

Aan de Provinciale Staten in de onderscheiden provincies
(d.t.v. de Statengriffiers)
en
de colleges van Gedeputeerde Staten in de onderscheiden provincies
(d.t.v. de IPO-contactfunctionarissen)



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
---	---	BV 07509/2015	16 december 2015
onderwerp			
Rapport 'Redelijk verdeeld'			

Geachte mevrouw, geachte heer,

Het IPO-bestuur heeft zich in zijn vergadering van 10 december jl. unaniem geschaard achter het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds. Het nieuwe verdeelmodel, neergelegd in het rapport "Redelijk Verdeeld", is uitgewerkt door een externe commissie onder leiding van de heer mr. G.J. Jansen. Het IPO-bestuur heeft onder dankzegging en grote waardering voor het werk van de commissie geconcludeerd dat het nieuwe verdeelmodel past binnen de randvoorwaarden, zoals overeengekomen tussen de provincies en aldus de commissie binnen haar opdracht heeft geadviseerd.

Het nieuwe verdeelmodel is eenvoudiger en transparanter dan het oude model, het sluit beter aan bij de kerntaken en weerspiegelt de autonome bestedingsvrijheid van de provincies.

Het IPO-bestuur biedt u hierbij het rapport "Redelijk Verdeeld" aan, alsmede de aanbiedingsbrief aan minister Plasterk bij het rapport en het bericht dat hierover op de website van het IPO geplaatst zal worden.

In de aanbiedingsbrief aan minister Plasterk verzoekt het IPO, namens de twaalf provincies, de minister om de aanbevelingen van het rapport integraal over te nemen en om het nieuwe verdeelmodel Provinciefonds per 1 januari 2017 in te laten gaan.

Inlichtingen bij : Hester Menninga
Doorkiesnummer : (06) 28 90 12 36
Bijlagen : 3

In het bestuurlijk overleg van 30 november jl. dat ik samen met mevrouw Bijleveld-Schouten (inkomend IPO-voorzitter), met de minister heb gevoerd, heeft de minister de inspanningsverplichting op zich genomen om bij unanieme provinciale besluitvorming over het rapport, de benodigde wetswijziging voor 1 januari 2017 te realiseren.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and strokes, positioned over the text 'INTERPROVINCIAAL OVERLEG'.

J.W. Remkes
voorzitter

De heer dr. R.H.A. Plasterk
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 2011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg



Uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		FIN 07507/2015	16 december 2015
onderwerp			
Advies commissie "Aanpak verdeelvraagstukken Provinciefonds"			

Excellentie,

Hierbij bied ik u het rapport "Redelijk verdeeld" aan dat de externe commissie "Aanpak verdeelvraagstukken Provinciefonds" onder voorzitterschap van mr. G.J. Jansen in opdracht van het IPO-bestuur heeft opgesteld. De opdracht aan de commissie was om een zwaarwegend advies uit te brengen over het transparanter maken van het verdeelmodel Provinciefonds dat kan rekenen op breed bestuurlijk draagvlak bij de provincies en toekomstbestendig is voor nieuwe verdeelvraagstukken.

Als randvoorwaarden had het IPO-bestuur aan de commissie meegegeven:

1. uitgaan van de politiek-bestuurlijke keuzes die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen;
2. in lijn met de Financiële verhoudingswet;
3. zoveel mogelijk kostengeoriënteerde verdeling;
4. totale herverdeeleeffecten zo beperkt mogelijk;
5. decentralisatie-uitkeringen alleen voor tijdelijk beleid en/of bij zeer scheve verdeling;
6. inpassing van het voorstel van de commissie Jansen-2 voor de verdeling van de middelen voor natuur;
7. inpassing van de middelen van de BDU verkeer en vervoer.

In de vergadering van 10 december 2015 heeft het IPO-bestuur unaniem het advies van de commissie overgenomen. Met veel waardering is geconstateerd dat het nieuwe model past binnen de randvoorwaarden zoals overeengekomen tussen de provincies. Het IPO is tevens zeer te spreken over de eenvoud van het nieuwe verdeelmodel waarin het aantal maatstaven sterk is verminderd en er geen clusters meer worden onderscheiden. De nieuwe maatstaven sluiten aan bij de provinciale kerntaken en het nieuwe model weerspiegelt de autonome bestedingsvrijheid van de provincies.

Inlichtingen bij : Ronald E. Fredriksz
Doorkiesnummer : (070) 888 12 51
Bijlagen : 1

Het IPO onderschrijft de analyse van de commissie, zoals neergelegd in het rapport, dat de aanleiding om het verdeelmodel aan te passen niet is gelegen in een scheve kostenstructuur van het huidige model en dat de bestaande verdeling voldoende kostengeoriënteerd wordt geacht. Derhalve wordt - voor dit moment - vastgehouden aan de bestaande kostengeoriënteerde verdeling, en wordt deze transparanter en eenvoudiger gemaakt door uit te gaan van minder maatstaven. De maatstaven zijn zo gekozen dat ze een plausibele verklaring geven voor de kostenverschillen tussen de provincies en voldoende dynamisch zijn. Door de keuze voor een beperkt aantal maatstaven, kunnen echter wel veel, maar niet alle kostenverschillen tussen de provincies met die maatstaven worden gehonoreerd. Als sluitstuk van de verdeling is daarom gekozen voor een beperkte provinciespecifieke component die, naast de overige kostenverschillen, ook recht doet aan de bestaande differentiatie tussen provincies.

Met deze aanbieding van het rapport "Redelijk verdeeld" verzoekt het IPO, namens de twaalf provincies, u om de aanbevelingen van het rapport integraal over te nemen en om het nieuwe verdeelmodel Provinciefonds per 1 januari 2017 in te laten gaan. Onder verwijzing naar de gemaakte afspraken in ons gesprek ter zake van 30 november jl. is het IPO-bestuur zeer verheugd over de met u overeengekomen inspanningsverplichting om het wetgevingstraject tijdig af te ronden. Ik vertrouw er dan ook op dat u al het mogelijke zult doen om deze benodigde wetswijziging voor 1 januari 2017 te realiseren.

Als fondsbeheerder bent u wettelijk verantwoordelijk voor het verdeelstelsel en het onderhoud daarvan. Het IPO vindt het van grote betekenis dat de provincies er gezamenlijk in zijn geslaagd om unaniem overeenstemming te bereiken over een eenvoudig, transparant en toekomstbestendig verdeelstelsel. In het verlengde hiervan ziet het IPO ook in de toekomst - onverlet uw verantwoordelijkheid als fondsbeheerder - een grote rol voor de provincies bij het verwerken van taakmutaties (o.a. vanwege decentralisaties) en het onderhoud, en het periodiek herijken van het verdeelmodel Provinciefonds wanneer verschillen in kostenstructuren daartoe aanleiding geven.

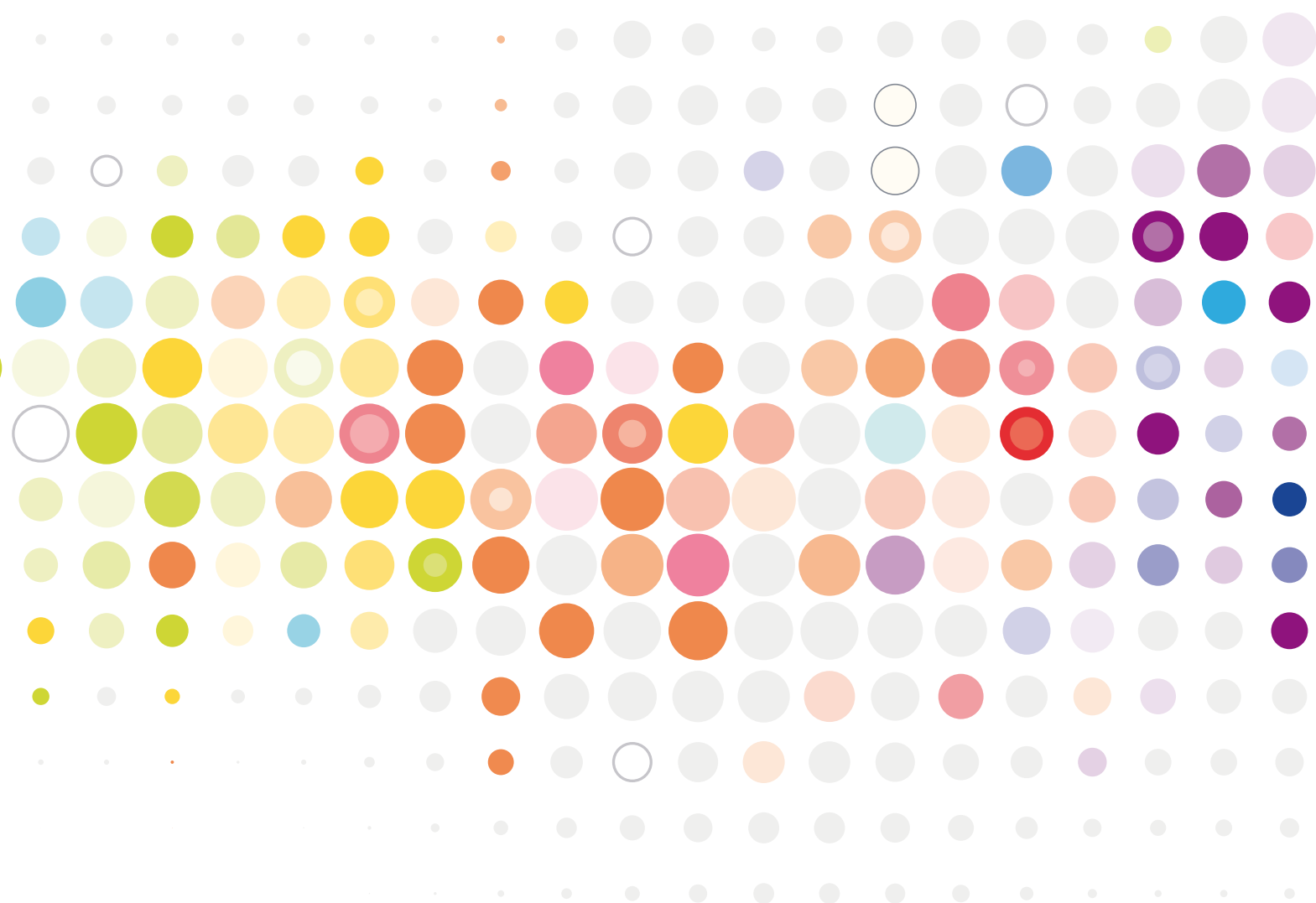
Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



J.W. Remkes
voorzitter

Redelijk verdeeld

Rapport van de Commissie Aanpak
Verdeelvraagstukken Provinciefonds



Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Opdracht	4
1.3	Randvoorwaarden	4
1.4	Werkwijze van de commissie	5
2	De opdracht	6
2.1	Visie commissie op de opdracht	6
2.2	Interpretatie van de randvoorwaarden	7
2.2.1	Randvoorwaarde 1: politiek bestuurlijke keuzes	8
2.2.2	Randvoorwaarde 3: kostenoriëntatie	9
2.2.3	Randvoorwaarde 4: zo beperkt mogelijke herverdeeleeffecten	9
2.2.4	Randvoorwaarde 6: inpassing middelen Natuur	10
2.2.5	Randvoorwaarde 7: inpassing BDU op basis van historische verdeling	11
2.3	Gespreksrondes met provincies	13
3	Beschrijving huidige model	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Voorgeschiedenis	15
3.3	Hoe ziet het huidige model eruit?	17
3.3.1	Opbouw provinciefonds	17
3.3.2	Clusters en maatstaven	18
3.3.3	Beheertaken en ontwikkeltaken	19
3.3.4	Eigen middelen	20
4	Naar een nieuw verdeelmodel	22
4.1	Inleiding	22
4.1.1	Integrale benadering	22
4.1.2	Bestedingsvrijheid	22
4.2	Simpel en transparant nieuw verdeelmodel	23
4.3	Opbouw algemene uitkering nieuwe model	23
4.3.1	Middelen natuur	24
4.3.2	BDU verkeer en vervoer	25
4.3.3	Monumentenzorg	25
4.3.4	BRZO	25
4.3.5	Eigen bijdragen	25
4.4	Specificatie nieuwe verdeelmodel	26
4.4.1	Uitkering per inwoner	26
4.4.2	Aanvullende maatstaven	27
4.4.3	Keuze voor plausibiliteit, eenvoud en differentiatie	27

4.5	Uitwerking nieuwe verdeelmodel	28
4.5.1	Inwoners	28
4.5.2	Landelijkheid	29
4.5.3	Vervoersregio	29
4.5.4	Fysieke factoren	29
4.5.5	Vast bedrag	29
4.5.6	Resumé	30
4.6	Uitkomsten nieuwe model	31
4.7	Dynamiek nieuwe model	31
4.7.1	Inwoners en uitkering per inwoner	31
4.7.2	Gevoeligheid maatstaven per provincie	32
4.8	Transitie, onderhoud en governance	33
5	Aanbevelingen	34
	Bijlagen	
Bijlage I	Geraadpleegde literatuur	35
Bijlage II	Samenstelling van de commissie	37
Bijlage III	Opdrachtbrief	38
Bijlage IV	Gegevens voor maatstaven	43
Bijlage V	Middelen natuur	44
Bijlage VI	BDU verkeer en vervoer	46

Inleiding

1.1 Inleiding

De toekomst van de provinciale financiën en daarmee de aanpak van verdeelvraagstukken behoort tot de competentie van het IPO en de gezamenlijke provincies. Dit standpunt heeft het bestuur van het IPO in 2014 vastgesteld. Een externe commissie is gevraagd een zwaarwegend en in principe bindend advies uit te brengen over het transparanter maken van het verdeelmodel, dat kan rekenen op breed bestuurlijk draagvlak bij de provincies en dat toekomstbestendig is voor nieuwe verdeelvraagstukken. De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage II. De werkwijze om op basis van heldere procesafspraken een onafhankelijke commissie in te zetten bij controversiële verdeelvraagstukken is een van de maatregelen uit het rapport 'Ons IPO werkt!'. De commissie Deetman die de transitie van het IPO recentelijk heeft geëvalueerd constateert dat deze werkwijze de afgelopen periode met succes is toegepast bij een aantal verdeelvraagstukken.¹

1.2 Opdracht

De algemene opdracht aan de externe commissie is:

- A. een voorstel te ontwikkelen voor een transparant verdeelmodel provinciefonds;
- B. een voorstel te ontwikkelen voor een algemene beleidslijn voor de aanpak van (her)verdeelvraagstukken.
- C. het overgangstraject voor A. en B. om de herverdeeleeffecten te mitigeren.

Deze opdracht van het IPO bestuur is door alle provincies geaccordeerd. De opdrachtbrief van het IPO bestuur is in bijlage III opgenomen.

1.3 Randvoorwaarden

Er is een aantal nauwe randvoorwaarden opgesteld waaraan het advies van de commissie moet voldoen. Deze randvoorwaarden zijn het resultaat van besluitvorming in IPO-verband als gevolg waarvan alle provincies hieraan formeel zijn gebonden (zie Tabel 1).

¹ Commissie Deetman 2015.

Tabel 1: Randvoorwaarden

1.	de politiek-bestuurlijke keuzes die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen worden gerespecteerd en zijn vertrekpunt;
2.	de voorstellen zijn in lijn de Financiële-verhoudingswet. Concreet betekent dit dat de middelen bij voorkeur worden opgenomen in de algemene uitkering van het provinciefonds;
3.	de verdelingen zijn zoveel mogelijk kostengeoriënteerd;
4.	de totale herverdeel-effecten worden zo beperkt mogelijk gehouden. Deels kan dit worden bereikt door de verdeling vanaf het begin te baseren op verdeelmaatstaven van het provinciefonds. Het zal echter ook noodzakelijk kunnen zijn om nieuwe verdeelmaatstaven in het provinciefonds op te nemen. Hiervoor zullen voorstellen moeten worden ontwikkeld;
5.	decentralisatie-uitkeringen zijn alleen aan de orde als het gaat om middelen voor tijdelijk beleid en/of bij een dusdanig scheve verdeling dat een evenwichtige verdeling op basis van verdeelmaatstaven niet mogelijk is;
6.	de inpassing van het voorstel van de commissie Jansen-2 voor de verdeling van de middelen voor natuur in de algemene uitkering van het provinciefonds;
7.	de inpassing van de middelen van de BDU verkeer en vervoer waarbij vooreerst wordt aangesloten bij de huidige verdeling over de provincies en transparante toedeling van middelen van de voormalige WGR-plus-gebieden aan de provincies. Hiermee wordt voorkomen dat een discussie ontstaat tussen enerzijds het uitgangspunt van efficiency (waarbij een economische prikkel wordt ingebouwd om tegen lagere kosten meer prestaties te verkrijgen) en anderzijds het uitgangspunt waarbij gebiedskenmerken centraal staan (stedelijk versus landelijk gebied). Het is bovendien nog maar de vraag of in dit spanningsveld een objectieve verdeelmaatstaf is te vinden die op voldoende draagvlak kan rekenen. Met het voorstel om aan te sluiten bij de historische verdeling wordt eveneens rekening gehouden met verplichtingen die langjarig doorlopen.

1.4 Werkwijze van de commissie

De commissie heeft allereerst een grondige analyse gemaakt van het huidige verdeelmodel van het provinciefonds, alsmede van de verdeelsleutel BDU verkeer en vervoer en de ijkpunten Natuur die door de commissie Jansen zijn opgesteld.

Vervolgens heeft de commissie in twee rondes gesprekken gevoerd met de colleges van de Gedeputeerde Staten van de provincies. In de eerste gespreksronde (maart/april 2015) stond centraal de visie van de provincies op de opdracht van de commissie. Daarbij zijn aan de orde gekomen de beoordeling van het huidige model door de provincies en de opvattingen van de provincies over de inrichting van het nieuwe verdeelmodel.

De tweede ronde (augustus/ september 2015) is na de verkiezingen van Provinciale Staten gehouden met de nieuw gevormde colleges. De commissie heeft in de tweede gespreksronde teruggeblikt op de eerste gespreksronde en de contouren van het nieuwe verdeelmodel voorgelegd aan de provincies. De commissie heeft van elk gesprek een verslag opgesteld dat ter kennisname aan de provincies is toegestuurd. Tussentijds heeft de voorzitter van de commissie periodiek de verschillende geledingen van het IPO (portefeuillehoudersoverleg Financiën, IPO-bestuur, Ambtelijke Adviescommissie Middelen) geïnformeerd over de stand van zaken in het onderzoek. Voorts heeft de voorzitter van de commissie twee keer de ambtelijke leiding van het ministerie van BZK verslag gedaan van de voortgang in het onderzoek.

De opdracht

2.1 Visie commissie op de opdracht

Provincies vormen een autonome bestuurslaag met een open huishouding. Autonomie verwijst daarbij naar de vrijheid van de provincies om hun eigen huishouding te regelen. De autonome taken en bevoegdheden ontleen provincies aan de Grondwet (artikel 124) en aan de Provinciewet. Medebewindstaken, die betrekking hebben op de decentrale uitvoering van rijksbeleid (al of niet met beleidsvrijheid voor de provincie) zijn gebaseerd op bijzondere wetgeving op specifieke beleidsterreinen.²

De provincies kunnen dus zelf bepalen welke taken zij uitvoeren en op welke wijze, zolang daarover door het Rijk niet anders is bepaald. Er is geen hiërarchie tussen de bestuurslagen, er is alleen hiërarchie van regels.

Voor de mate waarin provincies hun autonome taken kunnen regelen en uitvoeren is van belang dat zij ook beschikken over zgn. “fiscal autonomy” waarmee wordt bedoeld op zowel uitgavenautonomie als ontvangstenautonomie. Financiële verhoudingen dienen in de pas te lopen met bestuurlijke verhoudingen. Algemene middelen geven meer bestedingsvrijheid dan specifieke middelen. Algemene middelen kunnen bestaan uit eigen inkomsten van de provincie en uit de uitkering uit het Provinciefonds.

Het huidige verdeelmodel van het provinciefonds kenmerkt zich door een grote complexiteit en een gebrek aan transparantie. Op zichzelf al moeilijke discussies over herverdeel-effecten worden daardoor nog sterker belast.

Het provinciefonds bestaat uit een groot aantal maatstaven (17), maakt een moeilijk te doorgronden onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken en bestaat naast een algemene uitkering uit decentralisatie-uitkeringen die in omvang en gewicht toenemen. Nu er grote decentralisaties op stapel staan, is er nog meer aanleiding om tot een transparanter verdeelmodel te komen. Het provinciefonds verandert vanaf 2014 sterk van omvang en samenstelling. Als gevolg van een aantal grote decentralisaties op het terrein van natuur en verkeer en vervoer verdubbelt de omvang van het fonds. Als de met deze decentralisaties samenhangende middelen via een decentralisatie-uitkering worden toegevoegd bestaat het provinciefonds nog slechts voor 29% uit een algemene uitkering. Deze situatie acht de commissie om meerdere redenen ongewenst. Een permanente decentralisatie-uitkering staat op gespannen voet met de Financiële-verhoudingswet (decentralisatie-uitkeringen zijn tijdelijk). Bovendien kan het grote gewicht van de decentralisatie-uitkeringen er toe leiden dat bij sommige provincies de algemene uitkering negatief is hetgeen ook strijdig is met de bestaande wetgeving. Tenslotte verdraagt een groot aantal decentralisatie-uitkeringen – door hun materieel

2 Overigens wordt in het European Charter of Local Self- Government dat door Nederland van toepassing is verklaard op gemeenten en provincies (met een voorbehoud ten aanzien van enkele artikelen) het autonomiebegrip ruimer gedefinieerd: naast de autonomie zoals dat in de Grondwet is verankerd omvat het autonomiebegrip de beleidsvrijheid bij medebewind. Zie Schaap 2012.

sturende en normerende werking – zich slecht met het beginsel van zelfstandige en gelijkwaardige bestuurslagen met eigen democratische legitimatie en eigen politiek-bestuurlijke afwegingen.

De commissie juicht de decentralisatie van de middelen Natuur en BDU verkeer en vervoer naar het provinciefonds toe, omdat ze het ruimtelijke-economisch profiel versterken dat de provincies gezamenlijk – op basis van het advies van de commissie Lodders – hebben vastgesteld in 2010 in het ‘Profiel Provincies’. De commissie stelt vast dat vrijwel alle uitgaven van provincies toegerekend kunnen worden aan de provinciale kerntaken, namelijk 98,7%.³

De commissie hecht er aan op te merken dat de gedecentraliseerde middelen ook in materiële zin vrij besteedbaar zijn, dat wil zeggen dat de provincie zelf over de besteding van deze middelen beslist en de verantwoording over de besteding uitsluitend plaatsvindt aan de eigen volksvertegenwoordiging en niet aan het Rijk. Deze bestedingsvrijheid draagt door de integrale afweging bij aan een optimale allocatie van middelen en aan een versterking van het politieke proces binnen de provincies. Daarbij passen in de visie van de commissie geen omvangrijke en langdurige decentralisatie- en integratie-uitkeringen die niet voor niets door de Raad van State zijn bestempeld als “quasi-specifieke uitkeringen” die de financiële verhoudingen nodeloos ingewikkeld maken en de decentrale beleidsvrijheid niet vergroten.⁴ De veelheid van decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen dragen mede bij aan wat de Algemene Rekenkamer noemt “een verrommeling van de financiële verhoudingen”.⁵

De commissie constateert dat het Bestuursakkoord 2011-2015 tussen Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen de open huishouding van gemeenten en provincies bevestigt en vastlegt dat de bestuurslagen de toebedeelde taken met de grootst mogelijke vrijheid en naar eigen inzicht kunnen uitvoeren met een beperkte verantwoordingslast. Bij deze beleidsvrijheid past volgens het Bestuursakkoord een financiering via de weg van de algemene uitkering en een actieve sturing van het Rijk om bestaande decentralisatie-uitkeringen te beëindigen.⁶

2.2 Interpretatie van de randvoorwaarden

In het vorige hoofdstuk zijn de zeven randvoorwaarden geformuleerd waaraan het advies van de commissie moet voldoen. Een aantal randvoorwaarden ligt in elkaars verlengde. De randvoorwaarde dat de voorstellen in lijn moeten zijn met de Financiële-verhoudingswet (randvoorwaarde 2) impliceert dat de voorkeur wordt gegeven aan een algemene uitkering boven een decentralisatie-uitkering (randvoorwaarden 5,6,7). Ook de randvoorwaarde van kostenoriëntatie (randvoorwaarde 3) sluit aan bij de

³ Ministerie van BZK 2015.

⁴ Raad van State 2009.

⁵ Algemene Rekenkamer 2009.

⁶ Rijk, IPO, VNG, UvW 2011.

uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet alsmede bij de randvoorwaarde 7 (historische kosten BDU in plaats van efficiency).

Een aantal randvoorwaarden is echter op het eerste gezicht moeilijker met elkaar te verenigen.

In het vervolg van deze paragraaf gaat de commissie nader in op een aantal specifieke randvoorwaarden en geeft daarbij een toelichting op de door haar gekozen interpretatie.

2.2.1 **Randvoorwaarde 1: politiek bestuurlijke keuzes** *“De politiek-bestuurlijke keuzes die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen worden gerespecteerd en zijn vertrekpunt”.*

OEM

Op basis van stukken die in het portefeuillehoudersoverleg Financiën van het IPO zijn besproken concludeert de commissie dat deze randvoorwaarde in het bijzonder de wijze betreft waarop in het bestaande verdeelmodel is rekening gehouden met de verschillen in vermogenspositie tussen de provincies. Voor de bepaling van het variabele deel van de overige eigen middelen (OEM) in het provinciefonds wordt 35% van geraamde inkomsten uit het vermogen (situatie 2016) meegenomen met een fictief rendement van 3%. De huidige wijze van verevening is het resultaat van een lang en moeizaam bestuurlijk proces.

De commissie heeft geconcludeerd dat de provincies een heropening van de discussie over verevening van de OEM in het verdeelmodel thans weinig vruchtbaar en kansrijk achten. Dat neemt niet weg dat er binnen de provincies sterk verschillend wordt gedacht over de gewenste mate van verevening. Daarbij spelen zowel ideologische overwegingen (van wie is het provinciale vermogen?) een rol als inhoudelijke punten (verschillen in verevening van de OEM in gemeentefonds en provinciefonds, cofinanciering van rijkstaken uit provinciaal vermogen).

Daarnaast heeft de commissie bij provincies overwegingen beluisterd om op een later moment – in het kader van een periodieke herijking – te komen tot een actualisering van de verevening van de OEM. De parameters voor de berekening van de verevening zijn gebaseerd op het peiljaar 2011. De waarde van het vermogen is sindsdien per saldo verminderd (daling koersen aandelen energiebedrijven, intering op vermogen), en het veronderstelde rendement van 3% is voor provincies niet meer haalbaar door het verplicht schatkistbankieren en een verminderd dividend van energiebedrijven.

De commissie doet gelet op de geformuleerde randvoorwaarde in haar advies geen voorstellen voor aanpassing van de verevening van de OEM en gaat uit van de thans geldende berekeningswijze.

Jeugd

De commissie betreft bij de interpretatie van deze randvoorwaarde niet andere bestuurlijke afspraken tussen de provincies in 2010 die in 2012 zijn ingevoerd, bijvoorbeeld op het terrein van de Jeugdzorg. Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg overgegaan van de provincies naar de gemeenten.

In het Bestuursakkoord 2011-2015 is vastgelegd dat pas in 2016 bruto € 90 miljoen structureel wordt overgeboekt van het provinciefonds naar het gemeentefonds.

De uitname vindt plaats via de maatstaf jongeren. In de opdrachtbrief aan de commissie is geconstateerd dat voor twee provincies (Zuid-Holland en Noord-Holland) extra financiële effecten optreden van circa € 7 miljoen respectievelijk € 4 miljoen, omdat de maatstaf jongeren uitgaat van het aantal jongeren in de *gehele* provincie terwijl de taken van deze provincies voor een deel door de WGR+ regio's worden uitgevoerd. De opdrachtbrief spreekt van een constructiefout in het verdeelmodel.⁷ Dat is een kant van de medaille. Daar stelt de commissie tegenover dat door deze constructiefout de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland tot 2016 een groter bedrag in het provinciefonds ontvangen dan overeenkomt met de reikwijdte van hun taak op het gebied van de jeugdzorg. Dat is de andere kant van de medaille. De opdrachtbrief stelt in de visie van de commissie dan ook terecht vast dat de uitname niet leidt tot herverdeel-effecten. De commissie kiest er dan ook voor om de financiële effecten voor Noord- en Zuid-Holland niet terug te draaien.

Ook de financiële effecten die zijn ontstaan als gevolg van andere recente taakmutaties (bv. regionale omroepen, VTH taken) worden door de commissie als een gegeven beschouwd.

2.2.2 Randvoorwaarde 3: kostenoriëntatie

Kostenoriëntatie is een van de ankers van de huidige Financiële-verhoudingswet. De commissie constateert dat bij de discussie over de toekomst van het stelsel van financiële verhoudingen ook andere benaderingen denkbaar zijn. Bij een meer economische benadering wordt de vraag gesteld of de huidige financiële verhouding leidt tot de meest doelmatige aanwending van middelen met het hoogste maatschappelijke rendement. De commissie heeft deze weg uiteindelijk niet verder bewandeld gezien de strijdigheid met verschillende randvoorwaarden (zie ook randvoorwaarde 7). Bij de operationalisering van het begrip kostenoriëntatie dient de aanleiding van de opdracht nadrukkelijk voor ogen te worden gehouden. De opdracht aan de commissie is het verdeelstelsel eenvoudiger en transparanter te maken en de bestaande decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk te laten instromen in de algemene uitkering. De aanleiding is niet gelegen in een scheve kostenstructuur van het huidige verdeelstelsel. Globaal genomen wordt de bestaande verdeling voldoende kostengeoriënteerd geacht. De commissie heeft dan ook geen aanleiding gezien de verschillende clusters van het provinciefonds te herijken op basis van een uitgavenanalyse bij de afzonderlijke provincies.

2.2.3 Randvoorwaarde 4: zo beperkt mogelijke herverdeel-effecten

Vanuit bestuurlijk oogpunt is de randvoorwaarde om de herverdeel-effecten zoveel mogelijk te beperken begrijpelijk. Juist met het oog op de vermindering van herverdeel-effecten zijn in de huidige verdeling zgn. ontwikkeltaken geïntroduceerd. Ontwikkeltaken bevatten echter een subjectief element dat moeilijk te verenigen is met een verdeling op basis van objectieve factoren. Bij de bekostiging van ontwikkeltaken is een

⁷ IPO 2015, bijlage 1 p. 3-4.

deel van de algemene uitkering afgezonderd om deze vervolgens te kunnen verdelen op een manier die afwijkt van de regels die gelden voor de verdeling van de algemene uitkering. Voor ontwikkeltaken is een afzonderlijke decentralisatie-uitkering in het leven geroepen. Daarbij komt dat lang niet altijd duidelijk waarom de ene ontwikkeltaak wel is gehonoreerd en de andere niet.⁸ Ook decentralisatie-uitkeringen Natuur en BDU verkeer en vervoer zijn de resultante van een politiek-bestuurlijk proces en slechts gedeeltelijk gebaseerd op verschillen tussen provincies in objectieve factoren. De keuze voor een decentralisatie-uitkering berust in al deze gevallen vooral op overwegingen om de herverdeeleeffecten te voorkomen bij overheveling naar de algemene uitkering. Deze constatering maakt duidelijk dat er een spanning bestaat tussen de opdrachten om enerzijds de decentralisatie-uitkeringen zoveel mogelijk over te hevelen naar de algemene uitkering (randvoorwaarde 5, 6, 7) en anderzijds de herverdeeleeffecten zoveel mogelijk beperkt te houden (randvoorwaarde 4).

2.2.4 Randvoorwaarde 6: inpassing middelen Natuur

Op basis van de adviezen van de commissie Jansen hebben de provincies afspraken gemaakt over de verdeling van de gedecentraliseerde middelen Natuur.⁹ In de gesprekken met de commissie hebben de provincies unaniem te kennen gegeven nog steeds achter deze afspraken te staan. Wel zijn er door diverse provincies kanttekeningen geplaatst bij de duurzaamheid van deze uitkomsten in het licht van toekomstige opgaven (stijgende grondprijzen, Programmatische Aanpak Stikstof).

De natuurmiddelen worden nu nog verdeeld via een decentralisatie-uitkering. Het is de bedoeling dat de natuurmiddelen in de algemene uitkering worden gelooft (randvoorwaarde 6), het liefst met zo min mogelijk herverdeeleeffecten en een beperkt aantal maatstaven.

In de gesprekken met de provincies is uitgebreid aandacht besteed aan de vraag op welke wijze de middelen Natuur in het provinciefonds worden opgenomen. Daarbij zijn drie verschillende opties aan de orde gekomen: overheveling naar de algemene uitkering, voorlopige handhaving decentralisatie-uitkering, permanente decentralisatie-uitkering.

In de visie van de commissie past een overheveling naar de algemene uitkering per 1 januari 2017 het beste bij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de provincies. In het decentralisatie-akkoord is expliciet opgenomen dat er geen verticale toezichtsrelaties worden ingericht. Het Rijk volgt de ruimtelijke ontwikkelingen van de herijkte EHS via de verantwoording aan Provinciale Staten. In het natuurpact is afgesproken dat de kwaliteit van de ontwikkelde gronden op landsniveau wordt gemonitord door het Planbureau voor de Leefomgeving, waarbij in eerste instantie wordt getoetst of de outcome-doelen zijn behaald (bijv. toename biodiversiteit) en waarbij niet wordt getoetst op de input (financiële middelen). Een verantwoording aan het Rijk op het niveau van ingezette middelen per provincie is dus niet aan de orde.

⁸ Vgl. G.A. van Nijendaal 2012, p. 123.

⁹ Zie Commissie Jansen I 2012 en Commissie Jansen II 2013.

2.2.5 Randvoorwaarde 7: inpassing BDU op basis van historische verdeling

Vanaf 2005 hebben de 12 provincies en de 7 stadsregio's uit de BDU verkeer en vervoer een jaarlijkse bijdrage ontvangen. Voor de BDU zijn geen aparte doelen en/of prestatie-indicatoren gesteld, behalve dat de inzet van de BDU-middelen moet bijdragen aan de algemene verkeers- en vervoersdoelstellingen. Naast de bijdrage uit de BDU zetten regio's ook eigen middelen in voor het uitvoeren van hun verkeer- en vervoersbeleid. De afwegingen die zij daarbij maken vallen onder de horizontale verantwoording van de betrokken overheden. Welk deel van welk budget – BDU of eigen middelen – wordt ingezet voor OV concessies of projecten en op welk deel van de begroting bijvoorbeeld reserves worden gevormd, wordt door provincies en stadsregio's zelf bepaald.¹⁰

De verdeelsleutel BDU bestaat uit twee onderdelen: de relatieve component en de absolute component. De relatieve component is gebaseerd op een aantal objectieve factoren. De absolute component bestaat per provincie/stadsregio uit een beperkte tabel van tijdelijke bedragen in euro's, die worden toegevoegd aan de bedragen die voortvloeien uit de relatieve component.

De BDU verkeer en vervoer is ontstaan in 2005 door een bundeling van 18 specifieke uitkeringen. In die specifieke uitkeringen was de relatie met mobiliteitsopgaven en objectieve indicatoren veelal zeer partieel of afwezig.¹¹ Bij de ontwikkeling van een verdeelsleutel van de BDU verkeer en vervoer in 2007 is dan ook geconstateerd dat het technisch weliswaar mogelijk is een verdeelsleutel te ontwikkelen die volledig uit structuurkenmerken bestaat en geen herverdeeffecten heeft, maar dat hierbij de dynamische werking sterk in het gedrang zou komen, evenals de transparantie.¹² Resultaat is een wiskundig zeer gecompliceerde formule, waardoor niet de gevraagde helderheid en eenvoud wordt bereikt. Daarop is in overleg tussen het departement, IPO en VNG gekozen voor een relatief eenvoudige verdeelsleutel waarin de dynamiek wordt bepaald door de maatstaven woningen en OAD.¹³ Een regiofactor zorgt ervoor dat de met de structuurkenmerken berekende BDU van een provincie/stadsregio gelijk wordt getrokken met de historische BDU in het startjaar. De regiofactor is nodig om de herverdeeffecten bij toepassing van de objectieve maatstaven te mitigeren. De waarde van de regiofactor is relatief groot.¹⁴ Deze constatering illustreert de zwaarte van de opdracht om de herverdeeffecten te beperken van een overheveling van de BDU naar de algemene uitkering.

10 Zie Bestuurlijke reactie van de minister van I&M d.d. 1 mei 2014.

11 Zo werd de rijksbijdrage voor het stads- en streekvervoer vooral gebaseerd op opbrengstsuppletie.

12 Zie Wilms en Rosbergen 2007, p. 31.- 33.

13 OAD: Omgevingsadressendichtheid, maat voor stedelijkheid.

14 Bij de start van de verdeelsleutel BDU lag de regiofactor tussen de 0,55 en 1,41. Dat betekent dat zonder regiofactor de ene provincie een BDU ontvangt die bijna 50% lager dicht dan op basis van de objectieve factoren berekend en de andere provincie een BDU tegemoet kan zien die bijna 50% hoger ligt.

Per 1 januari 2015 zijn de zeven stadsregio's opgeheven. De BDU-middelen van de voormalige WGR+gebieden Stadsregio Eindhoven, Stadregio Twente, Knooppunt Arnhem-Nijmegen, Stadsregio Utrecht zijn overgeheveld naar de provincie.

Per 1 januari 2016 worden de BDU-middelen voor de provincies en de genoemde voormalige WGR plusgebieden overgeheveld van de rijksbegroting naar het provinciefonds. De in het kader van de BDU geldende verantwoordingsverplichtingen (rechtmatigheidsverklaring) komen daardoor te vervallen.

In de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland zijn per 1 januari 2015 de drie stadsregio's (die gezamenlijk circa 50% van het BDU budget ontvangen) opgeheven. In plaats daarvan zijn twee brede vervoerregio's (Amsterdam en Rotterdam-Haaglanden) opgericht. De BDU voor deze vervoersregio's wordt niet overgeheveld naar het provinciefonds, maar blijft een specifieke uitkering van het ministerie van I&M. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de toedeling van middelen aan de twee vervoersregio's (voorheen drie stadsregio's). Deze middelen blijven ook op de begroting van het ministerie van I&M staan. Daardoor gaan verschillende indexatiemechanismen ontstaan voor de provincies resp. vervoerregio's. De BDU voor de provincies loopt mee in de accessen van het provinciefonds (gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto-rijksuitgaven), terwijl voor de vervoersregio's een indexatie geldt zoals vastgesteld door de minister van I&M.

Verschillende provincies hebben kanttekeningen geplaatst bij de huidige verdeling van de BDU omdat die onvoldoende rekening zou houden met de mobiliteitsopgave in de desbetreffende provincie.¹⁵ Gelet op de randvoorwaarde dat moet worden aangesloten bij de historische verdeling (mede vanwege langjarige verplichtingen), heeft de commissie geen nader onderzoek gedaan naar de mate waarin de huidige BDU verdeling correspondeert met de toekomstige opgaven van de provincies en de daarmee gepaard gaande kosten.

Naar de indruk van de commissie wordt de spanning tussen opgaven en middelen vooral veroorzaakt door de opeenvolgende kortingen van rijkswege en de beperkte budgettaire flexibiliteit van de provincies als gevolg van langlopende concessies. Veel provincies geven aan dat de BDU niet (meer) voldoende is om taken uit te kunnen voeren. Vooral bij het openbaar vervoer doen zich fricties voor tussen ambities en middelen. Vanaf 2008 zijn diverse bezuinigingsmaatregelen doorgevoerd op de BDU waardoor de ontwikkeling van de BDU niet meer parallel loopt met de kostenstijging van vooral het openbaar vervoer. Algemene kortingen op de BDU en afschaffing van de indexering resulteren in een vermindering van het BDU-budget van 15-20% ten opzichte van 2008.¹⁶

15 De provincies Zeeland en Friesland hebben eerder formeel bezwaar aangetekend tegen de bestaande verdeling van de BDU. Zeeland wijst er in een brief uit 2007 aan het IPO-bestuur op dat de provincie slechts 1,36% van de BDU ontvangt terwijl de provincie 2,25% van het aantal inwoners telt en 4% van de totale oppervlakte beslaat. De provincie Friesland geeft in een brief uit 2012 aan de minister van I&M ook aan dat de verdeling niet in overeenstemming is met de verhouding van oppervlakte en inwoneraantal.

16 Zie brief van Metropoolregio Rotterdam Den Haag en stadsregio Amsterdam inzake bezuinigingen op BDU aan vaste commissie voor I&M van de Tweede Kamer d.d. 21 mei 2015.

2.3 Gespreksrondes met provincies

De gesprekken met de provincies en de diverse geledingen van het IPO zijn zeer behulpzaam geweest voor de gedachtevorming van de commissie. De opbrengsten van de gesprekken kunnen in drie categorieën worden onderscheiden.

In de eerste plaats zijn door de provincies in de gesprekken elementen naar voren gebracht die relevant kunnen zijn voor het nieuwe model en die binnen de randvoorwaarden van de opdracht vallen. Deze elementen komen aan de orde in hoofdstuk 4.

In de tweede plaats zijn door de provincies elementen genoemd die op zichzelf relevant zijn, maar die nu geen plaats krijgen in het verdeelmodel omdat zij strijdig zijn met de randvoorwaarden en/of een veel uitgebreidere analyse vergen. Daarbij kan gedacht worden aan de berekeningswijze van de Overige Eigen Middelen (OEM), de kosten in verband met regionale economie en de actualisering van de kosten in verband met verkeer en vervoer. De commissie kan zich voorstellen dat deze onderwerpen door het IPO bestuur worden betrokken bij opstelling van een onderhoudsagenda van het verdeelstelsel (zie hoofdstuk 4).

In de derde plaats zijn door de provincies in het bredere kader van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies elementen genoemd die nader onderzocht kunnen worden, maar buiten de taakopdracht van de commissie vallen:

- **Stabiel middelenperspectief**
Een transparante verdeling van het provinciefonds die niet voortdurend wordt aangepast maar op gezette tijden wordt herijkt, levert een bijdrage aan de gewenste stabiliteit. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de stabiliteit wordt ondermijnd door de fluctuaties in de accressen van het provinciefonds. In opeenvolgende circulairen kunnen de waardes voor de accressen van een jaar sterk schommelen. In Figuur 1 is de ontwikkeling van het accres voor het jaar 2014 geschetst. In de meicirculaire 2013 wordt het accres voor het uitkeringsjaar 2014 geraamd op € 90 mln., het definitieve accres over het jaar 2014 wordt in de meicirculaire van 2015 vastgesteld op € 30 mln. Vanaf 2015 is er een tweede bron van onzekerheid door de fluctuaties als gevolg van het plafond in het BTW compensatiefonds in 2015.¹⁷
- **Vergroting eigen belastinggebied provincies**
Provincies kennen – in vergelijking met gemeenten – een relatief groot eigen belastinggebied dat echter zeer eenzijdig is samengesteld (opcenten MRB). Een breder samengesteld eigen belastinggebied vermindert de kwetsbaarheid en zou de democratische betrokkenheid kunnen bevorderen.

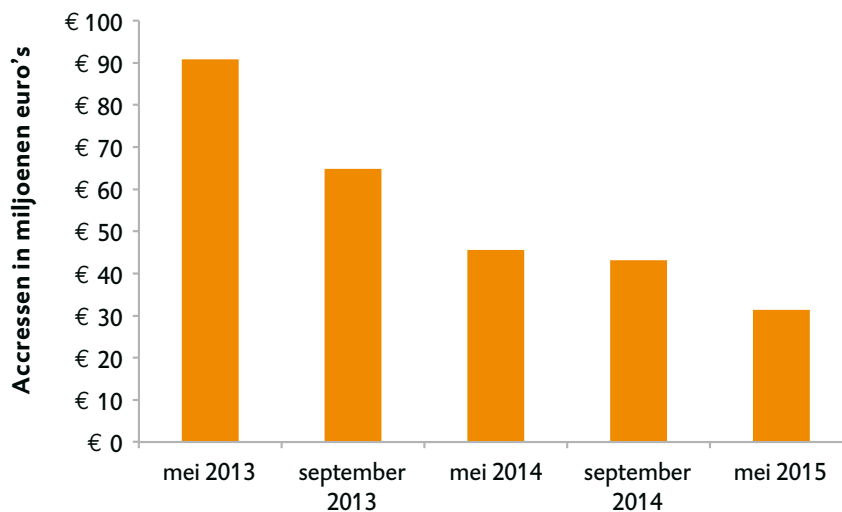
¹⁷ Met ingang van 2015 is het BTW-compensatiefonds (BCF) op de rijksbegroting gefixeerd op een vast bedrag. In 2013 hebben Rijk, VNG en IPO met elkaar afgesproken dat de niet-benutte ruimte onder dit plafond wordt toegevoegd aan de Algemene Uitkering. Een overschrijding (door hogere btw-declaraties) leidt automatisch tot een afname van de Algemene Uitkering. Een overschrijding van het BCF-plafond leidt tot een uitname uit het provinciefonds, een onderschrijding van het plafond leidt tot een dotatie aan het provinciefonds.

De commissie heeft dit onderdeel niet verder uitgewerkt gelet op de huidige stand van zaken in de discussie rondom vergroting van het gemeentelijk belastinggebied.

- De integrale overheveling van de middelen samenhangend met de bestuursafpraak Friese taal en cultuur naar het provinciefonds. Friese taal is een wettelijke taak met internationale verplichtingen (Europees Handvest). Elke vijf jaar wordt een bestuursafpraak Friese taal en cultuur overeengekomen tussen Rijk en de provincie Friesland. De meest recente bestuursafpraak betreft de periode 2013- 2018.

Voor de bekostiging van de bestuursafspraken is een budget beschikbaar van € 30 mln. De provincie neemt hiervan € 21 mln. voor haar rekening, het Rijk de overige € 9 mln. Daarvan loopt een bedrag van € 1,8 mln. euro via het Provinciefonds. De overige middelen zijn vooral afkomstig van het departement van OCW (bijdrage Tryater, materiële instandhouding Fries in PO en VO) en de NOS (bijdrage Omrop Fryslân). De provincie is er voorstander van dat de middelen hiervoor allemaal overgeheveld worden naar het provinciefonds.¹⁸

Figuur 1: Verloop accres 2014



Bron: circulaire provinciefonds

¹⁸ Ministerie van BZK 2013.

3

Beschrijving huidige model

3.1 Inleiding

De huidige verdeelsystematiek voor het provinciefonds is geïntroduceerd in 2012. Het verdeelmodel is het resultaat van een lang proces waarin de omvang en de vorm van het verdeelmodel ter discussie stonden. Verschillende partijen hebben getracht tot een acceptabele verdeling te komen. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling en vormgeving van het huidige model provinciefonds kort weergegeven.

3.2 Voorgeschiedenis

Advies Raad voor de financiële verhoudingen 2009

Na het bestuursakkoord Rijk en provincies 2008-2011 kwamen de fondsbeheerders en het IPO tot de conclusie dat de verdeelsystematiek voor het provinciefonds aan herziening toe was.¹⁹ Hierbij waren twee aspecten relevant.

- In de eerste plaats bestond het vermoeden aan de kant van het Rijk dat provincies ruim in hun middelen zaten. Het vermogen van provincies om inkomsten te genereren uit de MRB was gestegen en de reserves waren toegenomen. Het was daarnaast de vraag of het fonds nog wel aansloot bij het takenpakket zoals in het bestuursakkoord was overeengekomen.
- In de tweede plaats vroegen de fondsbeheerders zich af of de verdeling van het provinciefonds nog wel adequaat was. Hierbij werd gewezen op de grote verschillen onder provincies om inkomsten te genereren uit eigen middelen.

De Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) werd gevraagd om een advies uit te brengen over de wenselijke *omvang* en *verdeling* van het provinciefonds. De Rfv concludeerde in 2009 dat provincies met € 597 mln. minder toe konden. De financiering van provincies was volgens de Rfv niet in balans met de taken. Daarnaast hield het model onvoldoende rekening met het vermogen van provincies om eigen inkomsten te genereren.²⁰ De Rfv stelde met betrekking tot de OEM voor om 90% van het eigenvermogen te verevenen.

Contra-expertise commissie Boorsma 2009

Het IPO deelde de conclusies van de Rfv niet. Het IPO stelde een externe commissie (commissie Boorsma) in om een contra-expertise uit te voeren. De commissie uit naast principiële bezwaren ook kritiek op de wijze waarop de Rfv de uitgaven 2007 vergeleek met de gecorrigeerde uitgaven 1998. Na een eigen rekenexercitie op basis van dezelfde

¹⁹ De laatste keer dat het provinciefonds grootschalig was herzien was in 1998.

²⁰ Raad voor de financiële verhoudingen 2009.

gegevens concludeert de commissie dat de omvang van het provinciefonds € 155 mln. te groot is. De commissie adviseert de fondsbeheerders en het IPO om een gezamenlijke verdiepingsslag uit te voeren.²¹

Voorjaarsnota 2009

In de voorjaarsnota van 2009 maakt het kabinet mede op basis van het Rfv-advies het voornemen kenbaar om de uitkering uit het provinciefonds vanaf 2011 structureel te verlagen met € 300 mln. In de nota staat tevens dat op basis van het advies van de commissie Boorsma wel nog een verdiepingsslag zal worden gemaakt, waarin wordt gekeken of de € 300 mln. haalbaar is.²² Het IPO stemt niet in met het voornemen van het kabinet om de uitkering uit het provinciefonds met € 300 mln. te verlagen.

Verdiepingsslag 2009

In de verdiepingsslag is door het IPO en het kabinet bezien of de kabinetsvoornemens voor de omvang van het provinciefonds en financiële uitwerking daarvan haalbaar waren. Hierbij werd onderzocht of de verlaging van het provinciefonds kon worden ingevuld door middel van decentralisatiearrangementen of provinciale investeringsprogramma's. In de verdiepingsslag werd een poging gedaan om de verschillen tussen het Rfv-advies en het advies van de commissie Boorsma nader te duiden en te verklaren. Het is echter niet gelukt eenduidige conclusies te trekken, waar zowel het kabinet als het IPO achter stonden. Om deze redenen zijn in de verdiepingsslag twee varianten uitgewerkt. Eén op basis van een globale takenanalyse en één op basis van de laagste uitgavenmethode.²³ In bestuurlijk overleg in december 2009 heeft het kabinet besloten dat een korting van € 300 miljoen verdedigbaar is.

Commissie Stuivering 2010

Provincies hebben het initiatief genomen de korting van € 300 mln. zelf te verdelen. Het IPO vroeg daarom de commissie Stuivering om een advies op te stellen voor een nieuw verdeelmodel. De commissie had de opdracht een model te ontwikkelen voor de verdeling van het provinciefonds 2012. Het lukt de commissie echter niet om tot een (voor alle provincies) aanvaardbare verdeling te komen. Provincies worden het wel eens over een verdeling van een korting van € 290 mln. voor het jaar 2011 (waardoor de korting in 2012 werd opgehoogd tot € 310 mln.)²⁴

21 Commissie Boorsma 2009.

22 Minister van financiën 2009.

23 IPO 2009.

24 Commissie Verdeelaspecten Provinciefonds 2010.

Verdeelmodel fondsbeheerders 2011

Nadat de provincies er zelf niet uitgekomen waren, hebben de fondsbeheerders de ontwikkeling van een nieuw verdeelmodel ter hand genomen. In het nieuwe model wordt rekening gehouden met het feit dat provincies niet allemaal evenveel inkomsten kunnen genereren uit vermogen. In het nieuwe verdeelmodel wordt het vaste percentage veronderstelde eigen middelen van 11% (van de uitgaven) vervangen door een vast en een variabel deel dat rekening houdt met het verschil in vermogenspositie in relatie tot de taken. Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt tussen beheer- en ontwikkeltaken.

3.3 Hoe ziet het huidige model eruit?

3.3.1 Opbouw provinciefonds

De opbouw van de uitkering uit het provinciefonds 2016 is weergegeven in Tabel 2. Het provinciefonds is opgebouwd uit een *algemene uitkering*, *decentralisatie-uitkeringen*, en *integratie-uitkeringen*. Alle middelen in het provinciefonds zijn formeel vrij besteedbaar voor provincies.

- De algemene uitkering in het provinciefonds betreft de beheertaken en de ontwikkeltaken, minus de inkomstencapaciteit eigen middelen (OEM en opcenten MRB).²⁵ De middelen worden zoveel mogelijk aan de hand van objectieve maatstaven verdeeld. In het huidige model worden de beschikbare middelen verdeeld in 7 clusters aan de hand van 17 maatstaven.
- Integratie-uitkeringen worden gebruikt wanneer er nieuwe taken structureel naar de provincies worden overgeheveld en grote herverdeel-effecten ontstaan als ze gelijk via de algemene uitkering zouden worden bekostigd. Integratie-uitkeringen worden binnen een vast tijdschema in de algemene uitkering opgenomen.
- Decentralisatie-uitkeringen worden ook buiten de bestaande verdeelsleutel van het provinciefonds om verdeeld. Anders dan bij een integratie-uitkering is er echter geen einddatum verbonden aan decentralisatie-uitkeringen.

Met de overheveling van de middelen natuur en BDU verkeer en vervoer naar het provinciefonds is de omvang van het provinciefonds flink toegenomen. In 2016 is de totale uitkering bijna € 2,2 mld. In 2013 was de totale uitkering nog € 1,5 mld.

Doordat de BDU verkeer en vervoer en de middelen natuur in 2016 nog via een decentralisatie uitkering worden verdeeld, neemt het aandeel van de algemene uitkering in de totale uitkering af. In 2016 is het aandeel van de algemene uitkering nog maar 29%.

²⁵ De berekening van de eigen middelen geschiedt niet tegen de actuele opbrengst uit deze bronnen maar is deels gebaseerd op parameters die niet jaarlijks veranderen (rekentarief MRB, verondersteld rendement OEM; zie 3.3.4).

Tabel 2 : Opbouw provinciefonds 2016 (septembercirculaire 2015)	
Onderdeel	Bedragen
<i>Beheer- en ontwikkeltaken</i>	
Beheertaken	€ 1.303.599.243
Ontwikkeltaken via maatstaven	€ 156.149.671
Ontwikkeltaken niet via maatstaven	€ 661.904.872
Totaal beheer- en ontwikkeltaken	€ 2.121.653.786
<i>Eigen middelen</i>	
OEM	- € 221.355.562
MRB	- € 1.272.015.225
Totaal eigen middelen	- € 1.493.370.787
<i>Totaal AU</i>	
Beheertaken	€ 1.303.599.243
Ontwikkeltaken	€ 818.054.543
Eigen middelen	- € 1.493.370.787
Totaal	€ 628.283.001
Integratie- en decentralisatie-uitkeringen	€ 1.564.920.972
Totaal Provinciefonds	€ 2.193.203.973

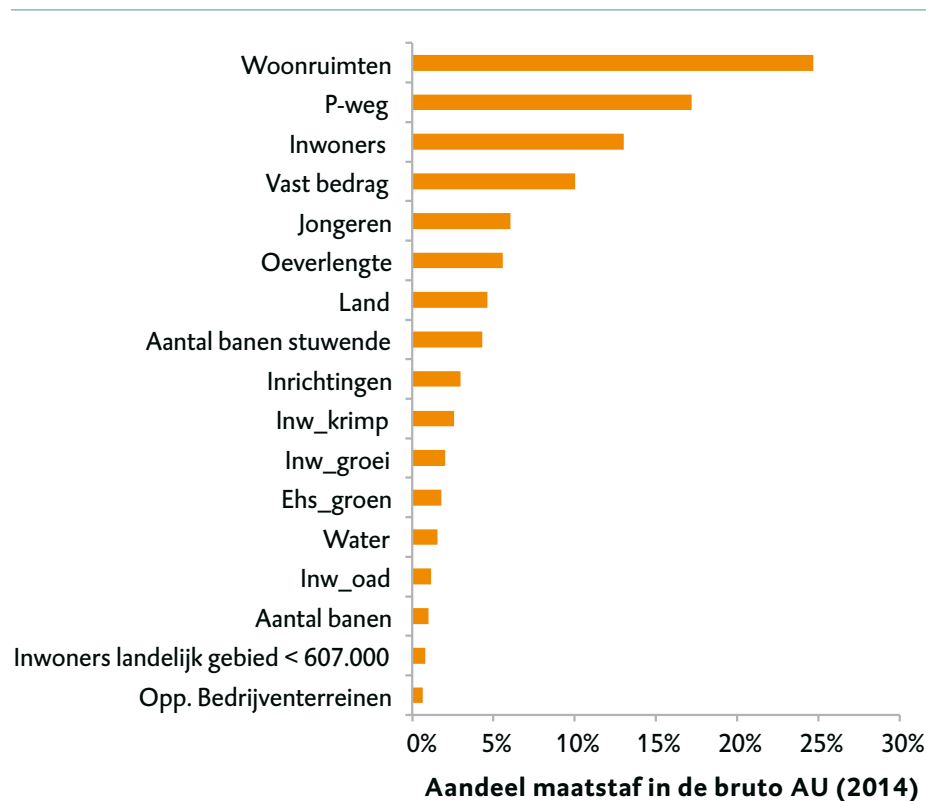
3.3.2 Clusters en maatstaven

Binnen de algemene uitkering worden middelen verdeeld binnen zeven cluster aan de hand van 17 maatstaven. De clusters die gehanteerd worden, sluiten niet direct aan bij de kerntaken van de provincies (zie Tabel 3).

Tabel 3 : Kerntaken provincies en clusters AU provinciefonds	
Kerntaken provincies	Clusters AU provinciefonds
1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	a. Bestuur
2. Milieu, energie en klimaat	b. Verkeer en vervoer
3. Vitaal platteland, natuurbeheer, en ontwikkeling natuurgebieden	c. Water en milieu
4. Regionale bereikbaarheid en openbaar vervoer	d. Natuur en recreatie
5. Regionale economie	e. Economische zaken
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg	f. Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur	g. Voorzieningen

Figuur 2 bevat een overzicht van de maatstaven die in het huidige model gebruikt worden, en het aandeel van de maatstaf in de algemene uitkering. De maatstaven woonruimten, inwoners en lengte provinciale wegen zijn tezamen verantwoordelijk voor de verdeling van 55% van de uitkering uit het provinciefonds.

Figuur 2: Aandeel per maatstaf, provinciefonds 2014



Gegevens: septembercirculaire 2014, analyse APE

3.3.3 Beheertaken en ontwikkeltaken

Bij het opstellen van het huidige verdeelmodel is ervoor gekozen om een onderscheid te maken tussen beheertaken en ontwikkeltaken.

- Beheertaken betreffen het 'in stand houden/onderhouden of vervangen van bestaand areaal'.²⁶ De beheertaken worden verdeeld via 7 clusters. In totaal bedraagt de uitkering uit beheertaken € 1,3 mld. (in 2016). In principe wordt de algemene uitkering verdeeld aan de hand van maatstaven in verschillende clusters.
- Onder ontwikkeltaken worden verstaan 'het aanleggen van nieuw areaal of het aanbrengen van structuurveranderingen in bestaand areaal'. Ontwikkeltaken worden verdeeld via zes clusters. Slechts twee clusters zijn met maatstaven geijkt ('economische zaken' en 'volkshuisvesting en ruimtelijke ordening'). In totaal bedragen de ontwikkeltaken € 0,82 mld. Hiervan wordt slechts € 0,16 mld. via maatstaven verdeeld.

²⁶ Cebeon 2008

De reden om in de algemene uitkering onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken te maken is dat de aard en omvang van ontwikkeltaken per provincie verschilt en aan verandering onderhevig is door de tijd heen.²⁷ In de praktijk is het echter moeilijk te herleiden hoe de ontwikkeltaken tot stand komen. Dit komt voor een deel doordat de ontwikkeltaken zijn gebruikt als sluitstuk van het model, om tot een acceptabele verdeling te komen.

3.3.4 Eigen middelen

Naast het provinciefonds hebben provincies ook andere inkomstenbronnen. In de algemene uitkering wordt rekening gehouden met het vermogen van provincies om inkomsten te genereren uit eigen vermogen (OEM) en om belasting te heffen (opcenten MRB).

Opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB)

Provincies kunnen belasting heffen in de vorm van opcenten die zij over de MRB innen. Inkomsten uit de opcenten MRB worden verevend in het verdeelmodel tot een rekestarief van 65,9. In Tabel 4 is de ontwikkeling van de rekestarieven per provincie weer gegeven. Alle provincies hanteren een hoger tarief opcenten dan het rekestarief in het provinciefonds. Het surplus van de inkomsten is vrij besteedbaar voor de provincie. Alle provincies zitten onder het maximaal toelaatbare tarief van 123,0. De tarieven opcenten van de provincies zijn sinds 2011 gemiddeld gestegen met 4%.

Tabel 4 : Ontwikkeling tarief opcenten per provincie, 2011-2015						
Provincie	2011	2012	2013	2014	2015	Ontwikkeling 2011-2015
Groningen	83	83,8	85,1	87,1	88,4	7%
Fryslân	83	84,9	86,6	90,3	94,1	13%
Drenthe	83,6	85,1	86,5	88,3	90,3	8%
Overijssel	78,5	79,2	79,9	79,9	79,9	2%
Gelderland	82,7	83,8	85	87,1	89,3	8%
Utrecht	72,6	72,6	72,6	72,6	72,6	0%
N-Holland	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	0%
Z-Holland	95	95	95	95	95	0%
Zeeland	69,3	78,3	78,3	78,3	78,3	13%
N-Brabant	71,6	72,9	74,2	75,8	76,1	6%
Limburg	85,1	78,3	79,7	76,6	77,9	-8%
Flevoland	76,6	76,6	76,6	76,6	76,6	0%
Gemiddeld	79,1	79,9	80,6	81,3	82,2	+4%

Bron: CBS

²⁷ Raad voor de financiële 2011.

OEM

Door de verkoop van aandelen in nutsbedrijven beschikt een aantal provincies over een groot vermogen. Provincies hebben inkomsten uit vermogen in de vorm van het rendement dat ze hierover ontvangen. In het verdeelmodel provinciefonds wordt een deel van deze inkomsten verevend. De OEM bestaat uit een vast deel van 5,22% van de totale uitgaven, en een variabele deel van 3% over 35% van het totale vermogen uit energiebedrijven.²⁸ De 3% vormt het veronderstelde rendement en staat los van het feitelijk gerealiseerde rendement. Bij de berekening van het provinciale vermogen gaat het in het provinciefonds om de aandelen in energiebedrijven tussen 2000-2016 (zoals weergegeven in Tabel 5).

Tabel 5: Vermogen zoals gebruikt in provinciefonds	
Provincie	Vermogen provinciefonds
Groningen	€ 838.443.772
Fryslân	€ 1.505.373.826
Drenthe	€ 320.426.452
Overijssel	€ 2.739.950.072
Gelderland	€ 5.435.537.272
Utrecht	€ 646.375.980
N-Holland	€ 1.738.746.609
Z-Holland	€ 236.373.678
Zeeland	€ 954.416.667
N-Brabant	€ 4.389.851.742
Limburg	€ 2.265.914.210
Flevoland	€ 10.071.789

Bron: Ministerie van BZK

28 Tweede Kamer 2010-2011

Naar een nieuw verdeelmodel

4.1 Inleiding

4.1.1 Integrale benadering

Directe aanleiding voor aanpassing van het verdeelmodel provinciefonds is de decentralisatie van natuurtaken en verkeer- en vervoerstaken naar de provincies, waardoor de omvang van het provinciefonds fors toeneemt. Deze middelen worden bij voorkeur in de algemene uitkering aan de hand van maatstaven verdeeld. Daarnaast is de commissie gevraagd te bezien of het verdeelmodel provinciefonds overigens aangepast kan worden om de transparantie en eenvoud te vergroten. De commissie heeft gekozen voor een integrale benadering voor de herziening van het verdeelmodel en niet voor een incrementele benadering die zich uitsluitend richt op de verdeling van de gedecentraliseerde middelen op het gebied van natuur en verkeer en vervoer. De commissie heeft binnen de gestelde randvoorwaarden een nieuw verdeelmodel opgesteld. Hierbij vormt de huidige algemene uitkering, samen met de middelen BDU, natuur, monumentenzorg en BRZO de nieuwe algemene uitkering (vanaf 2017). De middelen zijn verdeeld op basis van de bedragen in de septembercirculaire 2015, voor het jaar 2016 (ijkjaar).

4.1.2 Bestedingsvrijheid

De provincie is een autonome democratische bestuurslaag met een open huishouding. Binnen de staatsrechtelijke verhoudingen is het Rijk verantwoordelijk voor het vaststellen van de omvang van de beschikbare middelen voor de provincies en voor de mogelijkheden om eigen belastingen te heffen. De provincies zijn vrij in de besteding van de algemene uitkering uit het provinciefonds en van de opbrengst van hun eigen belasting. De inzet van deze middelen is het resultaat van afwegingen op provinciaal niveau. De algemene uitkering uit het provinciefonds is bedoeld als aanvulling op de capaciteit van provincies om eigen inkomsten te verwerven.

De commissie is van oordeel dat het provinciefonds de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering moet reflecteren. De verdeling van middelen over beleidsterreinen moet het resultaat zijn van het politieke proces binnen de provincies. Om deze reden ziet de commissie af van de bestaande clusterindeling van de algemene uitkering. Die clusterindeling klemte te meer nu de commissie uit de gesprekken met de provincies is gebleken dat de clusters geen toegevoegde waarde hebben voor de provincies. De opgaven waar provincies zich voor zien gesteld zijn in toenemende mate intersectoraal en overstijgen de clusters. Gevolg is dat alle middelen (bestaande algemene uitkering, middelen natuur, BDU Verkeer en Vervoer, monumentenzorg en BRZO) in de voorgestelde systematiek bij elkaar worden gevoegd tot één totaal.

4.2 Simpel en transparant nieuw verdeelmodel

Het huidige verdeelmodel provinciefonds wordt door veel provincies als weinig transparant ervaren. De commissie constateert dat het model op een aantal vlakken onnodig ingewikkeld is. Het nieuwe model onderscheidt zich van het bestaande model in een aantal opzichten:

- In het nieuwe model is het aantal maatstaven sterk verminderd (van 17 naar 7). Dit moet de eenvoud van het model vergroten.
- In het nieuwe model wordt geen onderscheid gemaakt tussen beheertaken en ontwikkeltaken. Dat onderscheid maakt het model namelijkodeloos ingewikkeld en “onhelder”. De commissie heeft de huidige middelen voor ontwikkeltaken niet kunnen herleiden naar taken van provincies.
- In het nieuwe verdeelmodel verdwijnen de clusters.

4.3 Opbouw algemene uitkering nieuwe model

Bij de uitwerking van het nieuwe verdeelmodel provinciefonds is de commissie uitgegaan van de gegevens in de septembercirculaire 2015, voor uitkeringsjaar 2016. Uitzondering hierop vormen de BDU middelen (zie 4.3.2). Het model is zo opgesteld dat er in 2016 geen herverdeeleeffecten zijn. Het model wordt ingevoerd in uitkeringsjaar 2017. In het nieuwe model worden alle middelen verdeeld binnen één cluster, daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen ontwikkeltaken en beheertaken. De middelen natuur, verkeer en vervoer, Monumentenzorg en BRZO worden toegevoegd aan de algemene uitkering. De opbouw van de AU is weergegeven in Tabel 6. Vanaf 2017 worden de middelen in de AU niet meer apart gelabeld, maar wordt de uitkering als één integraal bedrag genomen. De eigen bijdragen worden nog wel apart genoemd.

Tabel 6 : De algemene uitkering 2016, in € miljoen (inclusief natuur, BDU, Monumentenzorg en BRZO)

Provincie	Bruto algemene uitkering					Eigen bijdragen	
	Beheertaken en ontwikkeltaken	Natuur	Verkeer en vervoer	Monumenten- tenzorg	BRZO	MRB	OEM
Groningen	107	19	64	0,9	0,5	40	9
Fryslân	136	36	47	1,5	0,4	49	16
Drenthe	99	38	28	0,5	0,3	40	3
Overijssel	163	37	68	1,2	0,5	85	29
Gelderland	240	39	155	1,7	1,3	151	57
Utrecht	145	18	130	1,5	0,5	105	7
N-Holland	278	27	69	4,7	0,9	186	18
Z-Holland	335	25	93	3,0	2,6	232	2
Zeeland	100	15	26	1,3	0,3	31	10
N-Brabant	268	54	136	1,7	2,1	224	46
Limburg	158	30	70	1,8	0,8	85	24
Flevoland	94	8	34	0,1	0,1	44	0
Totaal	2.122	346	920	20,0	10,1	1.272	221

Bron: septembercirculaire provinciefonds 2015

4.3.1 Middelen natuur

In het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over de decentralisatie van het natuurbeleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbeleid, het Rijk stelt de kaders en is eindverantwoordelijk voor het voldoen aan de internationale verplichtingen. De ambities voor het natuurbeleid van het Rijk en de provincies hebben betrekking op het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland, het halen van de internationale natuurdoelen en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij de natuur. De afspraken uit het Natuurpact vormen hierbij een 'plus' op het eerdere Bestuursakkoord. De ambities moeten in 2027 zijn gerealiseerd.

Teneinde deze afspraken te kunnen uitvoeren zijn aan het provinciefonds additionele middelen toegevoegd. De middelen zijn voor het grootste deel bedoeld voor de ontwikkeling, inrichting en het beheer van gronden in de ecologische hoofdstructuur (EHS). Bij de decentralisatie is besloten om de totale opgave EHS te verkleinen tot enkel de harde juridische en internationale verplichtingen. Het kabinet Rutte I heeft deze verplichtingen bepaald op 17.000 ha ontwikkeling en 35.000 ha inrichting. Het kabinet Rutte-I heeft in eerste instantie een bedrag van structureel € 105 mln. overgeheveld van het Rijk naar de provincies. In het Bestuursakkoord Natuur is afgesproken dat de provincies daar uit eigen middelen een bedrag van € 65 mln. aan toevoegen. Het kabinet Rutte-II heeft de ambities op het terrein van Natuur verhoogd en hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld van structureel € 200 mln. Vanaf 2015 is een bedrag van structureel € 41 mln. toegevoegd in verband met de overgang van Dienst Landelijk Gebied (DLG) naar de provincies.²⁹

Voor de verdeling van het geld over de provincies hebben de Commissies Jansen-1 en -2 ijkpunten vastgesteld aan de hand van de opgaven per provincie. Op basis van deze ijkpunten worden de natuurmiddelen nu verdeeld via een decentralisatie-uitkering in het provinciefonds. De commissie sluit in het verdeelmodel aan bij de ijkpunten zoals de commissies Jansen die opgesteld hebben.

Kasschuif natuur

Bij de overheveling van de middelen natuur is er sprake van een kasschuif. In 2014 en 2015 is er minder extra geld naar de provincies toegegaan (€ 100 mln. per jaar in plaats van € 200 mln. per jaar), maar dit wordt in 2016 en 2017 gecompenseerd (€ 300 mln. per jaar in plaats van € 200 mln. per jaar). Het verdeelmodel gaat uit van de structurele uitkering en abstraheert van de kasschuif. De extra middelen die samenhangen met de kasschuif voor 2017 worden in het nieuwe verdeelmodel als tijdelijke decentralisatie-uitkering toegevoegd.

29 Ministerie van EZ 2013

4.3.2 BDU verkeer en vervoer

Per 1 januari 2015 is de BDU aangepast. Onderdeel van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen is een decentralisatie naar de provincies van de BDU. De betaling van de BDU van vier op te heffen stadsregio's verloopt per 1 januari 2015 via de provincies. De middelen van de overige drie stadsregio's (Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam) worden uitgekeerd aan twee vervoerregio's die de betrokken decentrale overheden daartoe moeten inrichten. Met ingang van 2016 zullen de voor de provincies bestemde BDU-middelen (€ 995 mln.) worden toegevoegd aan het provinciefonds. De middelen voor de twee vervoerregio's in Noord- en Zuid-Holland (€ 853 mln.) blijven verstrekt worden als specifieke uitkering door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De BDU- middelen worden voor circa 80% besteed aan langjarige verplichtingen in het OV.

In het verdeelmodel sluit de commissie aan bij de verdeling van de BDU in de septembercirculaire 2015 (voor het verdeeljaar 2017).³⁰

Projectgebonden middelen

Tot 2015 werden de middelen BDU verdeeld aan de hand van een verdeelformule van het Ministerie van I&M. Naast deze middelen werden echter ook middelen vrijgemaakt voor specifieke grote projecten (buiten het verdeelmodel om). Deze middelen zijn tijdelijk van aard. Om deze redenen laten wij de projectgebonden geldstroom apart via een tijdelijke decentralisatie-uitkering verlopen.

4.3.3 Monumentenzorg

Vanaf 2012 is de regierol in het restauratiebeleid structureel gedecentraliseerd van het rijk naar de provincies. Daartoe is een decentralisatie-uitkering Monumentenzorg gevormd van € 20 mln. Deze uitkering is vanaf 2012 over de provincies verdeeld op basis van het aantal monumenten in een provincie. De commissie neemt de structurele decentralisatie-uitkering mee in de nieuwe AU.

4.3.4 BRZO

Vanaf in januari 2016 zijn provincies bevoegd gezag voor de BRZO-inrichtingen. Hiervoor wordt vanaf 2017 structureel € 10,1 mln. overgeheveld naar het provinciefonds. In 2016 wordt eenmalig € 11,2 mln. aan het provinciefonds toegevoegd. De commissie neemt de structurele BRZO middelen mee in de nieuwe AU.

4.3.5 Eigen bijdragen

In het provinciefonds wordt bij de bepaling van de AU rekening gehouden met de eigen inkomsten van provincies. Deze eigen inkomsten zijn de opcenten op de motorrijtuigbelasting (MRB) en het genormeerde rendement op eigen vermogen (OEM). Provincies worden geacht een deel van de eigen inkomsten te gebruiken voor taken die onder de algemene uitkering vallen.

³⁰ De keuze voor het jaar 2017 maakt de commissie om praktische redenen. De BDU voor 2016 verschilt licht van de BDU voor het jaar 2017.

OEM

De totale omvang van het eigen vermogen verschilt sterk per provincie. De inkomsten uit vermogen worden verevend voor 35%. Gelet op één van de aan de commissie gestelde randvoorwaarden (“de politiek-bestuurlijke keuzes die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen worden gerespecteerd en zijn vertrekpunt”) doet de commissie geen voorstellen om de OEM thans aan te passen.

Opcenten MRB

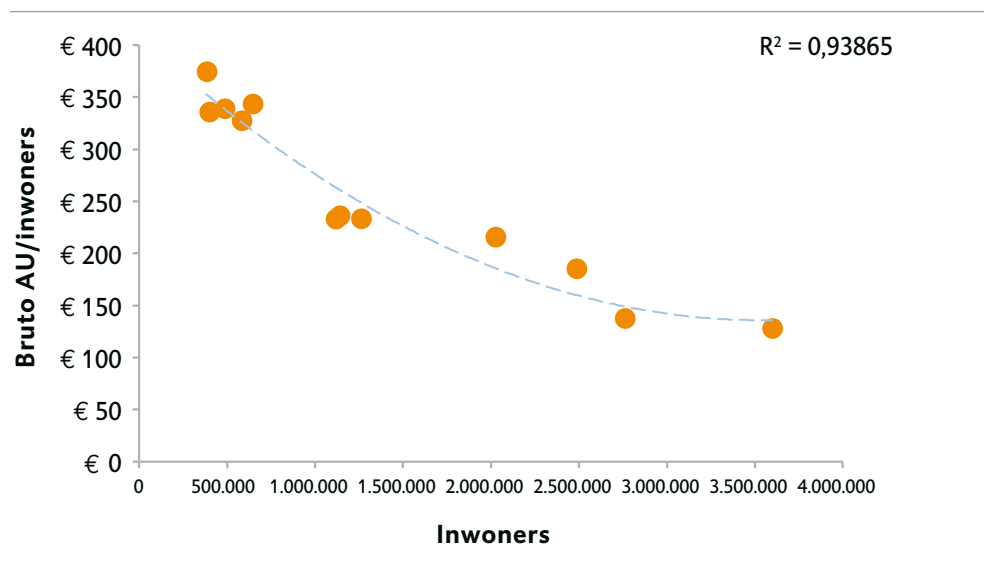
Inkomsten uit de opcenten MRB worden verevend in het verdeelmodel tot een rektarief van 65,9. Het surplus van de inkomsten is vrij besteedbaar voor de provincie. De commissie ziet geen reden om het rektarief opcenten aan te passen. De eigen bijdragen opcenten MRB is niet alleen afhankelijk van dit rektarief, maar ook van de ontwikkeling van de MRB inkomsten in een provincie (de eigen bijdragen variëren hierdoor bij gelijkblijvend rektarief van jaar tot jaar).

4.4 Specificatie nieuwe verdeelmodel

4.4.1 Uitkering per inwoner

De commissie wil een verdeelmodel dat resulteert in een verdeling die zo goed mogelijk de huidige verdeling benadert. Gebleken is, dat bij het hanteren van een maatstaf ‘inwonertal’ de verdeling het dichtst in de buurt komt van de huidige verdeling. Het bedrag per inwoner is echter niet in alle provincies gelijk; sterker nog, er bestaan onderling grote verschillen. In Figuur 3 is de relatie tussen de bruto algemene uitkering (per inwoner) en het aantal inwoners weergegeven. De relatie is non-lineair en aflopend. In provincies met veel inwoners is de AU per inwoner lager dan in provincies met weinig inwoners. Zo ontvangt Zuid-Holland € 127 per inwoner, en Zeeland € 374 per inwoner.³¹ De bedragen per inwoner die berekend worden in het verdeelmodel worden vermenigvuldigd met het totaal aantal inwoners om de bruto algemene uitkering te krijgen.

Figuur 3: Bruto AU (2016, inclusief natuur, BDU en BRZO) per inwoner



4.4.2 Aanvullende maatstaven

De commissie heeft de sterke aflopende non-lineaire relatie tussen uitkering per inwoner en het inwonertal als startpunt gebruikt bij het ontwikkelen van het verdeelmodel. Het inwonertal vormt dan ook de belangrijkste maatstaf in het voorstel van de commissie. Een model met alleen inwoners als maatstaf brengt echter, ondanks de hoge verklaringsgraad, substantiële herverdeel-effecten mee die buiten de geaccepteerde bandbreedte vallen. De commissie heeft om deze reden gezocht naar aanvullende maatstaven. De maatstaven die toegevoegd worden moeten wel plausibel zijn.

Maatstaven zijn plausibel wanneer aan een aantal eisen wordt voldaan.

- De coëfficiënt van de maatstaf (gewicht) is logisch te beredeneren. Dit geldt zowel voor het 'teken' (is het een aflopende, of een oplopende relatie), als de omvang van het effect.
- De maatstaf moet inhoudelijk verbonden zijn met de uitgaven (geen toevallige relatie).
- De maatstaf moet niet direct door provincies te beïnvloeden zijn (bijvoorbeeld lengte busroutes).
- De gegevens voor de berekeningen aan de hand van de maatstaven moeten openbaar beschikbaar zijn en actueel zijn.

De commissie heeft meer dan 50 maatstaven uitgetest. Maatstaven zijn gekozen op basis van de bovengenoemde criteria voor plausibiliteit. De commissie heeft gezocht naar maatstaven op de terreinen waarop de provincies werkzaam zijn (kerntaken).

Maatstaven die naast inwoners zijn uitgetest zijn onder andere:

- Maatstaven verbonden met landelijkheid (bijvoorbeeld inwoners landelijk gebied, dunheid)
- Maatstaven verbonden met fysieke eigenschappen van provincies (bijvoorbeeld oeverlengte, binnenwater, oppervlakte bos, oppervlakte open natuurlijk terrein)
- Ruimtelijke factoren (woningen, aanwezigheid vervoerregio, lengte provinciale wegen).

Bij de zoektocht naar variabelen is ook rekening gehouden met de informatie die tijdens de gespreksrondes met de provincies naar boven is gekomen. Zo heeft de commissie gekeken naar maatstaven als 'grensligging', 'kilometers enkelvoudig spoor', 'reizigerskilometers', en andere maatstaven die door specifieke provincies zijn aangedragen.

4.4.3 Keuze voor plausibiliteit, eenvoud en differentiatie

De commissie constateert dat herverdeel-effecten (HVE) in theorie kunnen worden teruggebracht door aanvullende maatstaven toe te voegen. Het terugbrengen van HVE tot acceptabele bandbreedte vergt echter een groot aantal maatstaven, waarvan de plausibiliteit wordt betwijfeld. Dit doet in de visie van de commissie afbreuk aan

31 Voor Noord-Holland en Zuid-Holland is de BDU van de vervoersregio's niet in de figuur opgenomen (want de BDU middelen voor de vervoerregio's vormen geen onderdeel van het provinciefonds). Wanneer deze wel meegenomen zouden worden is het uitgaven niveau van deze provincies hoger. De relatie lijkt in dat geval U-vormig.

de transparantie van het model, en daarbij verliest het model de aansluiting bij de provinciale autonomie (hoe meer maatstaven er zijn, hoe specifiekier zij worden, en hoe eerder zij aan specifieke taken gerelateerd kunnen worden). Maatstaven moeten veelal toegevoegd worden om de uitkering van individuele provincies te verklaren. Daarnaast zijn veel maatstaven slechts toevalligerwijs verbonden zijn met de uitkering waardoor de dynamiek onder druk komt. Het grote aantal weinig plausibele maatstaven is ook slecht voor de stabiliteit en duurzaamheid van het model. De commissie kiest dan ook nadrukkelijk voor een model met minder, maar wel plausibele, maatstaven.

De commissie heeft daarnaast in gesprekken geconstateerd dat provincies over meer dimensies van elkaar verschillen dan in een eenvoudig model passen. Uit de gespreksrondes is het beeld naar voren gekomen van een zekere differentiatie tussen provincies waarmee in het huidige verdeelmodel van het Provinciefonds, anders dan in het Gemeentefonds, geen rekening wordt gehouden. Differentiatie in de verdeelsystematiek maakt het mogelijk om rekening te houden met provinciespecifieke factoren, zonder dat dit ten koste gaat van duurzaamheid, eenvoud en transparantie. Met het oog op deze differentiatie heeft de commissie er daarom voor gekozen een vast bedrag toe te voegen dat bestaat uit een algemeen deel (voor iedere provincie gelijk), en een provinciespecifiek deel. Het provinciespecifieke deel corrigeert voor bestuurlijke en provincie specifieke factoren die de commissie niet meeneemt in het model met het oog op eenvoud en transparantie.

4.5 Uitwerking nieuwe verdeelmodel

Met het oog op plausibiliteit en eenvoud kiest de commissie voor een model met fors minder maatstaven (inwoners, water, oeverlengte, inwoners landelijk gebied, inwoners vervoersregio). Maatstaven worden in het verdeelmodel gestandaardiseerd naar het inwonertal. Dit zorgt ervoor dat alle provincies op een gelijke basis in het model vergeleken worden. Gewichten worden bepaald op basis van regressieanalyse. Ter afronding van het model kiest de commissie ter compensatie van de optredende herverdeeleffecten voor de invoering van een provinciespecifieke component. In Tabel 8 vatten we de maatstaven en gewichten samen.

4.5.1 Inwoners

De belangrijkste maatstaf in het voorstel van de commissie is het inwonertal. De maatstaf inwoners is negatief verbonden met het uitkeringsniveau per inwoner. Hoe meer inwoners, hoe lager de uitkering per inwoner. Naast de maatstaf 'aantal inwoners' bevat het model ook de maatstaf $\frac{1}{\text{inwoners}}$. Deze maatstaf moet het non-lineaire verband tussen inwoners en uitkering per inwoners vangen (zie Figuur 3). De maatstaf heeft het verwachte positief teken.³²

32 Het gewicht van de maatstaf $\frac{1}{\text{inwoners}}$ bedraagt €42,11. Een provincie met 1 miljoen inwoners ontvangt als gevolg van deze maatstaf € 42,11 per inwoner, een provincie met 2 miljoen inwoners ontvang € 21,05 per inwoner.

4.5.2 Landelijkheid

Enkel het aantal inwoners als maatstaf hanteren resulteert in een verdeelmodel waarin herverdeeleeffecten (vóór het toevoegen van een provinciespecifieke factor) buiten de gewenste marge liggen. Om deze reden heeft de commissie aanvullende maatstaven toegevoegd aan het model. De mate van landelijkheid is één van deze maatstaven. In dit model wordt het aantal inwoners in landelijk gebied (minder dan 1000 adressen per km²) gebruikt. Deze maatstaf is positief verbonden met de uitkering per inwoner: de uitkering per inwoner is hoger in landelijke gebieden.

4.5.3 Vervoerregio

Het model bevat ook een correctiefactor voor het aantal inwoners in de vervoersregio's in Noord-Holland en Zuid-Holland. Deze provincies hebben voor de inwoners van de vervoersregio Amsterdam resp. de metropoolregio Rotterdam-Den Haag minder taken op het gebied van verkeer en vervoer. De maatstaf heeft daarom een negatief teken.

4.5.4 Fysieke factoren

Tot slot heeft de commissie ook gekeken naar fysieke factoren. Hierbij zijn 'kilometer oeverlengte', en het percentage binnenwater als maatstaf in het model opgenomen.³³ Voor beide maatstaven is er een positief teken.

4.5.5 Vast bedrag

Het model bevat een vast bedrag per inwoner. Dit vaste bedrag bestaat uit twee componenten, een algemene component voor alle provincies en een provinciespecifieke component, als afronding van het model om herverdeeleeffecten in het ijkjaar te voorkomen. Het vaste bedrag blijft per provincie jaarlijks ongewijzigd, tot de volgende herijking van het model. In Tabel 7 zijn de vaste bedragen per provincie aangegeven. Het algemene vaste bedrag is € 166,74 per inwoner. In de tweede kolom van de tabel staan de specifieke componenten per provincie. In de derde kolom staat het totale vaste bedrag (algemene component plus specifieke component). De range van het totale vaste bedrag per inwoner ligt tussen € 154 in Overijssel tot € 179 in Groningen. De provincie specifieke component is gelijk aan het herverdeeleeffect per inwoner in het basismodel. Daardoor treden er per saldo geen herverdeeleeffecten op ten opzichte van de verdeling in het ijkjaar 2016.

³³ De definitie van het CBS voor binnenwater water is als volgt: "Inlandig water in gebruik als vaarweg, recreatiewater, delfstof-winplaats, vloeï- en/of slibveld, of als spaarbekken, aangevuld met delen van het IJsselmeer, gelegen tussen havenhoofden en strekdammen. Verder is toegevoegd aan binnenwater die delen van de Waddenzee, de Eems, de Dollard, de Noordzee, de Ooster- en Westerschelde gelegen tussen havenhoofden en strekdammen."

Tabel 7 : Vaste bedrag per provincie per inwoner (in €)		
Provincie	Provincie specifieke component	Totale vaste bedrag per inwoner (algemene vaste component is € 167)
Groningen	€ 12	€ 179
Fryslân	- € 3	€ 164
Drenthe	- € 1	€ 166
Overijssel	- € 13	€ 154
Gelderland	€ 8	€ 175
Utrecht	€ 2	€ 169
N-Holland	- € 1	€ 166
Z-Holland	- € 1	€ 166
Zeeland	€ 3	€ 170
N-Brabant	- € 5	€ 162
Limburg	- € 2	€ 165
Flevoland	- € 8	€ 159

4.5.6 Resumé

Tabel 8 : Overzicht maatstaven en gewichten					
	Maatstaf	Omschrijving	Teken	Gewicht	Aandeel maatstaf ³⁴
Vast bedrag	Vast bedrag (algemene component)	Een vast bedrag per provincie gelijk	+	€ 166,74	78%
	Provinciespecifieke component vaste bedrag	Vast bedrag per provincie variabel	+/-	Provincie-specifiek	
Inwoners	Aantal inwoners (in miljoenen)	Aantal inwoners in de provincie (waarbij inwoners in miljoenen zijn weergegeven)	-	€ -17,82	
	1/aantal inwoners (in miljoenen)	1 gedeeld door het aantal inwoners in de provincie (waarbij inwoners in miljoenen zijn weergegeven)	+	€ 42,11	
Mate van stedelijkheid	% inwoners vervoerregio	Het aandeel inwoners dat in de vervoersregio's woont (Zuid-Holland en Noord-Holland)	-	€ -0,91	- 10%
	% inwoners landelijk gebied	Het aandeel inwoners dat in een sterk landelijk gebied woont (gebied met een dichtheid van minder dan 1000 adressen per km ²)	+	€ 0,64	11%
Fysieke aspecten	km oever per inwoner	Het aantal kilometer oeverlengte gedeeld door het aantal inwoners	+	€ 436,77	12%
	% binnenwater	Totaal oppervlakte binnenwater gedeeld door het totale oppervlakte van de provincie	+	€ 3,04	9%

³⁴ De aandelen van de vaste bedragen en de maatstaven voor inwoners worden samengenomen.

4.6 Uitkomsten nieuwe model

Het bovenstaande model resulteert in de verdeling zoals weergegeven in Tabel 9. In de tabel zijn de bruto algemene uitkering, de eigen bijdragen en de netto algemene uitkering weergegeven. De bruto algemene uitkering is aan de hand van de maatstaven berekend, inclusief de provinciespecifieke component. Om de netto algemene uitkering te berekenen moeten de eigen bijdragen (OEM en MRB) worden afgetrokken van de bruto algemene uitkering

Tabel 9 : Uitkomsten mode voor het ijkjaar, 2016 (in € miljoen) ³⁵				
Provincie	Bruto AU	MRB	OEM	Netto algemene uitkering
Groningen	191	40	9	142
Fryslân	222	49	16	157
Drenthe	166	40	3	123
Overijssel	269	85	29	155
Gelderland	437	151	57	228
Utrecht	295	105	7	183
N-Holland	379	186	18	175
Z-Holland	459	232	2	225
Zeeland	143	31	10	101
N-Brabant	462	224	46	192
Limburg	261	85	24	152
Flevoland	135	44	0	91
Totaal	3.418	1.272	221	1.924

4.7 Uitkomsten nieuwe model

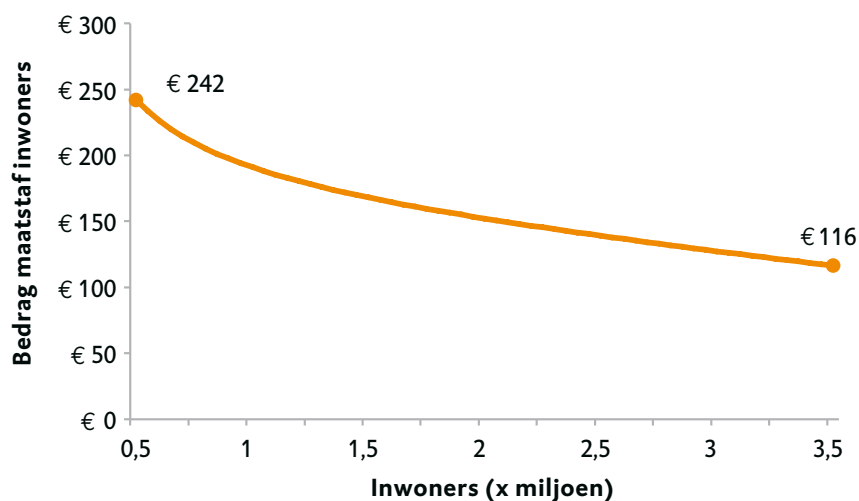
4.7.1 Inwoners en uitkering per inwoner

De dynamiek in het model wordt voor een belangrijke mate gedreven door het aantal inwoners. Het bedrag per inwoner neemt af naarmate het aantal inwoners toeneemt. In Figuur 4 is de gevoeligheid van de maatstaf inwoners voor de uitkering per inwoner weergegeven. Op de horizontale as is het aantal inwoners weergegeven in miljoenen. Op de verticale as staat het bedrag per inwoner. De bijdrage van de maatstaf inwoners is voor een provincie met 500.000 inwoners € 242 per inwoner, en voor een provincie met 3,5 mln. inwoners € 116 per inwoner.³⁶

³⁵ De uitkeringsfactor is gelijk aan 1.

³⁶ Hierbij is het aandeel dat aan de hand van inwoners verdeeld wordt berekend door de
Formule: $\text{vast}_{\text{totaal}} - 17,82 \times \text{inwoners}_{\text{totaal}} + 42,11 \times \frac{1}{\text{inwoners}_{\text{totaal}}}$

Figuur 4: Dynamiek maatstaf inwoners



4.7.2 Gevoeligheid maatstaven per provincie

In Tabel 10 zijn de effecten van een 1% mutatie op de maatstaven per provincie weergegeven. In alle gevallen neemt het budget met minder dan 1% toe bij een 1% mutatie. Naast de mutatie zelf hangt de verandering in de uitkering af van de scores op de overige maatstaven, de startwaarde van de maatstaf, en het aantal inwoners. Een stijging/daling van het aantal inwoners met 1% per jaar leidt tot een verhoging/verlaging van de algemene uitkering met 0,4% - 0,8%, afhankelijk van de grootte van de provincie. Naar verwachting is een daling met 1% per jaar niet aan de orde in de komende jaren, zelfs niet in de “krimpprovincies”. Voor de periode 2015-2025 geven de jongste prognoses van het CBS voor de sterkst krimpende provincies een daling van 0,25% per jaar.

Tabel 10 : effect 1% mutatie maatstaven (vóór uitkeringsfactor)

Provincie	Inwoners	Inwoners landelijk gebied	Inwoners vervoerregio	Oeverlengte	Binnenwater
Groningen	0,7%	0,11%	-	0,14%	0,03%
Fryslân	0,8%	0,13%	-	0,20%	0,03%
Drenthe	0,7%	0,13%	-	0,14%	0,01%
Overijssel	0,8%	0,13%	-	0,10%	0,04%
Gelderland	0,7%	0,15%	-	0,08%	0,05%
Utrecht	0,8%	0,07%	-	0,10%	0,06%
N-Holland	0,5%	0,10%	-0,4%	0,18%	0,12%
Z-Holland	0,4%	0,08%	-0,5%	0,17%	0,31%
Zeeland	0,7%	0,12%	-	0,11%	0,04%
N-Brabant	0,7%	0,14%	-	0,07%	0,05%
Limburg	0,8%	0,14%	-	0,04%	0,04%
Flevoland	0,7%	0,06%	-	0,11%	0,06%

4.8 Transitie, onderhoud en governance

- De commissie gaat ervan uit dat de verdeling van middelen uit het provinciefonds 2017 gebaseerd is op het nieuwe verdeelmodel.
Het nieuwe model is geijkt voor het jaar 2016. Bij invoering van het model in 2017 worden de waardes van de maatstaven geactualiseerd, en wordt het nieuwe accres berekend. De uitkeringsfactor zorgt ervoor dat de uitkeringen gelijk zijn aan de totaal beschikbare middelen.
Het provinciefonds bestaat voor 2017 uit een algemene uitkering die is gebaseerd op een beperkt aantal maatstaven en een provinciespecifiek vast bedrag, naast de bestaande negatieve maatstaven OEM en MRB. De berekeningswijze van OEM en MRB blijven ongewijzigd. Daarnaast blijft er in dat jaar minimaal een tweetal decentralisatie-uitkeringen voor Natuur (tijdelijke middelen ad 100 mln. in verband met een kasschuif) en voor de BDU (projectgebonden middelen).
- Met ingang van het uitkeringsjaar 2018 verdwijnt de decentralisatie-uitkering Natuur.
- Toevoegingen en onttrekkingen aan het Provinciefonds in verband met taakmutaties verlopen in beginsel via een decentralisatie-uitkering. Deze decentralisatie uitkering kan dus zowel positief als negatief zijn.
- De commissie vertrouwt erop dat de ministers van BZK en van Financiën als beheerders van het Provinciefonds zo nodig de relevante wet- en regelgeving tijdig aanpassen zodat invoering van het verdeelstelsel mogelijk is met ingang van het uitkeringsjaar 2017.³⁷
- Na een periode van 4 à 5 jaar wordt het Provinciefonds herijkt. In ieder geval worden de alsdan bestaande decentralisatie-uitkeringen bij de herijking opgenomen in de algemene uitkering. De herijking biedt de mogelijkheid het model te actualiseren op basis van gewijzigde kosten- en inkomstenstructuren. De commissie geeft het IPO-bestuur in overweging bij deze periodieke herijking te betrekken de suggesties die door de diverse provincies zijn gedaan in de twee gespreksrondes.
- Het IPO heeft zich op het standpunt gesteld dat verdeelvraagstukken tot de competenties behoren van de provincies. In de gesprekken met de commissie hebben de provincies dit standpunt bevestigd. Dit laat onverlet de ministeriële verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders voor het Provinciefonds. De commissie stelt tevens vast dat op verschillende plaatsen (fondsbeheerders, Rfv) wordt nagedacht over de herziening van het financiële stelsel tussen rijk en decentrale overheden.
De commissie stelt voor dat in deze herziening de governance-structuur van het stelsel nadrukkelijk aandacht krijgt en zij beveelt aan dat provincies daarin nadrukkelijk een grotere verantwoordelijkheid kunnen dragen.

37 De commissie wijst in het bijzonder artikel 8 lid 1 van de Financiële-verhoudingswet:
“Ten behoeve van de verdeling van het provinciefonds en het gemeentefonds worden verdeel maatstaven gehanteerd. De maatstaven hebben slechts betrekking op de kenmerken die zijn vermeld in de navolgende tabellen A en B. Bij een kenmerk worden ten minste de in de tabellen vermelde onderscheidingen aangebracht.”

Aanbevelingen

- Hanteer een verdeelmodel dat aansluit bij de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de bestuurslagen en dat de autonomie van de provincies respecteert. Dat wil zeggen: een transparant verdeelstelsel zonder clusters, zonder onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken, en met een beperkte set maatstaven en zo weinig mogelijk decentralisatie-uitkeringen.
- Met ingang van 2017 wordt een nieuw verdeelstelsel voor het Provinciefonds ingevoerd dat bestaat uit een beperkt aantal plausibele objectieve maatstaven: inwoners, inwoners landelijk gebied, inwoners vervoersregio's, oeverlengte en binnenwater. Daarnaast geldt een vast bedrag dat voor een deel bestaat uit een specifieke component per provincie die eenmalig wordt vastgesteld en niet wordt aangepast tot de volgende herijking.
- Actualisering van het stelsel vindt periodiek plaats. De commissie denkt daarbij aan een termijn van 4 à 5 jaar. Tot die tijd vinden taakmutaties (toevoegingen/uitnames) plaats via decentralisatie-uitkeringen.
- Gelet op de uitspraak van het IPO dat verdeelvraagstukken tot de competentie van de provincies behoren en gelet op de ministeriele verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en Financiën voor het Provinciefonds beveelt de commissie het IPO-bestuur aan nadere afspraken te maken met de fondsbeheerders over de governance van het verdeelmodel, en wel zodanig, dat het IPO hierin een grotere verantwoordelijkheid zal krijgen.

Bijlage I:

Geraadpleegde literatuur

Algemene Rekenkamer (2009) *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Cebeon (2008) *Nieuw verdeelmodel uitgavencluster provinciefonds*. Amsterdam: Cebeon.

Commissie Boorsma (2009) *De Toekomst van de Financiële Verhouding tussen Rijk en provincies*. Den Haag.

Commissie Deetman (2015) *Ons IPO werkt! Bestendigen en doorontwikkelen, Evaluatie Transitie IPO 2011-2015*. Den Haag.

Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015) *Bepalen betekent betalen*.

Commissie Jansen I (2012) *Provincies, natuurlijk...! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'*. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden.

Commissie Jansen II (2013) *Provincies, natuurlijk... doen! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*.

Commissie Verdeelaspecten Provinciefonds (2010) *Beheerst Verdelen*. Den Haag.

Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008) *Ruimte, Regie en Rekenschap*.

IPO (2009) *Verdiepingsslag – bevindingen*. Den Haag.

IPO (2015) Brief directeur IPO, kenmerk M/000322/2015, bijlage 1, pp.3-4. Den Haag.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag en stadsregio Amsterdam (2015) Brief van Metropoolregio Rotterdam Den Haag en stadsregio Amsterdam inzake bezuinigingen op BDU aan vaste commissie voor I&M van de Tweede Kamer d.d. 21 mei 2015.

Ministerie van BZk (2013) *Meicirculaire Provinciefonds 2013*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2013) *Bestuursafpraak Friese Taal en Cultuur 2013-2018*. Den Haag.

Minister van BZK (2015) *Uitgaven van provincies buiten het profiel*, Brief minister van BZK aan Tweede Kamer van 23 februari 2015. Den Haag.

Ministerie van BZk (2015) *Meicirculaire Provinciefonds 2015*. Den Haag.

Ministerie van EZ (2013) *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Den Haag

Minister van Financiën (2009) *Voorjaarsnota 2009 - 31965 1*. Brief van de minister van financiën, 29 mei 2009. Den Haag.

Ministerie van I&M (2014) Bestuurlijke reactie d.d. 1 mei 2014 op het Verantwoordingsonderzoek 2013, Begrotingshoofdstuk XII 2013 I&M. Den Haag.

Nijendaal, G.A. van (2012) 'Decentrale Overheden'. In: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red) (2012) *Jaarboek Overheidsfinanciën*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

PBL (2015) *Evaluatie van het Natuurpact. Een voorstel voor een evaluatiekader*.

Raad van State (2009) *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2009) *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2011) *Advies RFv – Verdeelmodel provinciefonds*. Den Haag.

Rijk, IPO, VNG, UvW (2011) *Bestuursafspraken 2011- 2016 Rijk, IPO, VNG, UvW*. Den Haag.

Schaap, L. (2012) *Decentrale autonomie?*. Tilburg: TSPB.

Tweede Kamer (201-2011) *Vaststelling van het provinciefonds voor het jaar 2011*. Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32500-C nr. 6, 31 maart 2011. Den Haag.

Wilms, P. en E. Rosbergen (2007) *Nieuwe sleutel BDU*. APE rapport 470 i.s.m. Mu consult. Den Haag: APE Public Economics BV.



Bijlage II: Samenstelling van de commissie

Voorzitter

- Voorzitter: mr. G.J. Jansen

Leden

- Prof. Dr. M.J.W. van Twist
- Prof. Dr. L. van Leeuwen
- Dr. L. Schaap
- Prof. Dr. E.T. Verhoef

Procesmatige en inhoudelijke ondersteuning

- Ingrid Lagerburg (IPO)

Inhoudelijke ondersteuning

- Johan Vonk (APE Public Economics)
- Peter Wilms (APE Public Economics)

Bijlage III: Opdrachtbrief

Paraaf secretaris:

Datum: 26 november 2014
Inlichtingen bij: Gerard Beukema/Ronald Fredriksz
Doorkiesnummer: (070) 888 12 51
Bijlagen: 2

Onderwerp: Aanpak verdeelvraagstukken

Voorstel

1. In te stemmen met de opdracht aan de externe commissie ‘aanpak verdeelvraagstukken’ en daarmee tevens met de status van het advies en het voorstel voor de ondersteuning van de commissie; en
2. Kennis nemen van de (voorbereiding van de) samenstelling van de commissie.

Toelichting

Wat vooraf ging

Bij de start van deze bestuursperiode heeft het IPO-bestuur uitgesproken dat verdeelvraagstukken niet tot de competentie van het bestuur behoren. Desalniettemin is de afgelopen jaren – op basis van ambtelijke en bestuurlijke advisering – regelmatig door het IPO-bestuur over verdeelvraagstukken geadviseerd (zie **bijlage 1** voor overzicht). Deze vraagstukken leiden vaak tot veel discussies, omdat vooral gekeken wordt naar de gevolgen voor de eigen provincie en minder naar de meer generieke aspecten van de verdeling. Deels komt dit doordat het huidige verdeelmodel provinciefonds als een niet-transparant compromis wordt ervaren. Overigens zijn niet zozeer de verdelingen het probleem, maar de herverdeeleeffecten.

In het portefeuillehoudersoverleg Financiën van 15 mei 2014 is oriënterend gesproken over de aanpak van (her)verdeelvraagstukken. De portefeuillehouders Financiën hebben een sterke voorkeur om zelf de regie te voeren over verdeelvraagstukken en het niet aan het ministerie van BZK over te laten. Decentralisatie-uitkeringen kunnen dienen als

tussenstap, maar moeten uiteindelijk met zo min mogelijk herverdeel-effecten in de algemene uitkering worden opgenomen. Als mogelijk eindjaar is 2018 genoemd. Volgens het portefeuillehoudersoverleg zou nog dit jaar een externe commissie aan de slag moeten om hiervoor voorstellen te ontwikkelen in de vorm van een zwaarwegend advies

Een uitgewerkt voorstel voor een dergelijke aanpak van de verdeelvraagstukken is daarna besproken in het portefeuillehoudersoverleg Financiën op 4 september en in het IPO-bestuur op 10 en 11 september jl. Deze gedachtewisseling heeft geleid tot aanpassingen in het voorstel.

In het IPO-bestuur is vastgesteld dat de toekomst van de provinciale financiën en daarmee de aanpak van verdeelvraagstukken tot de competentie van het IPO en de gezamenlijke provincies behoort. Daarbij is afgesproken dat maximale afstemming met de colleges van GS en de relevante Bestuurlijke Adviescommissies en zorgvuldigheid onlosmakelijk met deze aanpak verbonden zijn. Het bestuur onderschrijft het uitgangspunt dat sprake moet zijn van een ‘zwaarwegend, in principe bindend’ advies.

Het bestuur heeft een voorkeur uitgesproken voor de heer Geert Jansen als voorzitter van een externe commissie. De voorzitter en secretaris van het bestuur hebben daarop met de heer Jansen gesproken, die bereid is het voorzitterschap van de commissie te vervullen. Ook over de aangepaste opdracht aan de externe commissie is met de heer Jansen overlegd. Deze kan hiermee instemmen. Ook is afgesproken dat de samenstelling van de commissie, zoals door het bestuur is voorgesteld, in nauwe afstemming met de heer Jansen tot stand zal komen. Hierover kan ter vergadering nadere informatie worden gegeven.

Provinciefonds verdubbelt

Enkele grote decentralisaties die vanaf 2014 op de provincies afkomen (natuur en BDU verkeer en vervoer) leiden tot grote toevoegingen aan het provinciefonds, waardoor het provinciefonds ongeveer verdubbelt. Het is aannemelijk dat sectorale bestuurders zullen uitspreken dat geen herverdeel-effecten mogen optreden en dat alle toevoegingen aan het provinciefonds maar via decentralisatie-uitkeringen moeten worden verdeeld. De gedeputeerden Natuur deden dat al samen met de staatssecretaris die haar wens om dit budget te oormerken zo gerealiseerd ziet. Het standpunt van de gedeputeerden Natuur is ook begrijpelijk. Een externe commissie heeft tot een verdeling geadviseerd die alom instemming heeft en vervolgens moet dat in de verdeelmaatstaven van het provinciefonds worden verwerkt, waardoor een andere verdeling met herverdeel-effecten ontstaat. Ongetwijfeld zal ook bij de toevoeging van de middelen van de BDU verkeer en vervoer aan het provinciefonds de wens van de vakgedeputeerden zijn om dat via een decentralisatie-uitkering te doen.

Deze keuzen staan wel op zeer gespannen voet met de Financiële-verhoudingswet (decentralisatie-uitkeringen alleen tijdelijk, zie **bijlage 2**) en met de IPO-inzet voor een ‘open huishouding’. Als de toevoegingen voor natuur en de BDU verkeer en vervoer via een decentralisatie-uitkering worden vormgegeven, is voor ongeveer de helft van het provinciefonds sprake van een ‘gesloten huishouding’ (zie ook **bijlage 2**).

Opdracht aan externe commissie

Het huidige verdeelmodel van het provinciefonds is niet transparant. Dat is een van de redenen waarom verdeelvraagstukken in IPO-verband tot discussies leiden.

Onder regie van het ministerie van BZK is inmiddels een apart traject voor onderhoud aan het provinciefonds ingezet om het verdeelmodel te vereenvoudigen en transparanter te maken. Het is overigens niet uitgesloten dat een dergelijk traject ook tot herverdeel-effecten leidt. Nu er bovendien grote decentralisaties op stapel staan waarbij het provinciefonds in omvang verdubbelt, is er nog meer aanleiding om tot een transparanter verdeelmodel te komen.

De opdracht aan de externe commissie is om een zwaarwegend advies uit te brengen over het transparanter maken van het verdeelmodel, dat kan rekenen op breed bestuurlijk draagvlak bij de provincies en toekomstbestendig is voor nieuwe verdeelvraagstukken. De algemene opdracht aan de externe commissie is dan:

- A. een voorstel te ontwikkelen voor een transparant verdeelmodel provinciefonds;
- B. een voorstel ontwikkelen voor een algemene beleidslijn voor de aanpak van (her)verdeelvraagstukken.
- C. het overgangstraject voor A. en B. om de herverdeeleffecten te mitigeren

Als randvoorwaarden gelden daarbij dat:

- 1. de politiek-bestuurlijke keuzes die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen worden gerespecteerd en vertrekpunt zijn;
- 2. de voorstellen in lijn zijn met de Financiële-verhoudingswet. Concreet betekent dit dat de middelen bij voorkeur worden opgenomen in de algemene uitkering van het provinciefonds;
- 3. de verdelingen zoveel mogelijk kostengeoriënteerd zijn;
- 4. de totale herverdeeleffecten zo beperkt mogelijk worden gehouden. Deels kan dit worden bereikt door de verdeling vanaf het begin te baseren op verdeelmaatstaven van het provinciefonds. Het zal echter ook noodzakelijk kunnen zijn om nieuwe verdeelmaatstaven in het provinciefonds op te nemen. Hiervoor zullen voorstellen moeten worden ontwikkeld;
- 5. decentralisatie-uitkeringen alleen aan de orde zijn als het gaat om middelen voor tijdelijk beleid en/of bij een dusdanig scheve verdeling dat een evenwichtige verdeling op basis van verdeelmaatstaven niet mogelijk is.
- 6. de inpassing van het voorstel van de commissie Jansen-2 voor de verdeling van de middelen voor natuur in de algemene uitkering van het provinciefonds
- 7. de inpassing van de middelen van de BDU verkeer en vervoer waarbij vooreerst wordt aangesloten bij de huidige verdeling over de provincies en transparante toedeling van middelen van de voormalige WGR-plusgebieden aan de provincies. Hiermee wordt voorkomen dat een discussie ontstaat tussen enerzijds het uitgangspunt van efficiency (waarbij een economische prikkel wordt ingebouwd om tegen lagere kosten meer prestaties te verkrijgen) en anderzijds het uitgangspunt waarbij gebiedskenmerken centraal staan (stedelijk versus landelijk gebied). Het is bovendien nog maar de vraag of in dit spanningsveld een objectieve verdeelmaatstaf is te vinden die op voldoende draagvlak kan rekenen. Met het voorstel om aan te sluiten bij de historische verdeling wordt eveneens rekening gehouden met verplichtingen die langjarig doorlopen.

De commissie zal uiterlijk in het najaar van 2015 advies uitbrengen. Van belang is dat er breed bestuurlijk draagvlak voor het advies komt. De commissie stemt hierop zorgvuldig zijn werkwijze af. Het streven is erop gericht om de voorstellen na besluitvorming in IPO-verband, in de meicirculaire 2016 te kunnen opnemen en het overgangstraject in te kunnen laten gaan. Na afronding van het advies zal worden bezien of de commissie hierna nog een rol krijgt of zal worden opgeheven.

Status van het advies

Uitgangspunt is om de externe commissie een zwaarwegend en in principe bindend advies uit te laten brengen. Alleen als de commissie afwijkt van de verstrekte opdracht en de daarbij aangegeven randvoorwaarden, kan worden afgeweken van het advies. De commissie moet daarvoor wel het volledige vertrouwen genieten van de provincies. Daartoe zal aan de voorkant alles goed geregeld moeten worden: de opdracht aan de commissie, de randvoorwaarden en de samenstelling. Tezamen moeten zij de provincies voldoende vertrouwen geven in een zorgvuldige advisering.

BZK zal uiteindelijk - als beheerder van het provinciefonds – de besluiten voorbereiden over de (her)verdeelvraagstukken. De voorzitter van het IPO en de portefeuillehouder Financiën praten vooraf met de minister van BZK over het traject. Ook zal BZK regelmatig worden geïnformeerd over de voortgang. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zal eveneens – als belangrijke adviesraad van het rijk over (her) verdeelvraagstukken – regelmatig worden geïnformeerd.

Samenstelling van de commissie

Op voorstel van het IPO-bestuur is de heer Geert Jansen bereid gevonden het voorzitterschap van de commissie op zich te nemen. In nauwe afstemming met de heer Jansen wordt een voorstel voor de samenstelling van de commissie voorbereid, waarover u ter vergadering nader wordt geïnformeerd. De leden dienen zwaargewichten te zijn met een gedegen kennis van de bestuurlijke en financiële verhoudingen en ervaring in het openbaar bestuur. Vanwege de complexiteit en de omvang van de BDU verkeer en vervoer zal tenminste een van de leden specifieke deskundigheid dienen te hebben op dit taakveld.

Ondersteuning commissie

De commissie kan dit werk niet alleen doen. Er zal bijvoorbeeld onderzoek moeten worden verricht. De commissie krijgt hiervoor via de kassiersbegroting van het IPO een budget beschikbaar van € 200.000. Dit budget is naar verwachting voldoende om een (combinatie van) onderzoeksbureau(s) in te schakelen met zowel deskundigheid op inhoudelijk terrein als op het gebied van (her) verdeelvraagstukken. Daarnaast zal de commissie worden ondersteund door twee adviseurs, waarvan een met inhoudelijke deskundigheid en de ander voor de procesmatige begeleiding. Het IPO-bestuur is de opdrachtgever voor de commissie. Als gedelegeerd opdrachtgevers treden op de voorzitter van het IPO-bestuur en de portefeuillehouder Financiën / voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg Financiën. De commissie rapporteert regelmatig aan het portefeuillehoudersoverleg Financiën dat als begeleidingscommissie zal optreden, en aan het bestuur. Naast de betrokkenheid van de portefeuillehouders Financiën, kan dit ook zorgen voor enige continuïteit, ook als na de Statenverkiezingen in 2015 wellicht nieuwe bestuurders aantreden.

Wat wordt van u gevraagd

In te stemmen met:

1. De opdracht aan de externe commissie ‘aanpak verdeelvraagstukken’ en daarmee tevens met de status van het advies en het voorstel voor de ondersteuning van de commissie; en
2. Kennis nemen van de (voorbereiding van de) samenstelling van de commissie.

Het portefeuillehoudersoverleg Financiën heeft op 20 november positief geadviseerd over het voorstel. Conform de besluitvorming in het IPO-bestuur zal dit voorstel tevens voor advisering worden geagendeerd in de Bestuurlijke Adviescommissie Mobiliteit op 1 december. In uw vergadering zult u mondeling worden geïnformeerd over dit advies.

Bijlagen

1. Overzicht verdeelvraagstukken;
2. Decentralisatie-uitkeringen.

Bijlage IV:

Gegevens voor maatstaven

Tabel 11: Gebruikte gegevens en bron per maatstaf

Provincie	Inwoners (2015)	Inwoners landelijk gebied (2015)	Inwoners vervoerregio (2015)	Oeverlengte (km, 2015)	Binnenwater (ha, 2015)	Totaal oppervlakte (ha, 2015)
Groningen	583942	314580	0	58002	8370	295965
Fryslân	646257	438070	0	104240	20863	574877
Drenthe	488576	336810	0	52065	4417	268042
Overijssel	1140652	536770	0	67042	9920	342074
Gelderland	2026578	950530	0	73566	16849	513631
Utrecht	1263572	316790	0	65707	6939	144913
N-Holland	2761929	529550	1481047	158361	22701	409193
Z-Holland	3600011	561820	2292375	186816	44407	341879
Zeeland	380726	248770	0	37032	15817	293344
N-Brabant	2488751	1021740	0	80984	17545	508205
Limburg	1117941	545330	0	26450	6272	220950
Flevoland	401791	134050	0	35619	15673	241231
Bron	CBS	CBS	CBS, analyse APE	CBS	CBS	CBS

Bijlage V:

Middelen natuur

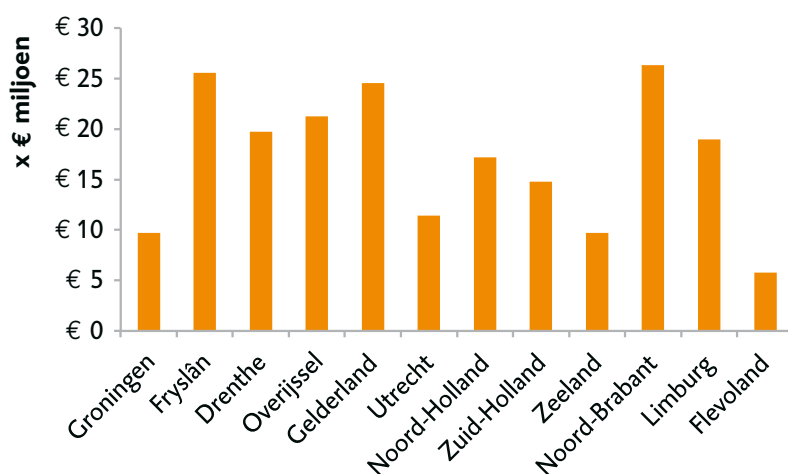
Voor de verdeling van het geld over de provincies hebben de Commissies Jansen 1 en 2 ijkpunten vastgesteld aan de hand van de opgave per provincie. Op basis van deze ijkpunten worden de natuurmiddelen nu verdeeld via een decentralisatie-uitkering in het provinciefonds. Het is de bedoeling dat de natuurmiddelen de komende jaren de algemene uitkering van het provinciefonds in worden geloodst, het liefst met zo min mogelijk herverdeeffecten en een beperkt aantal maatstaven.

Na het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (2011) tussen provincies en het rijk is de commissie Jansen 1 gevraagd een verdeling te maken van de beschikbare middelen (€ 105 mln.). In het onderhandelingsakkoord is ook vastgelegd dat provincies zelf middelen bijdragen. In totaal is met de eigen bijdragen een bedrag gemoeid van € 65 mln. De eigen bijdrage is verdeeld naar rato van het aandeel in de te ontvangen middelen.

In 2013 werd in het regeerakkoord Rutte II besloten dat er structureel € 200 mln. extra zou worden geïnvesteerd in natuur. Daarnaast kwam er geld vrij van de Dienst Landelijke Gebieden (€ 41 mln. vanaf 2015) en geld van I&M voor hydrologische maatregelen PAS (5 mln.). De commissie Jansen 2 werd gevraagd om deze middelen te verdelen. Het bedrag van € 200 mln. bevat zowel ontwikkeltaken en beheertaken. In totaal betreffen de ontwikkeltaken € 103 mln. De beheertaken betreffen de resterende € 97 mln. De ontwikkel- en beheertaken zijn niet evenredig verdeeld over de provincies. Naast de middelen uit de hoofdlijnennotitie heeft de commissie Jansen ook de middelen verdeeld voor de DLG en I&M.

Voor de jaren 2014 en 2015 is besloten om de naar het provinciefonds overgehevelde middelen natuur te verdelen via een decentralisatie-uitkering. De verdeling is weergegeven in Figuur 5. Voor alle provincies samen bedraagt de DU 205 mln. In de miljoenennota 2014 is besloten dat via een kasschuif in 2014 en 2015 € 100 mln. van de hoofdlijnennotitie naar het provinciefonds gaan, de overige € 100 mln. wordt daarna weer verrekend. In de € 100 mln. zijn de beheersopgaven (€ 97 mln.) opgenomen, aangevuld met € 3 mln. ontwikkelopgaven.

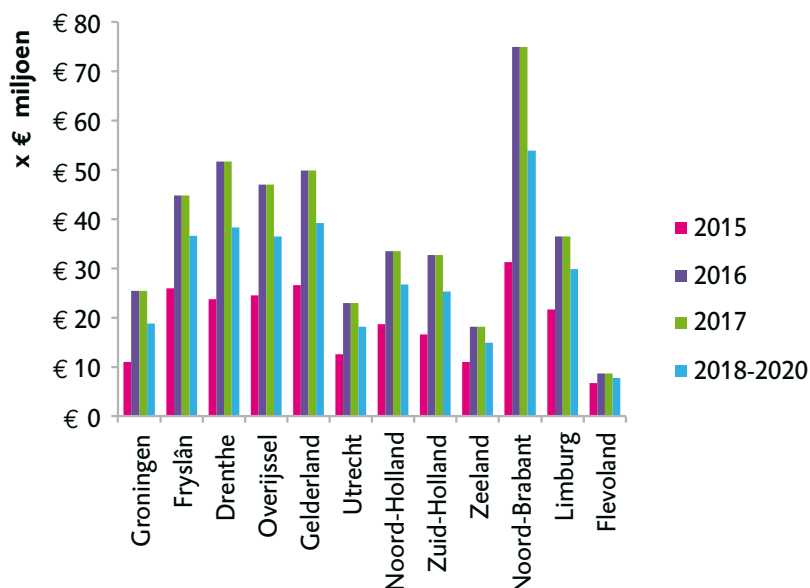
Figuur 5: Verdeling DU natuur 2014



Bron: decembercirculaire 2014

Figuur 6 geeft de verdeling van de DU natuur voor 2015-2020 weer. De toegepaste kasschuif veroorzaakt een toename in de DU voor 2016 en 2017. In 2015 wordt er in het totaal € 230 mln. verdeeld. In 2016 en 2017 € 446 mln. en in 2018-2020 € 346 mln.

Figuur 6: Verdeling DU natuur 2015-2020



Bron: Septembercirculaire 2015

Bijlage VI:

BDU verkeer en vervoer

Op 1 januari 2005 is de Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer in werking getreden. De wet biedt de basis voor de verdeling van middelen voor het uitvoeren van het regionale en lokale verkeers- en vervoerbeleid door twaalf provincies en zeven stadsregio's. Daartoe is een groot aantal specifieke uitkeringen gebundeld in een nieuwe *Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer* (BDU). Met deze majeure decentralisatie was in 2005 een bedrag gemoeid van circa € 1,5 mld. Het zwaartepunt in de BDU lag op de middelen voor de exploitatie Openbaar Vervoer (circa 75%) en de GDU-plus middelen (20%). Het restant is afkomstig van een groot aantal kleinere uitkeringen (waaronder Duurzaam Veilig, Vervoermanagement, VERDI, Sociale Veiligheid in stads- en streekvervoer). Voor 2015 is de omvang van de BDU 1.880 mln. (beleidsartikel 25 Begroting I & M).

De BDU is een bijdrage bestemd voor uitgaven op het terrein van verkeer- en vervoer (wegen, openbaar stads- en streekvervoer en regionaal spoor, verkeersveiligheid en maatregelen op het terrein van verkeersmanagement en betere benutting (zoals fietsenstallingen, fietsroutes e.d.) die deze overheden zelf uitvoeren of die zij inzetten voor projecten samen met de inliggende overheden. Voor de BDU zijn geen aparte doelen gesteld, behalve dat de inzet van de BDU-middelen moet bijdragen aan de algemene verkeers- en vervoersdoelstellingen. Er gelden geen prestatie-indicatoren voor de BDU. Naast BDU zetten regio's ook eigen middelen in voor het uitvoeren van hun verkeer- en vervoersbeleid.

De doelstellingen worden door de 19 BDU-ontvangers zelf bepaald en worden vastgelegd in hun regionale verkeer- en vervoersplannen. Daarbij dienen zij conform de planwet wel rekening te houden met de essentiële onderdelen van het nationaal beleid; Structuurschema Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Binnen deze kaders zijn de regio's dus vrij in de afweging omtrent de besteding van de middelen. In lijn met het institutioneel kader zijn decentrale overheden vrij om deze middelen naar eigen inzicht te gebruiken. Zij hoeven zich ten aanzien van de BDU alleen te verantwoorden richting de minister over de rechtmatigheid van bestedingen. Wel dient een decentrale overheid jaarlijks een bestedingsplan op te stellen (inclusief accountantsverklaring) en over de besteding van de gelden te rapporteren. De minister houdt toezicht op de rechtmatige besteding van de BDU-middelen.

Met ingang van 2016 maken de voor provincies bestemde middelen uit de BDU onderdeel uit van het provinciefonds. De overheveling naar het provinciefonds vloeit voort uit de Wet afschaffing plusregio's. De BDU-middelen van de voormalige plus-regio's Bestuur Regio Utrecht, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio

Arnhem-Nijmegen en Regio Twente komen toe aan de betreffende provincies. Tabel 13 geeft de verdeling van de middelen over de provincies weer. De totale BDU uitkering is opgebouwd uit een *relatief* en een *absoluut* component. De *relatieve component* berekent het aandeel van een provincie in het BDU-budget op basis van een aantal maatstaven en beslaat de uitkering Verkeer en vervoer. De *absolute component* – de projecten verkeer en vervoer – bestaat per provincie uit een beperkte tabel van tijdelijke bedragen in euro's, die worden toegevoegd aan de bedragen die voortvloeien uit de relatieve component.

Tabel 13: Verdeling middelen BDU per provincie, 2017 in euro's.			
Provincies	Verkeer en vervoer	Projecten verkeer en vervoer	Totaal
Groningen	€ 64.435.581	€ 97.479	€ 64.533.060
Friesland	€ 47.466.177	€ 0	€ 47.466.177
Drenthe	€ 27.670.668	€ 1.967.561	€ 29.638.229
Overijssel	€ 67.662.344	€ 20.976.839	€ 88.639.183
Gelderland	€ 155.040.730	€ 7.036.136	€ 162.076.866
Utrecht	€ 129.745.337	€ 6.399.474	€ 136.144.811
Noord-Holland	€ 68.559.461	€ 309.391	€ 68.868.852
Zuid-Holland	€ 93.454.194	€ 1.929.454	€ 95.383.648
Zeeland	€ 26.117.051	€ 0	€ 26.117.051
Noord-Brabant	€ 136.085.663	€ 3.203.042	€ 139.288.705
Limburg	€ 70.181.200	€ 37.050.000	€ 107.231.200
Flevoland	€ 33.524.509	€ 3.011.866	€ 36.536.375
Totaal	€ 919.942.915	€ 81.981.242	€ 1.001.924.157

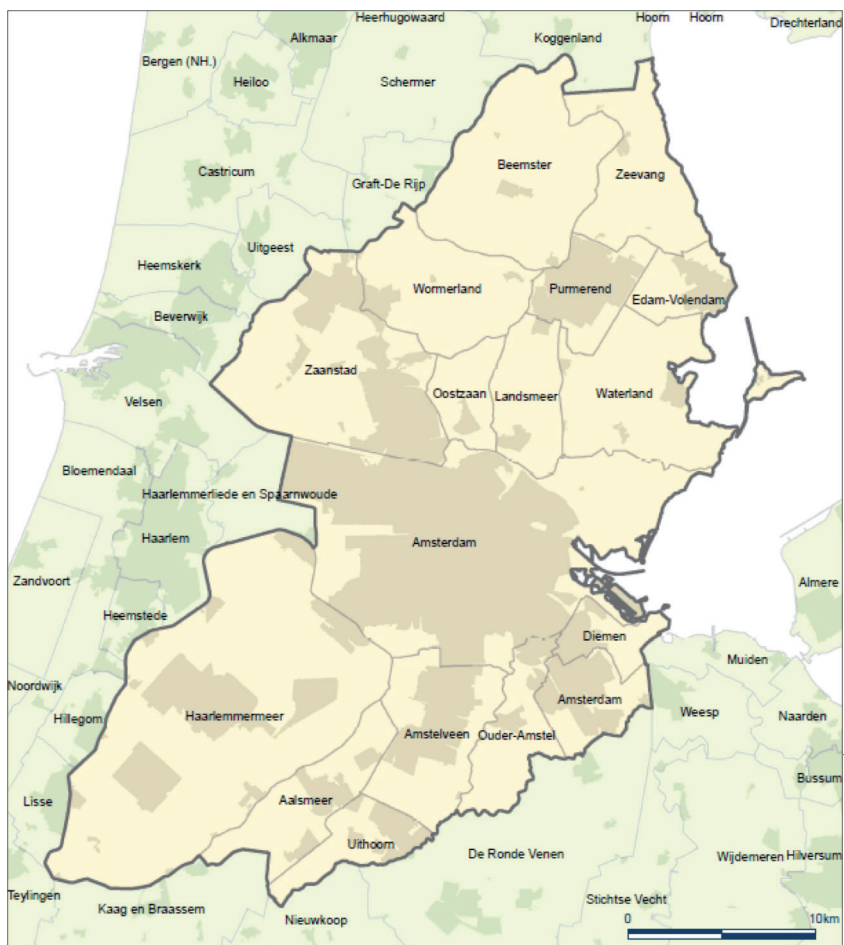
Bron: Septembercirculaire provinciefonds

Met de decentralisatie van de BDU naar de provincies is in 2016 een bedrag gemoeid van € 996 mln.

De middelen van de overige drie stadsregio's (Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam) worden uitgekeerd aan twee vervoerregio's, die de betrokken decentrale overheden daartoe inrichten (Zie de figuren op de volgende pagina³⁸). Het gaat om de vervoerregio waarin de stadsregio Amsterdam opgaat en om de vervoerregio waarin Stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam opgaan. De middelen voor de twee voorziene vervoerregio's komen niet aan de provincies toe. Zij blijven verstrekt worden als specifieke uitkering door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de twee vervoersregio's³⁹. Hiermee is een bedrag gemoeid van € 853 mln. in 2016.

38 Ministerie van BZK.

39 Meicirculaire Provinciefonds 2015.

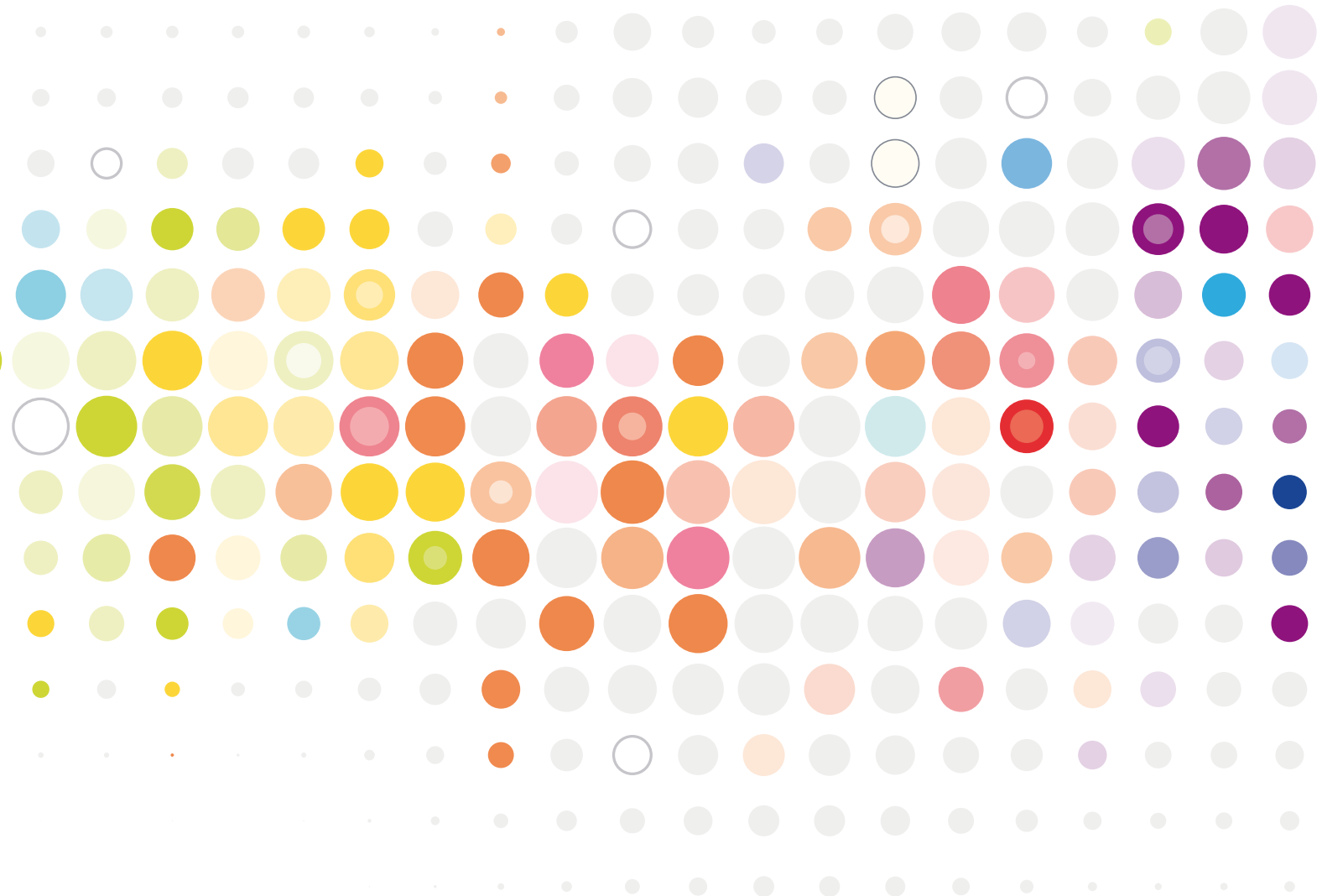


Colofon

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

IPO-publicatienummer: 320

Den Haag, 10 december 2015



Nieuw verdeelmodel provinciefonds: eenvoudig en transparant

Het IPO-bestuur van 10 december is unaniem tot overeenstemming gekomen over een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds. Het nieuwe verdeelmodel, dat is uitgewerkt door een externe commissie onder leiding van mr. Geert Jansen, is eenvoudiger en transparanter dan het oude model en sluit beter aan bij de kerntaken van de provincies. IPO-voorzitter Remkes: "De commissie is er in geslaagd een zeer complex model te vereenvoudigen, waarmee bij uitstek recht wordt gedaan aan de provinciale autonomie". Het rapport 'Redelijk Verdeeld' waarin het nieuwe verdeelmodel is opgenomen, is aan minister Plasterk van BZK aangeboden met het verzoek om het nieuwe verdeelmodel per 1 januari 2017 in te voeren en hiervoor de financiële verhoudingswet aan te passen.

Een belangrijke aanleiding voor de aanpassing van het verdeelmodel provinciefonds is de decentralisatie van natuurtaken en verkeer- en vervoerstaken naar de provincies, waardoor de omvang van het structurele deel van het provinciefonds met 60% toeneemt namelijk van € 2,1 miljard naar € 3,4 miljard. Daarnaast wordt het huidige verdeelmodel provinciefonds door de provincies als weinig transparant ervaren. Ook de commissie Jansen constateerde dat het bestaande model op een aantal vlakken onnodig ingewikkeld is.

Provincies unaniem

IPO-voorzitter Remkes prijst het werk van de externe commissie. "De commissie is er in geslaagd om een zeer complex model te vereenvoudigen. Een model dat unaniem wordt omarmd door de twaalf provincies én toekomstbestendig is. Wij gaan er dan ook van uit dat de minister van Binnenlandse Zaken het rapport van de commissie integraal overneemt."

Oude model

Het huidige verdeelmodel provinciefonds is opgebouwd uit 7 clusters (beleidsterreinen) en 17 maatstaven die de verdeling omvang van het fonds per provincie bepalen. Deze clusters komen niet overeen met de kerntaken van de provincie, zoals benoemd in Kompas2020. Daarnaast wordt in het model een kunstmatig onderscheid gemaakt tussen middelen voor beheer- en ontwikkeltaken.

Nieuwe model

In de visie van de commissie Jansen dient de financiële verhouding tussen Rijk en provincies recht te doen aan de in de Grondwet en Provinciewet vastgelegde positie van provincies als een autonome democratische bestuurslaag met een open huishouding. De commissie is van oordeel dat provincies via een politiek proces zelf de afweging moeten kunnen maken waar de middelen uit het provinciefonds het beste kunnen worden ingezet. Daarbij passen geen omvangrijke en permanente decentralisatie-uitkeringen. Om de eenvoud te vergroten is het aantal verdeelmaatstaven sterk verminderd (van 17 naar 7) en wordt de indeling in clusters losgelaten. De opgaven van provincies zijn in toenemende mate intersectoraal en overstijgen de diverse beleidsterreinen. Ook wordt er in het model geen onderscheid meer gemaakt tussen beheertaken en ontwikkeltaken. "Dat onderscheid maakt het model namelijk nodeloos ingewikkeld en onhelder", aldus de commissie Jansen. De commissie stelt voor om alle structurele middelen (waaronder ook de decentralisatie uitkeringen voor natuur en de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer) bij elkaar te voegen tot één totale algemene uitkering. Hierbij blijven de provincies aanspreekbaar voor de resultaten die zijn afgesproken met het rijk in het kader van bijvoorbeeld de decentralisatie natuur. Het nieuwe model leidt overigens niet tot zogenaamde 'herverdeeleeffecten'. De bedragen die de afzonderlijke provincies ontvangen, blijven gelijk. De commissie heeft daarmee binnen de opdracht geadviseerd.

Vervolg

Het advies van de commissie is aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken met het verzoek om het nieuwe verdeelmodel met ingang van 2017 in te voeren. Dit zou volgens het IPO mogelijk moeten zijn, omdat het voorstel in lijn is met de financiële verhoudingswet. Minister Plasterk heeft in het overleg met de IPO-voorzitter op 30 november aangegeven dat als de provincies zich unaniem achter het rapport scharen, de minister de aanbevelingen overneemt en de inspanningsverplichting aangaat om de benodigde wetswijziging tijdig door te voeren.