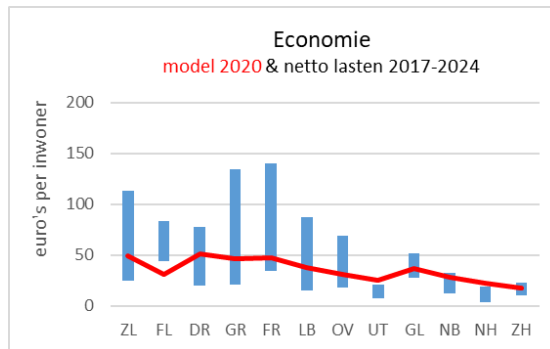
samenstelling verdeelmodel

De hiervoor genoemde elementen zijn verwerkt in het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Economie. In de begeleidende gremia is aangegeven dat in het verdeelmodel geen rekening gehouden moet worden met aanvullende geldstromen (Regiodeals, EU-subsidies) of de aanwezigheid van ROM's (Regionale Ontwikkelings Maatschappijen). Het verdeelmodel voor het cluster Economie omvat de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het clustertotaal):

- het aantal inwoners, waarbij inwoners in landelijke gebieden zwaarder meetellen omdat daar de provincie een grotere rol heeft op dit cluster (74%);
- het aantal bedrijfsvestigingen (11%): als algemene indicator voor bedrijvigheid als motor voor regionale economische ontwikkeling;
- groei: voor zover sprake is van bovengemiddelde groei van het inwonertal in provincies in de afgelopen 10 jaar (10%);
- krimp (5%): afname van het gemeentelijke inwonertal in provincies in de afgelopen 10 jaar.

uitkomst verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



De grote mate van beleidsvrijheid op dit cluster komt tot uiting in de forse bandbreedte van de netto lasten.

De hogere lasten als gevolg van de grotere rol van landelijke provincies op dit cluster worden goed gevangen in het verdeelmodel. Dit geldt ook voor provincies die worden geconfronteerd met krimp (met name Groningen, Limburg).

In situaties van groei is het beeld wisselend: in Utrecht wordt in de onderzoeksperiode minder besteed aan dit cluster dan via het model wordt gehonoreerd, terwijl in Flevoland de netto lasten in de gehele onderzoeksperiode hoger liggen dan in de nieuwe verdeling wordt gehonoreerd.

13 Ruimte

13.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

Het cluster Ruimte heeft betrekking op de lasten en baten voor ruimtelijke ordening (inclusief ontwikkeling van de provinciale structuurvisie), volkshuisvesting (stimulering van woningbouw, ondersteuning van starters op de woningmarkt) en stedelijke ontwikkeling (o.a. ter bevordering van leefbaarheid).

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 170 miljoen euro. Daarvan wordt in 2020 circa 3 miljoen euro gedekt met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen.

Alhoewel de omvang van dit cluster relatief beperkt is, is in de begeleidende gremia expliciet besloten om dit cluster toch afzonderlijk inzichtelijk te houden, met het oog op toekomstige ontwikkelingen (Omgevingswet, woningbouwopgaven) en budgetten die in dit kader wellicht in het provinciefonds ondergebracht zouden moeten worden.

relevante decentralisatie-uitkeringen

In 2020 worden via het provinciefonds de volgende decentralisatie-uitkeringen verstrekt die relevant zijn voor dit cluster: Na-ijlende effecten mijnbouw en Deltaprogramma ruimtelijke adaptie.

Daarnaast zijn Regiodeals deels relevant voor uitgaven op dit cluster (zie toelichting bij cluster Economie).

13.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

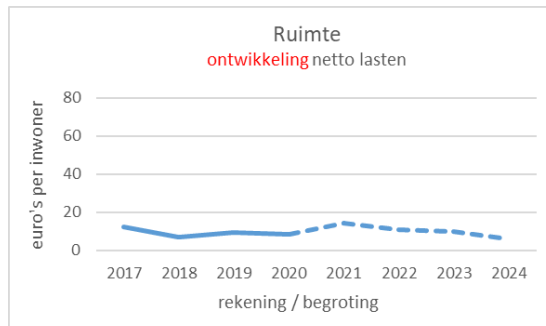
De belangrijkste verschillen op dit cluster hangen samen met het onderdeel leefbaarheid. Dit betreft met name uitgaven in het kader van de regionale krimpproblematiek (met name Oost-Groningen en Limburg). Fryslân verstrekt subsidies aan 'Iepen Mienskip Funs'. Dit zijn bewonersinitiatieven ter bevordering van de leefbaarheid. Limburg doet vooral uitgaven in het kader van de Regiodeal transformatie Parkstad. Hierbij wordt samen met het Rijk en zeven gemeenten geïnvesteerd in de leefbaarheid van de regio. Utrecht doet uitgaven in kader van de Regiodeal gemeente Utrecht en Amersfoort, waarbij bepaalde wijken in deze gemeenten worden gerevitaliseerd. Gelderland verstrekt subsidies aan het project 'SteenGoed benutten'. Hierbij wordt leegstand en verloedering tegengegaan om de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van deze wijken te bevorderen.

Op dit onderdeel is er sprake van samenhang met uitgaven op de clusters Economie en Cultuur en maatschappij vanuit het thema 'leefbaarheid'.

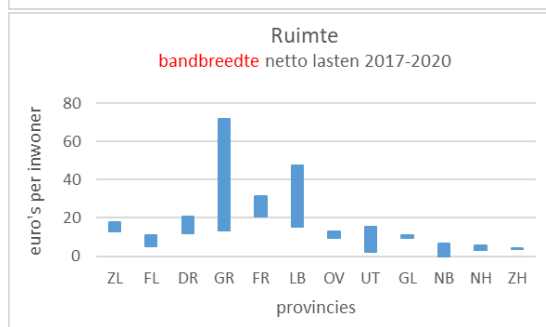
ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

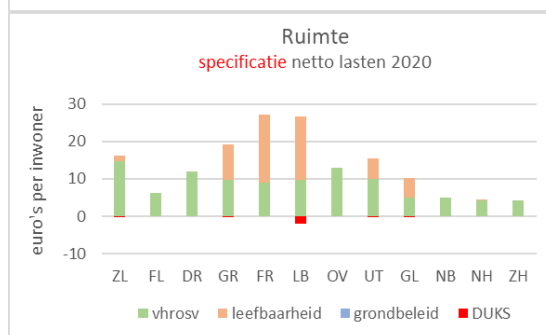
- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)



In de afgelopen jaren lag het gemiddelde netto lasten-niveau op dit cluster rond de 10 euro per inwoner. Ook voor de komende jaren gaat het gemiddeld om relatief beperkte netto lasten.



Bij een aantal provincies is sprake van forse dynamiek in de netto lasten. Relatief hoge netto lasten hangen vooral samen met uitgaven ten behoeve van leefbaarheid in relatie tot de krimpproblematiek (Groningen) en projecten in het kader van stedelijke ontwikkeling en transformatie opgaven c.q. Regiodeals (Parkstad Limburg).



Op het onderdeel VHROSV⁵⁵ is te zien dat de netto lasten lager zijn naarmate provincies meer inwoners hebben, met uitzondering van Flevoland. De grootste verschillen tussen provincies hangen samen met netto lasten in het kader van leefbaarheid.

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

De dynamiek in de uitgaven bij Groningen, Fryslân en Limburg hangt vooral samen met uitgaven in het kader van leefbaarheid (krimpproblematiek). Diverse provincies zetten op dit cluster ook middelen uit Regiodeals in (o.a. Parkstad Limburg). Bij Drenthe is er sprake van incidenteel hoge netto lasten in het kader van bijdragen aan het Regiostedenfonds in 2021.

Uit de analyses blijkt dat de grootste verschillen in de tijd en tussen provincies zijn gerelateerd aan keuzes rond het thema leefbaarheid (met veel dynamiek).

(toekomstige) opgaven

De meeste opgaven op dit cluster hangen samen met afspraken die provincies hebben gemaakt in het kader van de Regiodeals.

⁵⁵ VHROSV staat voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

13.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

De provinciale uitgaven op dit cluster zijn vooral gerelateerd aan de inrichting van de ruimte en de inpassing van woningbouw. Vanwege de grote mate van beleidsvrijheid op dit cluster wordt dit in het nieuwe verdeelmodel gehonoreerd met algemene maatstaven. Omdat deze taken in verstedelijkte gebieden extra kosten met zich meebrengen is hiermee rekening gehouden in de nieuwe verdeling. Dit geldt ook voor extra inspanningen voor provincies in krimpregio's.

Hiermee bevat het nieuwe verdeelmodel ook aanknopingspunten om eventueel budgetten in relatie tot de woningbouwopgaven in het provinciefonds onder te brengen.

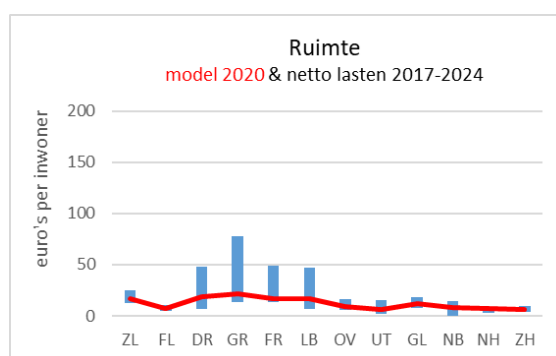
samenstelling verdeelmodel

De hiervoor genoemde elementen zijn verwerkt in het nieuwe verdeelmodel voor het cluster Ruimte. Het verdeelmodel voor dit cluster omvat de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het clustertotaal):

- het aantal woonruimten als algemene indicator voor kosten in relatie tot ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (omgevingsplannen), waarbij rekening is gehouden met verschillen in bevolkingsdichtheid als kostenverhogende factor in stedelijke gebieden (31%);
- het aantal inwoners in landelijk gebied (54%) vanwege de grotere rol van de provincie op dit cluster in relatie tot leefbaarheid;
- krimp (15%): afname van het gemeentelijke inwonertal in een provincie in de afgelopen 10 jaar als indicator voor kosten in relatie tot leefbaarheid in dorpskernen (kansen in kernen, geld voor bewoners initiatieven) en inrichtingsvraagstukken in krimpregio's.

uitkomst verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



Het verdeelmodel valt in alle provincies binnen de bandbreedte van de meerjarige netto lasten op dit cluster.

Incidentele uitschieters in de netto lasten bij een aantal provincies hangen samen met eigen beleidskeuzes die soms deels worden bekostigd met inkomsten uit specifieke geldstromen (Regiodeals).

14 Cultuur en maatschappij

14.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

Het cluster Cultuur en maatschappij heeft betrekking op de lasten en baten in het kader van het stimuleren van kunst, culturele uitingen en lokale talen, het in stand houden van cultureel erfgoed, bijdragen aan musea en bibliotheken, en het stimuleren van sportbeleid en sociaal beleid (o.a. ondersteuning van gemeenten).

De omvang van dit cluster bedraagt in 2020 circa 420 miljoen euro. Daarvan wordt circa 30 miljoen euro gedekt met inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen.

relevante decentralisatie-uitkeringen

In 2020 worden via het provinciefonds de volgende decentralisatie-uitkeringen verstrekt die relevant zijn voor dit cluster: Monumentenzorg, Schokland, Wet gebruik Friese taal, DINGtiid⁵⁶, Proeftuin cultuurprofielen, Erfgoed Deal en Gebiedsbiografie.

Het gaat doorgaans om beperkte budgetten die voor enkele provincies relevant zijn. Alleen de uitkering voor het reddingsplan van werelderfgoed Schokland heeft substantiële betekenis voor de provincie Flevoland (12 euro per inwoner).

14.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

Binnen het beleidsvrije cluster Cultuur en maatschappij zijn verschillende onderdelen te onderscheiden.

Bij het onderdeel kunst gaat het doorgaans om subsidies voor uiteenlopende vormen van kunstuitingen (theaters, festivals, orkesten, filmhuizen, kunstobjecten, cultuureducatie), naast provinciale apparaatskosten. Bij een aantal provincies liggen de netto lasten op dit onderdeel iets hoger dan in andere provincies. Bij Fryslân gaat het om diverse uitgavenposten in het kader van bevordering toerisme (Kultuer en Gastfriens), kunstzinnige fonteinen en Stichting Keunstwurk. Bij Limburg gaat het om subsidies aan diverse culturele instellingen, Huis voor de Kunsten en het versterken van de culturele infrastructuur.

Bij het onderdeel maatschappij gaat het met name om uitgaven in de sfeer van sport, bibliotheken en sociaal beleid. De meeste provincies, met uitzondering van Noord-Holland en Zuid-Holland, verantwoorden op dit onderdeel zo'n 10 euro per inwoner aan netto lasten. Bij Zeeland is sprake van een duidelijk hoger netto lastenniveau. Dit hangt samen met de wetenschappelijke functie van de provinciale bibliotheek in Zeeland. Bij de andere provincies hangen de verschillen vooral samen met uitgaven aan sociaal beleid ten behoeve van gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische structuur en/of financiële positie.

⁵⁶ DINGtiid is het Orgaan voor de Friese taal dat als taak heeft om de gelijke positie van de Friese en Nederlandse taal in Fryslân te bevorderen.

Bij het onderdeel cultureel erfgoed is sprake van substantiële verschillen tussen provincies. De hoge netto lasten op dit onderdeel in Fryslân hangen samen met uitgaven aan de Friese taal en immaterieel erfgoed. Per saldo gaat het om ruim 20 euro per inwoner, waarbij rekening is gehouden met de beperkte budgetten die Fryslân in dit kader ontvangt via decentralisatie-uitkeringen.⁵⁷ Bij andere provincies hangen de relatief hoge netto lastenniveaus op dit onderdeel samen met uitgaven aan musea, zoals diverse musea in Limburg (Bonnefantenmuseum, Limburgs museum Venlo, Museumplein Limburg), het Drents museum en het Zeeuws museum.

Daarnaast hebben de meeste provincies netto lasten ten behoeve van monumenten. Hier staan beperkte inkomsten uit de decentralisatie-uitkering monumentenzorg tegenover (voor de meeste provincies 1 à 2 euro per inwoner). Flevoland ontvangt in 2020 een decentralisatie-uitkering voor redding cultureel werelderfgoed Schokland (12 euro per inwoner). In de rekening 2020 worden slechts beperkte netto lasten in dit verband verantwoord.

Op alle onderdelen van het cluster Cultuur en maatschappij is te zien dat de netto lastenniveaus in de minder verstedelijkte provincies vaak hoger zijn dan in de provincies met meerdere grote steden.

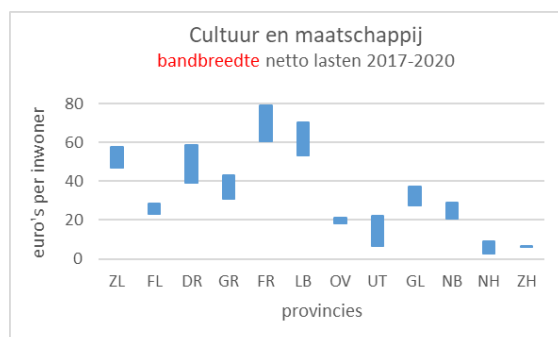
ontwikkeling netto lasten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto lasten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto lasten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto lasten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster, inclusief de dekking uit decentralisatie-uitkeringen (DUKS)



In het diagram is te zien dat de netto lasten op dit cluster in de tijd redelijk stabiel verlopen. In de begrotingen voor komende jaren is er gemiddeld sprake van licht afnemende netto lasten.

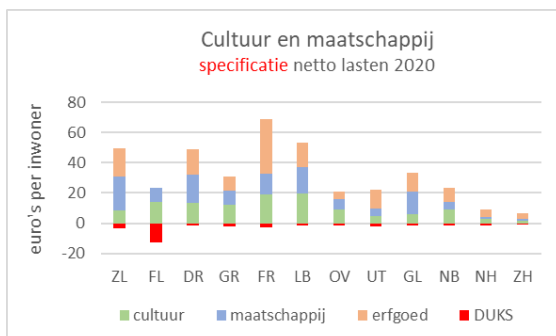


Bij verschillende provincies is sprake van een duidelijke dynamiek in de afgelopen jaren. Dit hangt samen met incidentele lasten en baten in het kader van renovaties van cultureel erfgoed (Groningen, Fryslân) en subsidies voor een kunstijsbaan (Drenthe). Bij Limburg is de afgelopen jaren sprake van afnemende netto lasten in het kader van de Experimenteerregeling Sociale Agenda (bevorderen gezondheid, zelfredzaamheid en participatie kwetsbare inwoners). Daarnaast is te zien dat het netto

lastenniveau op dit cluster sterk uiteenloopt tussen provincies. Bij de kleinere provincies (aan de linker kant

⁵⁷ Daarnaast zijn in het verleden middelen voor Friese taal aan de algemene uitkering van het provinciefonds toegevoegd. Tezamen met de decentralisatie-uitkeringen wordt in 2020 in totaal circa 3 euro per inwoner voor Friese taal via het provinciefonds verdeeld.

van het diagram) ligt het netto lastenniveau meestal duidelijk hoger dan bij de provincies met meer inwoners.



De meeste provincies hebben redelijk vergelijkbare netto lastenniveaus op de onderdelen kunst en maatschappij.

De grootste verschillen tussen provincies hangen samen met uitgaven aan cultureel erfgoed (musea, monumenten, archeologie, immaterieel erfgoed/taal).

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto lasten

Dit cluster kenmerkt zich door een grote beleidsvrijheid. Dit betekent dat de netto lastenniveaus van provincies in sterke mate worden bepaald door eigen keuzes.

In algemene zin is te zien dat het netto lastenniveau in provincies zonder grote inliggende gemeenten meestal hoger is dan in provincies waar gemeenten een grotere rol hebben in het aanbod van voorzieningen.

14.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuw verdeelmodel

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

De uitgaven op dit cluster kennen een relatief grote mate van beleidsvrijheid. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand om de middelen voor dit cluster te verdelen via een algemene maatstaf, zoals het aantal inwoners. Aangezien provincies wel wettelijke taken hebben in relatie tot historische kenmerken (cultureel erfgoed), is dit aspect wel expliciet gehonoreerd in de nieuwe verdeling.

rekening houden met grotere provinciale rol in landelijk gebied

Uit de analyses blijkt dat vooral het ontbreken van grote steden een belangrijke kostenbepalende factor is. Dit wordt in de nieuwe verdeling op globale wijze gehonoreerd door rekening te houden met inwoners in landelijke gebieden.

Daarnaast wordt specifiek rekening gehouden met het voorzieningenniveau dat (grote) gemeenten aanbieden in de regio. Daartoe is een correctiefactor ontwikkeld die rekening houdt met verschillen in de regionale centrumfunctie van inliggende gemeenten per provincie. Dit is geoperationaliseerd door per gemeente het regionale klantenpotentieel in mindering te brengen op het eigen inwonertal. De maatstaf regionaal klantenpotentieel wordt in het gemeentefonds gebruikt als indicator van de regionale centrumfunctie van gemeenten. Door deze correctiefactor gaan er extra middelen naar provincies als Zeeland en Drenthe en minder middelen naar Groningen en Noord-Holland. Per saldo wordt met deze factor een herverdeling tussen provincies gerealiseerd die tussen provincies uiteenloopt van +11% tot -20% ten opzichte van de modeluitkomst zonder correctie.

Alhoewel op dit cluster sprake is van een relatief grote mate van beleidsvrijheid, wordt op deze wijze in de nieuwe verdeling wel rekening gehouden met de grotere provinciale rol in gebieden waar minder voorzieningen worden aangeboden door (grote) gemeenten en/of het Rijk.

geen honorering uitgaven sociaal beleid

De extra uitgaven van sommige provincies op het onderdeel maatschappij (sociaal beleid) lijken vooral samen te hangen met de zwakke sociale structuur van inliggende gemeenten. In de eerste fase van het onderzoek is door de stuurgroep besloten dat in het provinciefonds geen rekening dient te worden gehouden met het compenseren van tekorten bij gemeenten. Dit zou via het gemeentefonds geregeld moeten worden.

specifieke honorering Friese taal

In het nieuwe verdeelmodel is ten behoeve van de wettelijke taak Friese taal een vast bedrag voor Fryslân opgenomen van ruim 2 miljoen euro. Dit bedrag is afgeleid van de budgetten die in het verleden aan het provinciefonds zijn toegevoegd voor deze taak, waarbij deze zijn geïndexeerd naar 2020 op basis van de accressen van het provinciefonds.

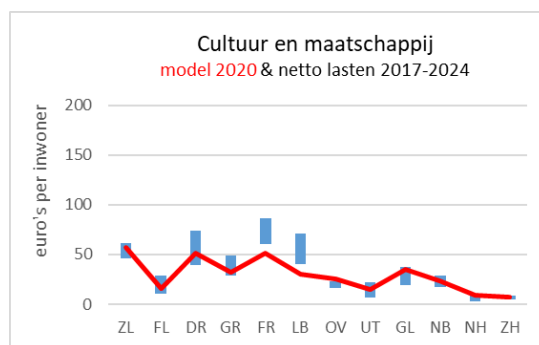
samenstelling verdeelmodel

De hiervoor genoemde elementen zijn verwerkt in de nieuwe verdeling voor het cluster Cultuur en maatschappij. Het verdeelmodel voor dit cluster omvat de volgende verdeelmaatstaven (tussen haakjes staat het aandeel van elke maatstaf in het clustertotaal):

- het aantal inwoners, waarbij inwoners in landelijke gebieden zwaarder meetellen omdat daar de provincies een grotere rol hebben op dit cluster (89%). Dit wordt versterkt door een correctiefactor voor ‘regionale centra’ (per saldo wordt hiermee geen budget verdeeld, maar vindt alleen een herverdeling plaats van provincies met veel regionale centra naar provincies met minder regionale centra);
- omvang historische kernen (10%), als indicator om de extra kosten te honoreren die zijn gerelateerd aan de historische kenmerken van de regio (erfgoed, monumentenzorg);
- een specifiek bedrag voor Fryslân ten behoeve van de Friese taal (1%).

uitkomst verdeelmodel

In het onderstaande diagram staat de modeluitkomst (rode lijn) in meerjarig perspectief van de netto lasten in de periode 2017-2024 (blauwe staafjes).



Het nieuwe verdeelmodel sluit voor de meeste provincies goed aan bij de meerjarige netto lastenpatronen.

Met name Fryslân en Limburg ontvangen minder uit het model dan zij meerjarig besteden op dit cluster.

Bij Fryslân hangt dat onder andere samen met het feit dat deze provincie feitelijk fors meer uitgeeft aan Friese taal dan in het nieuwe model wordt gehonoreerd. Daarnaast is bij deze provincie sprake van sub-

stantiële uitgaven aan overig immaterieel erfgoed en subsidies voor diverse kunstuitingen en culturele instellingen.

Bij Limburg is sprake van forse subsidies in het kader van de sociale agenda, gericht op het versterken van de zelfredzaamheid en samenredzaamheid van (kwetsbare) inwoners. Daarnaast verstrekt Limburg substantiële bijdragen aan culturele instellingen (Huis voor de Kunsten, cultuurplaninstellingen) en diverse musea (Bonnefantenmuseum, Museumplein Limburg, Limburgs Museum Venlo).

15 Motorrijtuigenbelasting (MRB)

15.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

De inkomsten uit de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) spelen een belangrijke rol bij het financieren van provinciale uitgaven. Gemiddeld wordt zo'n 35% van de totale netto lasten van provincies gedekt met inkomsten uit de MRB. Tussen provincies loopt dit dekkingspercentage uiteen van circa 20% voor de noordelijke provincies tot zo'n 50% voor de provincies in de randstad. Verschillen in MRB-inkomsten zijn het resultaat van verschillen in de hoofdsom⁵⁸ in combinatie met provinciale keuzes ten aanzien van de tariefstelling van de opcenten.

De totale baten van dit cluster bedragen in 2020 circa 1.700 miljoen euro.

verevening inkomstencapaciteit MRB in provinciefonds

In de verdeling van het provinciefonds wordt rekening gehouden met verschillen tussen provincies in de *capaciteit* om eigen inkomsten te genereren uit de motorrijtuigenbelasting. Deze zogenaamde inkomsten-verevening is het product van de hoofdsom per provincie en een uniform rekentarief voor de opcenten. Daarmee wordt beoogd verschillen in de inkomstencapaciteit te verevenen via de hoofdsom, die exogeen wordt verondersteld. Provincies hebben de mogelijkheid om *feitelijk* meer of minder inkomsten uit MRB te realiseren door hun tariefstelling van de opcenten.

In de huidige verdeling wordt in 2020 een budget van 1.380 miljoen euro in de verevening betrokken via de hoofdsom van de MRB.

15.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

De feitelijke inkomsten uit MRB worden per provincie bepaald door de omvang van de hoofdsom en het feitelijke tarief van de opcenten zoals dat door de provincie is vastgesteld. Via een voor alle provincies gelijk tarief wordt binnen de verdeling van het provinciefonds rekening gehouden met provinciale verschillen in de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren uit de MRB.

In tabel 15.1 is een overzicht gegeven van de hoofdsom⁵⁹ per inwoner, de provinciale opcenten, de feitelijke opbrengsten MRB en de verevening MRB in het huidige provinciefonds in 2020.

⁵⁸ Dit is het aantal motorvoertuigen onderscheiden naar gewichtsklasse.

⁵⁹ Bron: septembercirculaire provinciefonds 2020.

Tabel 15.1: Hoofdsom, opcenten, opbrengsten en verevening MRB per provincie. Stand 2020. Bron: CBS.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>provincie</i>	<i>aantal inwoners</i>	<i>hoofdsom per inwoner</i>	<i>provinciale opcenten</i>	<i>feitelijke opbrengsten MRB per inwoner</i>	<i>verevening MRB in provinciefonds per inwoner</i>
<i>Zeeland</i>	383.488	1.335	89,1	118	-88
<i>Flevoland</i>	423.021	1.754	80,6	137	-116
<i>Drenthe</i>	493.682	1.295	92,0	120	-85
<i>Groningen</i>	585.866	1.082	91,8	100	-71
<i>Fryslân</i>	649.957	1.257	87,0	108	-83
<i>Limburg</i>	1.117.201	1.244	77,9	97	-82
<i>Overijssel</i>	1.162.406	1.219	79,9	98	-80
<i>Utrecht</i>	1.354.834	1.312	73,6	97	-86
<i>Gelderland</i>	2.085.952	1.252	87,2	106	-83
<i>Noord-Brabant</i>	2.562.955	1.332	78,0	104	-88
<i>Noord-Holland</i>	2.879.527	1.115	67,9	78	-74
<i>Zuid-Holland</i>	3.708.696	1.019	90,4	93	-67
<i>Totaal</i>	17.407.585	1.203	81,1	98	-79

In tabel 15.1 is te zien dat Flevoland met een gemiddeld tarief voor de opcenten (kolom 3) de hoogste inkomsten uit MRB per inwoner realiseert (kolom 4) als gevolg van de relatief hoge hoofdsom (kolom 2). In Groningen is de hoofdsom per inwoner relatief laag (kolom 2), waardoor deze provincie ondanks een hoog tarief voor de opcenten (kolom 3) een gemiddelde opbrengst uit MRB genereert (kolom 4).

In de algemene uitkering van het provinciefonds wordt de hoofdsom MRB momenteel verevend via een historisch bepaald⁶⁰ rekentarief van 65,9 opcenten (kolom 5). In 2020 genereren alle provincies feitelijk meer inkomsten uit de MRB (kolom 4) dan via het provinciefonds wordt verevend (kolom 5). De mate waarin dit gebeurt, loopt sterk uiteen tussen provincies.

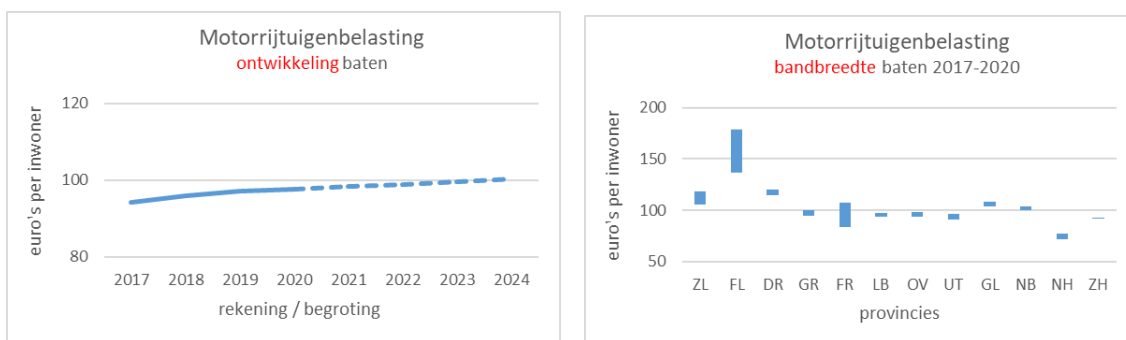
Doordat provincies feitelijk meer inkomsten uit MRB genereren dan waarmee het provinciefonds rekening houdt, hebben zij extra bestedingsmogelijkheden gecreëerd bovenop de middelen die vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van provinciale taken en opgaven. In 2020 bedraagt deze extra bestedingsruimte bovenop het provinciefonds ruim 300 miljoen euro (98-79 euro per inwoner).

ontwikkeling baten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto baten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

- links: de *ontwikkeling* van de *gemiddelde baten* in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- rechts: de *bandbreedte* in baten *per provincie* in de periode 2017-2020

⁶⁰ Dit is bepaald bij de herijking van het provinciefonds in 2012.



In het linker diagram is te zien dat de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) de afgelopen jaren een gestaag stijgende trend vertonen, die zich de komende jaren lijkt voort te zetten. De stijging in de afgelopen jaren wordt grotendeels veroorzaakt door de toename van de hoofdsom (gemiddeld 6%) en in beperkte mate door verhoging van de opcenten (gemiddeld 1%). Overigens lopen deze percentages tussen provincies sterk uiteen.

In het rechter diagram is te zien de opbrengsten uit de MRB per provincie in de jaren 2017-2020 in de meeste provincies weinig dynamiek vertonen. In de provincie Flevoland is sprake van een forse daling van de opbrengsten doordat de hoofdsom sterk is gedaald (verhuizing van een autoleasemaatschappij). De provincie Fryslân heeft in de periode 2017-2020 de opcenten fors verhoogd.⁶¹ Dit geldt in mindere mate voor de provincies Zeeland, Groningen, Flevoland en Noord-Brabant.

15.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuwe inkomstenverevening

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

In aansluiting op de Fvw wordt ook in de nieuwe verdeling rekening gehouden met verschillen in inkomstencapaciteit op basis van de MRB. In de eerste fase van het onderzoek is bepaald dat daarbij geen rekening wordt gehouden met verschillen tussen provincies als gevolg van de aanwezigheid van leasemaatschappijen en elektrische voertuigen. Voor dit besluit zijn de volgende argumenten aangevoerd:

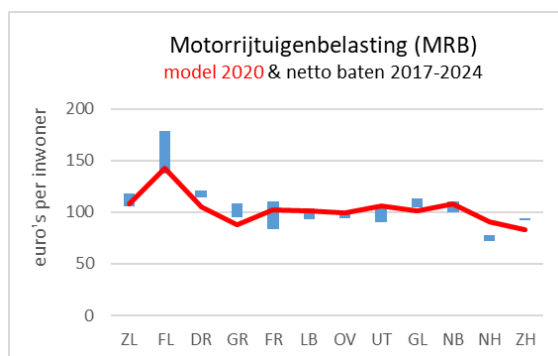
- het wagenpark van leasemaatschappijen wordt tegen het rekentarief voor de opcenten in de verevening van de MRB betrokken. Provincies zijn vrij in het vaststellen van hun feitelijke opcenten, wat bepalend is voor de financiële effecten van de aanwezigheid van leasemaatschappijen.
- elektrische voertuigen maken momenteel geen deel uit van de hoofdsom, waardoor deze voertuigen ook niet betrokken worden in de verevening van de MRB in het provinciefonds. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat dit een tijdelijke situatie betreft, omdat de ROB heeft geadviseerd hiervoor een regeling te treffen buiten het provinciefonds.

Aangezien de verdeelmodellen voor de uitgavencluster zijn afgestemd op de totale feitelijke netto lasten van provincies, ligt het voor de hand om de verevening van MRB eveneens af te stemmen op de totale feitelijke baten uit de MRB.

⁶¹ Overigens nadat Fryslân de opcenten in 2016 fors had verlaagd tot ruim onder de gemiddelde opcenten in 2016. In 2020 liggen de opcenten in Fryslân boven het landelijk gemiddelde.

uitkomst actuele verevening eigen inkomstencapaciteit uit MRB

In de actuele verevening van de MRB wordt verevend tegen de gemiddelde opcenten in 2020.⁶²



De actuele verevening (rode lijn) volgt de verschillen in hoofdsom MRB: in Flevoland was de hoofdsom in de afgelopen jaren relatief hoog en in Noord-Holland en Zuid-Holland relatief laag.

Provincies die feitelijk hoger dan gemiddelde opcenten hanteren hebben extra bestedingsruimte ten opzichte van provincies met lager dan gemiddelde opcenten.

nadere toelichting actuele verevening MRB

De feitelijke inkomsten uit MRB worden per provincie bepaald door de omvang van de hoofdsom en het feitelijke tarief van de opcenten zoals dat door de provincie is vastgesteld. Via een voor alle provincies gelijk tarief wordt binnen de verdeling van het provinciefonds rekening gehouden met provinciale verschillen in de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren uit de MRB.

In tabel 15.2 is een overzicht gegeven van de hoofdsom⁶³ per inwoner (kolom 1), de provinciale opcenten (kolom 2), de feitelijke opbrengsten MRB (kolom 3) en de verevening MRB in het huidige provinciefonds (kolom 4) en in de nieuwe verdeelvoorstellen (kolom 5).

Tabel 15.2: Hoofdsom, opcenten, opbrengsten en verevening MRB per provincie. Stand 2020. Bron: CBS.

	(1)	(2)	(3=1x2)	(4=1 x 65,9)	(5=1 x 81,2)
provincie	hoofdsom per inwoner	feitelijke provinciale opcenten in 2020	feitelijke opbrengsten MRB per inwoner	huidige verevening MRB per inwoner	nieuwe verevening MRB per inwoner
Zeeland	1,33	89,1	118	88	108
Flevoland	1,75	80,6	137	116	142
Drenthe	1,29	92,0	120	85	105
Groningen	1,08	91,8	100	71	88
Fryslân	1,26	87,0	108	83	102
Limburg	1,24	77,9	97	82	101
Overijssel	1,22	79,9	98	80	99
Utrecht	1,31	73,6	97	86	107
Gelderland	1,25	87,2	106	83	102
Noord-Brabant	1,33	78,0	104	88	108
Noord-Holland	1,12	67,9	78	74	91
Zuid-Holland	1,02	90,4	93	67	83
Totaal	1,20	81,2	98	79	98

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

⁶² Sinds de vorige herijking in 2012 zijn de netto lasten die via het provinciefonds worden bekostigd fors toegenomen, onder andere door de integratie van de BDU verkeer en vervoer en middelen in het kader van het Natuurpact, naast autonome ontwikkelingen. Deze toegenomen netto lasten zijn deels bekostigd met de MRB, die eveneens is toegenomen. Deels door de toename van de hoofdsom (meer en zwaardere motorrijtuigen) en deels door de toename van de gemiddelde opcenten (van 65,9 naar 81,2).

⁶³ Bron: septembercirculaire provinciefonds 2020.

In kolom 1 van tabel 15.2 is te zien dat capaciteit om eigen inkomsten uit MRB te genereren tussen provincies sterk uiteenloopt. Om dezelfde inkomsten te genereren, moeten provincies met een lage hoofdsom relatief hoge opcenten in rekening brengen.

Zuid-Holland heeft met 1,02 de laagste hoofdsom per inwoner (kolom 1) en moet 90,4 opcenten in rekening brengen (kolom 2) om 93 euro per inwoner aan inkomsten te genereren (kolom 3).

Flevoland heeft met 1,75 de hoogste hoofdsom per inwoner en kan met 80,6 opcenten 137 euro per inwoner aan inkomsten te genereren.

verruiming bestedingsmogelijkheden door verhoging opcenten

Doordat het huidige rekentarief voor de verevening van MRB in het provinciefonds is gebaseerd op een laag rekentarief (65,90) uit 2012, ligt de verevening in het huidige provinciefonds (kolom 4) in alle provincies lager dan de feitelijke inkomsten (kolom 3). Doordat de meeste provincies in de afgelopen jaren hun opcenten hebben verhoogd en het rekentarief in het provinciefonds ongewijzigd is gebleven, hebben deze provincies hun bestedingsmogelijkheden verruimd. Dit is een belangrijke verklaring is voor het toegenomen netto lastenniveau op de uitgavenclusters.

gelijke financiële uitgangspositie door verhoging rekentarief

Doordat de nieuwe verdeling voor de uitgavenclusters is afgestemd op het feitelijk toegenomen netto lastenniveau, wordt meer geld onder de verdeling van het provinciefonds gebracht. Om een gelijke financiële uitgangspositie van provincies te bewerkstelligen, dienen provincies dan ook een groter deel daarvan bij te dragen uit eigen middelen bijdragen in aansluiting op de feitelijke situatie in 2020.

Op deze wijze is gevolg gegeven aan de toezegging aan de Eerste Kamer om bij de heroverweging van de verdeelmaatstaven van het provinciefonds ook te kijken naar de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting.

Wanneer het rekentarief wordt geactualiseerd naar de feitelijk gemiddelde opcenten in 2020 (81,2), sluit het totaal van de verevening (kolom 5) aan bij de feitelijke MRB-inkomsten (kolom 3) en het feitelijke netto lastenniveau waarop de nieuwe verdeling van de uitgavenclusters is afgestemd.

Ook in de nieuwe situatie hebben provincies die bovengemiddelde opcenten hanteren meer bestedingsmogelijkheden doordat hun feitelijke inkomsten hoger (kolom 3) zijn dan de verevening in het provinciefonds (kolom 5). Provincies die relatief lage opcenten hanteren, kiezen daarmee voor minder bestedingsmogelijkheden, doordat hun feitelijke inkomsten lager uitkomen dan de verevening in het provinciefonds.

16 Overige eigen middelen (OEM)

16.1 Wat zit er in dit cluster

inhoud en omvang cluster

Bij de overige eigen middelen (OEM) gaat het met name om provinciale baten en lasten uit geldleningen en deelnemingen. Hierbij worden stelposten, mutaties in reserves en het rekeningresultaat buiten beschouwing gelaten. De inkomsten uit grondbeleid bij sommige provincies zijn eveneens meegenomen bij dit cluster.⁶⁴

De betekenis van de OEM als dekking voor provinciale uitgaven, loopt sterk uiteen tussen provincies. De helft van de provincies beschikt nauwelijks over inkomsten uit OEM, terwijl andere provincies meer dan 15% van hun uitgaven kunnen dekken met inkomsten uit OEM. Gemiddeld wordt in 2020 zo'n 9% van de totale netto lasten van provincies gedekt met inkomsten uit OEM.

De totale netto baten op dit cluster bedragen in 2020 circa 417 miljoen euro.

huidige wijze van verevening inkomstencapaciteit OEM in het provinciefonds

Naast de verevening van MRB (zie hoofdstuk 15) wordt in de verdeling van het provinciefonds ook rekening gehouden met verschillen tussen provincies in de capaciteit om overige eigen inkomsten te genereren. In de huidige verdeling is deze inkomstenverevening de som van (1) een fictief rendement op historische vermogens en (2) een afslag op alle uitgavenclusters (naar analogie van het huidige gemeentefonds). Deze werkwijze is een belangrijke reden voor de herijking van het provinciefonds.

In de huidige verdeling wordt in 2020 een budget van 221 miljoen euro verevend op basis van historische rendementen op de vermogens van provincies. Daarnaast is bij de herijking van het provinciefonds in 2012 een afslag op de uitgavenclusters verwerkt, die ook is verdisconteerd in de huidige verdeling. Daarmee was een budget van circa 130 miljoen euro gemoeid.

16.2 Wat zien we bij provincies

beeld op hoofdlijnen

De grote verschillen in inkomsten uit de OEM tussen provincies zijn vooral ontstaan na de verkoop van hun aandelen in de energiebedrijven Essent en Nuon in 2009. Vrijwel alle provincies, met uitzondering van Zeeland, Zuid-Holland en Utrecht hadden destijds aandelen in deze energiebedrijven. De provincie Zuid-Holland had haar aandeel in het energiebedrijf al een aantal jaren eerder verkocht.

De opbrengsten uit de verkoop van deze aandelen in nutsbedrijven zijn meestal deels besteed. Enkele provincies hebben het restant ondergebracht in een reserve die in stand moet blijven (stamkapitaal Gelderland,

⁶⁴ In de eerste fase waren deze inkomsten betrokken bij het uitgavencluster Ruimte. De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat het logischer is om de inkomsten uit grondbeleid bij de OEM te betrekken.

immunisatiereserve Limburg). Deze vermogens zijn vaak opnieuw belegd in andere nutsbedrijven, (revolverende) fondsen, (buitenlandse) staatsobligaties of (tech)bedrijven. Daarbij worden uiteenlopende rendementen gerealiseerd, mede afhankelijk van de (maatschappelijke) doelstellingen die de provincie daarbij hanteert. De laatste jaren zijn provincies sterk beperkt in hun beleggingsmogelijkheden vanwege de verplichting tot schatkistbankieren.

(toekomstige) ontwikkelingen

De laatste jaren zijn de rendementen van provincies op geldleningen sterk afgenomen als gevolg van de dalende rente in combinatie met de verplichting tot schatkistbankieren.

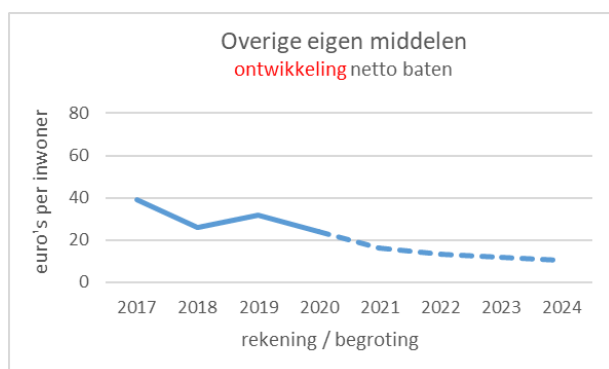
Voor de toekomst verwachten verschillende provincies dat de nutsbedrijven waarin zij hun middelen belegd hebben, substantiële investeringen zullen moeten doen o.a. in het kader van de klimaatopgave en de energietransitie. Hierdoor zouden de provinciale inkomsten uit dividenduitkeringen van deze nutsbedrijven kunnen afnemen. Daar staat tegenover dat de marktwaarde van deelnemingen in sommige provincies substantieel hoger is dan de boekwaarde. Dit betekent dat deze deelnemingen bij verkoop een eenmalige boekwinst zouden opleveren.

Op termijn verwachten provincies dat zij structureel over minder eigen inkomsten kunnen beschikken. Verschillende provincies zijn daarom omvangrijke heroverwegingsoperaties gestart om hun meerjarenbegroting structureel meer in balans te krijgen. De effecten van dergelijke operaties zouden op termijn zichtbaar kunnen worden in het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel. Op dat moment zou dan beoordeeld moeten worden wat de betekenis hiervan is voor het nieuwe verdeelmodel (zie ook hoofdstuk 5).

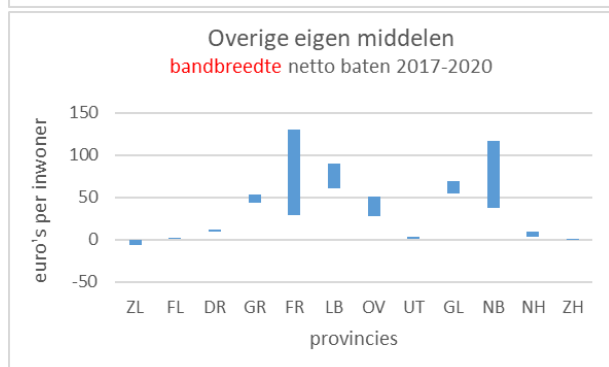
ontwikkeling netto baten en verschillen per provincie

Op basis van de provinciale exploitaties zijn de netto lasten op dit cluster voor meerdere jaren in beeld gebracht. In onderstaande diagrammen is het volgende te zien:

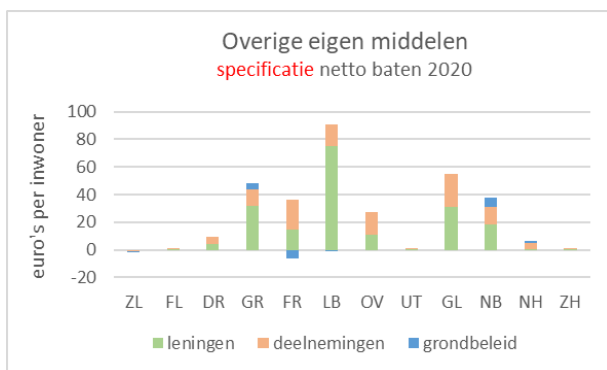
- de *ontwikkeling* van de gemiddelde netto baten in de periode 2017-2020 (rekening) en 2021-2024 (begroting)
- de *bandbreedte* in netto baten per provincie in de periode 2017-2020
- een *specificatie* van de netto baten in 2020 per provincie voor een aantal onderdelen binnen het cluster



De inkomsten uit overige eigen middelen (OEM) fluctueren in de tijd. Gemiddeld gaat het de afgelopen jaren om zo'n 30 euro per inwoner. Voor de komende jaren worden gemiddeld duidelijk minder inkomsten uit overige eigen middelen begroot: gemiddeld zo'n 15 euro per inwoner.



Het niveau van de OEM loopt tussen provincie sterk uiteen. Dit hangt vooral samen met verschillen in vermogens als gevolg van de verkoop van aandelen in energiebedrijven. Ook in de tijd is er soms sprake van forse schommelingen. Bij Fryslân en Noord-Brabant hangt dat samen met incidenteel hoge netto baten in één jaar.



Het grootste deel van de OEM bestaat bij de meeste provincies uit inkomsten uit geldleningen. Daarnaast heeft een aantal provincies substantiële inkomsten uit deelnemingen, vaak in nutsbedrijven. Bij enkele provincies zijn in 2020 inkomsten uit grondbeleid aan de orde. De provincie Fryslân verantwoord in dat verband in 2020 per saldo lasten.

belangrijke verklaringen voor verschillen in netto baten

De baten uit de OEM hebben de volgende achtergrond per provincie:

- Groningen: betreft rentebaten uit leningen aan onder andere de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), Enexis en de Nederlandse Waterschaps Bank (NWB);
- Fryslân: betreft dividend van Alliander, en rentebaten en eenmalige koerswinsten op geldleningen en obligaties (Vitens, BNG, NWB);
- Limburg: betreft dividenden van Enexis en rentebaten op obligaties en geldleningen (o.a. aan decentrale overheden en techbedrijven). In 2020 is er sprake van een incidentele liquidatieopbrengst in verband met een vordering op Enexis (circa 50 euro per inwoner);
- Overijssel: betreft dividend van het waterleidingbedrijf Vitens en rentebaten van diverse leningen;
- Gelderland: betreft rentebaten op staatsobligaties, leningen aan de BNG en dividenden (o.a. Alliander);
- Noord-Brabant: betreft dividenden van Enexis, rentebaten en koerswinst op verkoop van obligaties en geldleningen (o.a. aan decentrale overheden en techfondsen);
- enkele provincies met nauwelijks inkomsten uit OEM hebben nooit aandelen in een nutsbedrijf gehad (Flevoland, Utrecht) of de inkomsten uit de verkoop inmiddels besteed (Zuid-Holland). Bij Zeeland zijn er dividendinkomsten inzake de Westerscheldetunnel. Deze inkomsten worden in een reserve gestort om daarmee in 2033 een afwaardering van de van het Rijk overgenomen deelneming te dekken. Deze inkomsten zijn feitelijk niet vrij beschikbaar voor Zeeland en worden daarom buiten beschouwing gelaten.⁶⁵

16.3 Hoe is dit vertaald naar een nieuwe inkomstenverevening

zoekproces ontwikkeling nieuwe verdeling

De huidige wijze van verevening van de OEM is één van de aanleidingen van de herijking van het provinciefonds. De verevening van de OEM is een belangrijke component bij het realiseren van een gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Uit de eerste fase van het onderzoek bleek dat dit principe van de verdeling breed gedragen wordt door provincies. Daarbij is het wel noodzakelijk dat de verevening aansluit bij actuele, realistische rendementen. Bovendien moeten niet alle feitelijke rendementen worden afgeroomd met de verevening, opdat het provinciefonds geen verkeerde prikkels geeft.

Dit heeft geleid tot een uitgebreide zoektocht naar een goede balans tussen deze uitgangspunten.

In een eerder stadium is een variant op basis van een per provincie gelijk bedrag per inwoner (naar analogie van het herijkte gemeentefonds) afgevalen, omdat er geen inhoudelijke relatie is tussen het aantal inwoners

⁶⁵ Ook in de huidige verevening in het provinciefonds worden deze inkomsten van Zeeland buiten beschouwing gelaten.

en de omvang van de OEM. Juist provincies met veel inwoners hebben vaak juist weinig OEM (Zuid-Holland).

In het zoekproces naar een geschikt alternatief voor de huidige wijze van verevening van de OEM zijn de volgende hoofdvarianten afgewogen:

- het verevenen op basis van de *feitelijke OEM*: hiermee wordt aangesloten bij de inkomsten die provincies daadwerkelijk genereren. Dit kan wel een ongewenste prikkelwerking hebben, omdat gerealiseerde eigen inkomsten dan (grotendeels) worden afgeroomd in het provinciefonds. Ook de sterke dynamiek in de feitelijke OEM bij sommige provincies zou dan doorwerken in de uitkering van het provinciefonds, wat als onwenselijk wordt gezien;
- het verevenen op basis van een *fictief rendement op het vermogen*: hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de Fvw om verschillen te verevenen in de *capaciteit* om eigen inkomsten te genereren. Daarbij wordt de ongewenste prikkelwerking van het verevenen op basis van de feitelijke inkomsten voorkomen.

Aangezien deze tweede variant het best aansluit bij de uitgangspunten en bedoeling van de Fvw, is deze benadering verder uitgewerkt. Daarbij zijn steeds afwegingen gemaakt rond de volgende componenten van deze wijze van verevenen van verschillen in inkomstencapaciteit:

- wat is een geschikte **grondslag** voor het fictieve rendement: met de waarde van de financiële vaste activa op de balans van provincies kom je dicht bij de grondslag waarover het rendement daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Echter deze balanspost is door provincies te beïnvloeden, wat ongewenst is en ook in strijd met de uitgangspunten van de Fvw. Het totale eigen vermogen is minder beïnvloedbaar, maar omvat ook belangrijke componenten waarover in de praktijk geen rendement kan worden gerealiseerd, zoals bestemmingsreserves. Het uitzonderen van bestemmingsreserves maakt de grondslag weer beïnvloedbaar door provincies, en is om die reden weer geen goede optie.⁶⁶ Een andere optie die in dit verband is verkend betreft het uitzonderen van vaste schulden, om zodoende rekening te houden met feit dat sommige provincies schulden hebben waarover zij juist rente moeten betalen;
- hoe hoog moet het **fictieve rendement** zijn: uitgangspunt voor de herijking is dat alle uitgaven en inkomsten worden meegenomen in de nieuwe verdeling. Dit betekent dat de omvang van de verevening van de OEM gelijk moet zijn aan de feitelijke OEM in 2020. Gegeven de gekozen grondslag is het fictieve rendement in het startjaar dan een resultante.

Bij het bepalen van de grondslag is steeds sprake van een **afruïl tussen nauwkeurigheid en beïnvloedbaarheid**. In de grondslag zitten elementen waarover feitelijk geen of nauwelijks rendement kan worden gerealiseerd, maar wanneer je deze elementen wil corrigeren op de grondslag wordt deze mogelijk beïnvloedbaar (binnen de kaders van het BBV) en daardoor minder geschikt voor de verevening van inkomstencapaciteit in het provinciefonds.

Om dit dilemma te omzeilen is gekozen voor het hanteren van een **drempelwaarde** voor een deel het vermogen waarover geen rendement wordt verondersteld. Daarmee houdt je op globale wijze rekening met het feit dat over bepaalde elementen van het eigen vermogen geen rendement wordt gerealiseerd (zoals bestemmingsreserves) en impliciet ook met het feit dat provincies naast eigen vermogen ook schulden kunnen hebben. Aangezien het niet vrij beschikbare deel van het eigen vermogen is gerelateerd aan de omvang van de begroting, werd door de begeleidingscommissie de jaaromzet⁶⁷ van provincies als meest logische drempelwaarde voor het niet vrije, ‘bestemde’ deel van het eigen vermogen gezien.

Daarbij is aangegeven dat de grondslag voor het rendement niet negatief mag zijn, dus voor het verevenen van inkomstencapaciteit dient het eigen vermogen altijd groter te zijn dan de jaaromzet.⁶⁸ Het gaat immers

⁶⁶ Zo heeft Gelderland vrijwel het gehele stamkapitaal bestemd waardoor deze belangrijke bron van OEM dan buiten beschouwing zou blijven.

⁶⁷ Dit is het totaal van de netto lasten in de exploitatie exclusief de mutaties in reserves.

⁶⁸ Dit betekent dat de drempelwaarde maximaal 100% van het eigen vermogen kan zijn. In dat geval is de grondslag voor de verevening van de OEM nihil en wordt er voor de OEM niets verevend in het provinciefonds.

om het verevenen van verschillen in inkomstencapaciteit als potentiële eigen bijdrage in de kosten. Bij een negatieve grondslag zou de eigen bijdrage negatief worden wat niet de bedoeling is van de inkomstenverevening in het provinciefonds.

Daarnaast dient de verevening **flexibel en stabiel** te zijn: enerzijds dient de verevening ook in de toekomst aan te blijven sluiten bij de actuele verschillen in inkomstencapaciteit tussen provincies. Anderzijds dient de uitkomst van de verevening ook redelijk stabiel te zijn zodat de uitkering in het provinciefonds geen grote jaarlijkse fluctuaties laat zien.

Voor de flexibiliteit wordt voorgesteld om het fictieve rendement bij de invoering van de nieuwe verdeling te dynamiseren. Vanwege de verplichting tot schatkistbankieren, ligt een koppeling aan de ontwikkeling van de actuele rente op Nederlandse staatsleningen voor de hand. In de begeleidingscommissie is voorgesteld daarbij uit te gaan van staatsleningen met een looptijd van 10 jaar. Vanwege de gewenste stabiliteit van de verevening kunnen alle variabelen (grondslag, drempelwaarde, rendement) worden gebaseerd op (voortschrijdend) meerjarig gemiddelden.

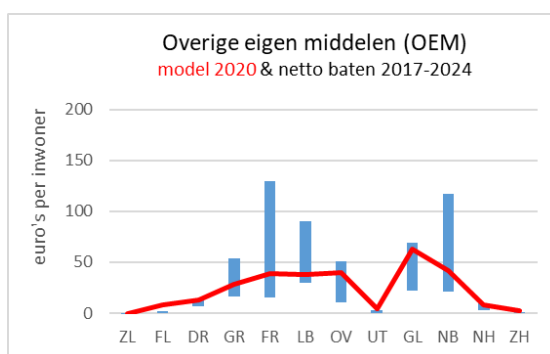
nieuwe verevening eigen inkomstencapaciteit uit OEM

Als uitkomst van deze zoektocht naar de meest robuuste grondslag voor een fictief rendement, is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor het eigen vermogen als minst beïnvloedbare grondslag, met de jaaromzet als drempelwaarde. Daarmee wordt op globale wijze rekening gehouden met het feit dat over bepaalde componenten van het eigen vermogen geen feitelijk rendement wordt gerealiseerd en sommige provincies ook substantiële schulden hebben.

Uitgaande van de feitelijke inkomsten uit de OEM in 2020 bedraagt het fictieve rendement in de uitgangssituatie 3,45%. Na invoering van de nieuwe verdeling kan dit worden gedynamiseerd, door het te relateren aan de actuele rente op 10-jarige Nederlandse staatsleningen in verband met de verplichting tot schatkistbankieren.

Vanwege de gewenste stabiliteit van de verevening zijn de variabelen voor de grondslag en drempelwaarde gebaseerd op het meerjarig gemiddelde voor de periode 2017-2020. Na invoering van de nieuwe verdeling kan een meerjarig voortschrijdend gemiddelde worden gehanteerd.

Alles afwegende is dit beoordeeld als de meest eenvoudige wijze van verevening van de OEM die het best aansluit bij de uitgangspunten en doelstelling van de Fvw.



In het diagram is te zien dat er bij de meeste provincies sprake is van een grote bandbreedte in de feitelijke OEM waar het nieuwe model voor de verevening van de OEM binnen valt. Bij provincies die meerjarig nauwelijks over OEM beschikken wordt ook (vrijwel) niets ingehouden.

De belangrijkste verschillen tussen de verevening (rode lijn) en de feitelijke inkomsten uit OEM (blauwe staafjes) hangen samen met de rendementen

die de provincies weten te realiseren. Dit kunnen incidentele rendementen zijn, zoals uit de verkoop van aandelen of obligaties met koerswinst. Sommige provincies weten meerjarig hogere rendementen te realiseren over hun beleggingen of deelnemingen. Dit kan samenhangen met verschillen (maatschappelijke) doelstellingen die provincies hanteren of de risico's die provincies bereid zijn te nemen (binnen de kaders van schatkistbankieren). Ook is er soms sprake van middelen die in het verleden langjarig zijn uitgezet toen er nog geen sprake was van verplicht schatkistbankieren. Zoals het diagram laat zien worden dergelijke (incidentele) verschillen niet verevend.

Bij de provincies waar de onderkant van de bandbreedte in de netto baten duidelijk onder de modeluitkomst ligt, hangt dit samen met afnemende baten in de begrotingen 2021-2024. Voor zover afnemende baten samenhangen met lagere rendementen op het vermogen, zou de verevening met een dynamisch fictief rendement deze ontwikkelingen automatisch volgen. Ook een daling van het eigen vermogen (bijvoorbeeld door het aanwenden van bestemmingsreserves of een waardedaling van beleggingen) leidt tot minder verevening in het verdeelmodel. Omgekeerd leidt een toename van het eigen vermogen (bijvoorbeeld door koerswinsten op beleggingen) tot meer verevening.

Doordat de variabelen van de nieuwe verevening zijn gebaseerd op meerjarig voortschrijdende gemiddelden, werken dergelijke ontwikkelingen geleidelijk door in de verevening en daarmee in de uitkomsten van het verdeelmodel.

Bijlagen

A Begeleiding van het onderzoek

Vanwege het grote belang dat is gehecht aan een zorgvuldig proces en uitlegbare uitkomsten van het onderzoek hebben zowel ambtelijk deskundigen als bestuurders van provincies een actieve rol vervuld in de begeleiding. Daarnaast was er onafhankelijke betrokkenheid vanuit de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deze inbreng kreeg gestalte via de expertgroep, de begeleidingscommissie en het IPO. In deze gremia hebben de volgende personen geparticipeerd. Wij zijn hen veel dank verschuldigd voor hun constructief-kritische inbreng.

expertgroep

Naam	Functie en organisatie
Annelies Kroeskamp	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BFR, voorzitter
Freek Martens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BFR, secretaris
Jan Derk Brilman	Ministerie van Financiën, IRF
Barry Hoogezand	Ministerie van Financiën, IRF
Dennis Straat	Voormalig gedeputeerde provincie Utrecht
Conny Bieze	Voormalig gedeputeerde provincie Gelderland
Peter Wilms	extern deskundige, lid Raad voor het Openbaar Bestuur

begeleidingscommissie

Naam	Functie en organisatie
Marianne van den Berg	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BFR, voorzitter
Freek Martens	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BFR, secretaris
Lisa de Jager	Ministerie van Financiën, IRF
Diederick Dasselaar	Ministerie van Financiën, IRF
Bert Jansen	Interprovinciaal Overleg
Gerber van Nijendaal	Raad voor het Openbaar Bestuur
Ingrid Lagerburg	provincie Fryslân
Jaap Lesman	provincie Groningen
Henk Boon	provincie Gelderland
Peter Herreman	provincie Noord-Holland / Interprovinciaal Overleg
Ronny de Troije	provincie Zeeland
voormalige leden	
Geert de Joode	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BFR
Martijn Zwart	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BFR
Anneke Haven	provincie Groningen

B Verdeelmaatstaven

In het onderstaande overzicht worden de verdeelmaatstaven voor de uitgavenclusters beschreven. Voor de inkomstenclusters wordt verwezen naar de paragrafen 15.3 en 16.3.

De nieuwe verdeling is afgestemd op uitkering 2020. Daarom hebben de meeste maatstaven 2020 als peiljaar 2020, met uitzondering van de reizigerskilometers waarvoor 2019 als peiljaar is gehanteerd in verband met Corona. Voor de vaarwegen die onregelmatig worden geactualiseerd zijn cijfers uit het meest recente peiljaar 2018 gebruikt.

<i>maatstaf</i>	<i>omschrijving</i>	<i>bron</i>
inwoners	aantal inwoners	CBS
inwoners landelijk gebied	aantal inwoners in gemeenten waar de omgevingsadressendichtheid lager is dan 1.000	CBS
groei inwoners	toename inwonertal in provincies over de afgelopen 10 jaar, voor zover boven het landelijk gemiddelde (5%)	CBS
krimp inwoners	afname inwonertal in gemeenten over de afgelopen 10 jaar	CBS
provinciale wegen	lengte provinciale weg in kilometers	CBS
provinciale vaarwegen	lengte provinciale vaarwegen in kilometers	CBS
reizigerskilometers	aantal reizigerskilometers bus, tram, metro, ferry en trein	CROW-KpVV
woonruimten	aantal woonruimten	CBS
bedrijfsvestigingen	aantal bedrijfsvestigingen	CBS
inrichtingen gevaarlijke stoffen	aantal inrichtingen met giftige, brandbare of explosieve stoffen	risicokaart
natuur	oppervlakte Natuur Netwerk Nederland inclusief natuur buiten NNN en Natura 2000 in hectaren	voortgangsrapportage Natuur in Nederland
agrarisch natuur en landschap	oppervlakte natuur en landschappen in agrarisch beheer in hectaren	voortgangsrapportage Natuur in Nederland
ontwikkelopgave natuurland	verdeling middelen conform het natuurland	commissie Jansen 2
land	oppervlakte land in hectaren	CBS
binnenwater	oppervlakte binnenwater in hectaren	CBS
oeverlengte	omtrek van aaneengesloten vlakken water in hectometers	CBS
historische kernen	oppervlakte historische kernen in hectaren	CBS
aantal gemeenten	aantal gemeenten per provincie	CBS
vast bedrag Fryslân	vast bedrag voor de uitvoering van de Wet Friese taal	BZK
vast bedrag	gelijk vast bedrag voor iedere provincie	
correctiefactor regionale centra	inwoners minus regionaal klantenpotentieel per gemeente	CBS
inwonerdichtheidsfactor	inwonerdichtheid op basis van het aantal inwoners per km ²	CBS
verstedelijkingfactor	verstedelijking op basis van omgevingsadressendichtheid	CBS
bodemfactor	aandeel klei, kleiveen en veen in de ondergrond	CBS

C Overzicht decentralisatie uitkeringen

<i>decentralisatie uitkeringen 2020 (bron: BZK)</i>	<i>budget in miljoenen euro's</i>	<i>aantal provincies</i>
Ontwikkeling Zuid-Holland	0,02	1
DINGtijd	0,03	1
Ondersteuning Net op zee	0,05	1
Agro Groningen	0,06	1
Gebiedsbiografie	0,08	2
Economische ontwikkeling Groningen	0,09	1
Connect-NL	0,09	1
Wet gebruik Friese taal	0,15	1
Deltaprogramma Ruimtelijke adaptatie	0,29	4
Weerbaar bestuur	0,50	12
Proeftuinen cultuurprofielen	0,60	4
Verduurzaming Industriecluster Zeeland	1,60	1
Na-ijlende effecten mijnbouw	2,31	1
Erfgoed Deal	4,10	9
Schokland	5,00	1
Programma IOV	11,36	12
Zoetwatermaatregelen	13,30	9
RSP en REP Zuiderzeelijn	15,21	1
Monumentenzorg	20,00	12
Waddenfonds	28,88	1
Nationale gebiedsontwikkeling	30,93	1
Projecten verkeer en vervoer	33,99	10
Bodemsanering	42,55	12
Regiodeals	60,61	8
Totaal	271,80	

D Overzicht specifieke uitkeringen

<i>specifieke uitkeringen 2020 (bron: BZK)</i>	<i>budget in miljoenen euro's</i>	<i>aantal provincies</i>
Middelen erfgoed 2020 provincie Groningen	5,63	1
Jong leren eten	0,50	10
Regiodeals	25,98	10
IBP-Vitaal Platteland	49,09	10
Impuls Veenweiden	57,50	6
Stronjke stalmest	0,19	1
Scholingsfonds Maritiem Noordelijk Flevoland	0,05	1
Innovatiebudget Digitale Overheid 2020	0,59	2
Ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed	23,32	12
Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK)	0,32	1
Culturele voorzieningen provincies 2020	7,91	12
Uitvoering Nationaal Programma Groningen (NPG, 3e tranche)	46,24	1
Scholenprogramma Loppersum	6,25	1
Aardbeving gerelateerde inzet	2,02	1
Subsidiëring maatschappelijke organisaties provincie Groningen	1,65	1
Flexibele inzet woningbouw	16,53	12
Beschikbaarheidsvergoeding regionaal OV-concessies 2020	123,18	12
Snelfietsroutes 2020-2022	12,89	12
Regionale aanpak laadinfrastructuur 2020-2023	10,73	5
Eems-Dollard 2050	0,20	1
Maas-pilots	1,29	4
Waterstofbussen	1,50	3
Uitvoeringspilots Ruimtelijke Adaptatie 2e tranche	0,19	1
Stimulering verkeersveiligheidsmaatregelen 2020-2021	9,97	5
Regionaal personenvervoer per trein 2020-2031 tijdelijke regeling	33,97	1
Proefontgassing	0,04	1
Project N65 Vught-Haaren	22,98	1
Onderzoek verwerking Asbestdaken	0,05	1
SmartwayZ.NL (incidenteel)	20,26	1
MIRT	9,84	7
iDiensen Mobiliteit	0,62	1
Amendement Hoogland	1,07	1
Veilig, doelmatig en duurzaam gebruik verkeersinfrastructuur	4,86	10
Truckparking lead partnership	0,19	2
Energiehaven IJmond	27,64	1
RSP-ZZL REP	5,11	1
Halve aansluiting A6	0,72	1
Wunderline	1,72	1
4e trein Sneek-Leeuwarden (Incidenteel)	0,66	1
Asbestaanpak Overijssel	4,24	1
Regionale investeringssteun Groningen	5,00	1
MKB Deals	2,40	7
Regionale MIT-regeling	25,39	10
Totaal	570,46	