

Vergaderjaar 1996–1997

25 185

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 19 maart 1997

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen door de regering tijdig beantwoord zullen zijn, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling en waardering kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Gezien de voorgeschiedenis achten zij het van groot belang dat het thans voorliggende voorstel van de regering blijkens de toelichting kan rekenen op de unanieme instemming van de provincies.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming bemerkt dat het verdeelstelsel op dezelfde filosofie is gebaseerd als het recentelijk vastgestelde verdeelmodel van het gemeentefonds. Enerzijds de draagkracht/inkomsten, anderzijds de kostenoriëntatie. Zij hebben goed begrepen dat er ter wille van het bereiken van een consensus enigszins op de kostenoriëntatie is ingeleverd.

Het feit dat in de vormgeving van dit wetsvoorstel er voor gekozen is de eerste totale opzet in de vorm van wet voor te stellen analoog aan de herverdeling van het gemeentefonds heeft de waardering van de leden van de PvdA-fractie.

De regering geeft aan dat zij de voorkeur geeft aan een meer afstandelijke en globale sturing van het rijk, waarbij kennis en kunde bij decentrale overheden maximaal worden benut. De leden van de PvdA-fractie zijn het daarmee in beginsel van harte eens.

Welke zelfopwekkers worden gerekend tot het elektriciteitsgebruik en in welke mate heeft een substantiële groei van zelfopwekkers effecten op de inkomsten uit het provinciefonds voor de provincie?

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts wat het ijkjaar is voor de belastingcapaciteit van de motorrijtuigenbelasting? In hoeverre blijkt er dat door de recente koppeling van gegevens MRB en het kenteken beduidende verschillen in belastingplichtigen per provincie zijn, vergeleken met voorgaande jaren? Om welke aantallen gaat het; wat zijn de

¹ Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Hoekema (D66), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Rehwinkel (PvdA).
Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Jeekel (D66), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), vacature (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Mulder-Van Dam (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Van Boxtel (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (U55+), Van Oven (PvdA).

financiële effecten en zijn er effecten op de herverdeling van gelden via verdeelmaatstaf 1? Zo ja welke?

Door te kiezen voor een verdeelmodel met correctiebedragen houdt de regering enerzijds het verdeelmodel met de ijkpunten in stand, anderzijds wordt via de correctiebedragen het consensusmodel bereikt. Betekent dit, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat op langere termijn of via gewinning de regering een verdere groei naar het uiteindelijke ijkpuntenmodel voorziet? Zo ja op welke wijze?

Op welke wijze wordt de uitkeringsfactor op de correctiebedragen toegepast?

Deze leden vragen welke operationalisatie wordt gezocht bij de maatstaf elektriciteit?

Zij zijn het eens met de gekozen lijn waarin voor alle provincies een vast bedrag geldt als component bestuurskosten.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het feit dat er overeenstemming bestaat tussen de provincies onderling en tussen IPO en de bewindslieden over de voorgenomen herverdeling van het provinciefonds. Deze overeenstemming is vertaald in het nu voorliggende wetsvoorstel. De bewindslieden van het vorige kabinet hebben naar de mening van de leden van de CDA-fractie terecht enige druk op de provincies uitgeoefend om onder eigen regie tot overeenstemming te komen. De aan het woord zijnde leden hebben waardering hiervoor evenals voor de constructieve houding van provincies en IPO in deze gehele kwestie. Wel constateren zij dat niemand echt blij is met het wetsvoorstel. Iedereen heeft immers water bij de wijn moeten doen, inclusief de bewindslieden. Van de andere kant kan daardoor wel worden gesteld dat er juist daardoor voldoende draagvlak bestaat voor het wetsvoorstel bij alle betrokkenen.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de cijfers van 1993. Dat betekent dat er nog een actualisering dient plaats te vinden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om deze cijfermatige actualisering zo spoedig mogelijk te doen plaatsvinden en aan de Kamer toe te doen komen. Een ander vraag is of het wetsvoorstel ten gevolge van de ontwikkelingen gedurende de voorbereidingstijd ook nog op andere punten moet worden geactualiseerd. Een van de uitgangspunten is dat het wetsvoorstel reorganisatiebestendig moet zijn. Kan dit uitgangspunt worden getoetst aan de decentralisatie- en andere ontwikkelingen van de periode na 1993, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Een van de aanvullende randvoorwaarden voor de instemming van de zijde van de provincies is de beperking van de herverdeeleeffecten tot 5% van de bij de herverdeling betrokken provinciale inkomsten. De leden van de CDA-fractie ondersteunen deze randvoorwaarde. Deze randvoorwaarde dient echter ook bij de actualisering van de cijfers volledig tot zijn recht te komen zo stellen de aan het woord zijnde leden. Ook al betekent dit wellicht een afzakking of een vertraging van de herverdeeleeffecten.

Een belangrijk nieuw element van het wetsvoorstel is om de regeling van het provinciefonds over te brengen van de Provinciewet naar de Financiële-verhoudingswet. Gelet op de parallelle van beide fondsen kunnen de leden van de CDA-fractie hiermee instemmen. Niet geheel duidelijk is of deze verschuiving ook andere consequenties heeft dan alleen maar de inzichtelijkheid van de regelgeving. Deze leden vragen een nadere toelichting op dit punt.

Bij de opzet van het verdeelsysteem wordt ook gekeken naar de eigen inkomsten. Dat sluit aan bij de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. De leden van de CDA-fractie vinden het echter onbegrijpelijk dat het element van de regionale lastendruk niet bij de totale afweging wordt betrokken. Regionale lastendruk is in de beleving (en in de portemonnee!) van de burger precies hetzelfde als lokale lastendruk. Deze leden verzoeken de regering in vervolg op de nota lokale lastendruk «om de

uitkomsten», zo staat geschreven. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de Kamer hierover wordt geïnformeerd en wat de mogelijke consequenties van de taakverdeling kunnen zijn voor het nu voorliggende wetsvoorstel.

Een van de achtergronden van het wetsvoorstel is dat de gegroeide scheefgroei in financiële positie moet worden rechtgetrokken. De oorzaken van die verschillen in financiële positie kunnen echter van tweeërlei aard zijn. Eigen beleid, waardoor bijvoorbeeld is gespaard. Of autonome ontwikkelingen binnen de provincie waardoor de provincie met een groei of met een daling van de uitgaven is geconfronteerd die geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de algemene uitkering. De leden van de CDA-fractie krijgen de indruk dat deze geheel verschillende oorzaken op een hoop worden gegooid, hetgeen een beoordeling omtrent de rechtvaardigheid en rechtmatigheid van de herverdeling bemoeilijkt. Gaarne een nadere toelichting op dit punt.

De omvang van het fonds wordt bepaald door de koppeling aan de ontwikkeling van de netto-uitgaven op de rijksbegroting. Ten gevolge van onderuitputting heeft deze systematiek de afgelopen jaren geleid tot een verkleining van de omvang van het provinciefonds achteraf. Hierover is bij de behandeling van de nFVW toegezegd dat bestuurlijk overleg zou plaatsvinden. Is dit inmiddels gebeurd en wat is hiervan het resultaat, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Een tweede vraag op dit punt hebben deze leden ten aanzien van de terugwerkende kracht van de na-calculatie. Is het niet zo dat hierdoor de provincies achteraf onevenredig getroffen worden? De bedoeling van de algemene uitkering en van dit wetsvoorstel is dat de algemene uitkering een stabiele factor moet zijn. In hoeverre kan dit uitgangspunt gehandhaafd blijven als de terugwerkende kracht van de nacalculatie gehandhaafd blijft?

De leden van de CDA-fractie achten het een goede zaak dat er ten aanzien van het provinciefonds periodiek onderhoud plaatsvindt. Zij verwachten dat een eerste agenda voor periodiek onderhoud al bij de beantwoording van dit verslag wordt gevoegd, gelet op de ontwikkelingen die inmiddels in bestuurlijk opzicht hebben plaatsgevonden.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele concrete vragen over het verdeelmodel.

1. Waarom is ten aanzien van de provincie Flevoland het uitgangspunt van de regelvrije provincie losgelaten? Wat zijn hiervan de exacte financiële consequenties?
2. Bij de herindeling van provinciegrenzen wordt ervan uitgegaan dat de financiële consequenties daarvan gedragen worden door de betrokken provincies en dat de andere provincies daarvan geen financiële gevolgen ondervonden. In hoeverre wordt hier een andere systematiek gevolgd dan in de nFVW ten aanzien van het gemeentefonds?
3. Van de ijkpuntfactoren komen de oppervlakten woongebied en buitenwater niet terug als verdeelmaatstaf. Welke provincies ondervinden hiervan nadelige gevolgen en in welke mate?
4. Er is een overgangstermijn afgesproken van 3 jaar. Leidt de actualisering van de cijfers tot aanpassing van de overgangsbedragen? En dus tot aanpassing van het wetsvoorstel?
5. De verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik is eigenlijk in het wetsvoorstel nogal omstreden. Vanuit de bestuurlijke eisen kunnen, zo staat in de memorie van toelichting, kanttekeningen worden gesteld bij de maatstaf vanwege de verkeerde prikkel- en signaalwerking. Waarom dan toch deze maatstaf als de maatstaf, ook volgens de bewindslieden, eigenlijk indruist tegen het huidige kabinetsbeleid.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds. Zij achten het van belang dat het nieuwe stelsel zowel een actualisering van de verdeling inhoudt als een versterking van het

vermogen om relevante ontwikkelingen te volgen en een vergroting van de flexibiliteit.

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat bij een fundamenteel onderzoek dat voorafging aan de vernieuwing van het verdeelstelsel werd uitgegaan van de methode van de regressieanalyse. In tweede instantie ging een ambtelijke werkgroep uit van de methode van de verschillenanalyse. Welke methode acht de regering de beste en wat zijn de verschillen in de uitkomsten van beide methoden voor wat betreft het resultaat waar het uiteindelijk om gaat, de verdeling van het Provinciefonds? Het lijkt de leden van de VVD-fractie juist bij deze vergelijking voor het fundamenteel onderzoek uit te gaan van de brutovariant voor de ijkpunten, omdat daarbij ook de kosten van het wegenbeheer betrokken zijn.

Is het overigens niet zo dat ook bij het fundamenteel onderzoek – om kosten te besparen – voornamelijk is uitgegaan van verschillenanalyses?

Is bij het vaststellen van ijkpunten door de ambtelijke werkgroep of bij het vaststellen van maatstaven toegewerkt naar de toen aan de orde zijnde beperking van de herverdeeleeffecten tot 5%?

De leden van de VVD-fractie hebben er moeite mee dat de provincies hebben aangegeven wat de uitkomst zou moeten zijn bij de toepassing van het nieuwe verdeelstelsel, een uitkomst die vervolgens in de wet is vastgelegd. Lijkt het de regering niet beter het nieuwe stelsel vast te leggen en voor de door de provincies gewenste uitkomst aanvullend een – desnoods langdurige – overgangsvoorziening te treffen? Deze leden wijzen in dit verband ook op de tijdelijkheid van het integratie-traject voor het geval bedragen naar het Provinciefonds worden overgeheveld.

Met de regering onderkennen de leden van de VVD-fractie overigens het belang van het feit dat de provincies overeenstemming hebben bereikt over de gewenste uitkomst.

Deze leden verzoeken de regering in te gaan op het relatieve belang voor de desbetreffende provincies van de verschillen tussen de uitkomst bij onverkorte toepassing van het nieuwe stelsel en de uitkomst waarover de provincies overeenstemming bereikten, een bedrag van naar zij begrijpen per saldo f 20 miljoen. Zij hebben hierbij op het oog zowel het totaal van de inkomsten uit het Provinciefonds van ieder van deze provincies als het totaal van alle inkomsten van ieder van deze provincies. Om dit belang goed te kunnen beoordelen willen zij bovendien graag een overzicht hebben van de extra inkomsten voor deze provincies als gevolg van de overgang bij de motorrijtuigenbelasting naar de houderschapssystematiek. Welke extra inkomsten – in 1995 nog niet voorzien – ontvangt ieder van deze provincies als gevolg van de mrb-wijziging bij een ongewijzigd aantal opcenten?

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de herverdelingsgegevens in tabel 8 van de memorie van toelichting betrekking hebben op het jaar 1998. Zij verzoeken de regering actuelere gegevens te presenteren.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming en blijdschap kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij zijn zeer verheugd over het feit dat, na langdurig en moeizaam overleg, de provincies elkaar via het IPO hebben gevonden in een nieuw verdeelstelsel. Dit is een prestatie van formaat en een verheugend teken van onderlinge solidariteit tussen de provincies. Het compromis met een maximale bandbreedte van plus en min 5% bij de herverdeling is voor deze leden aanvaardbaar. Hiermee komt immers een einde aan die «lange zoektocht» naar een oplossing.

Niettemin hebben deze leden nog de volgende vragen.

1. Hoe zal de betrokkenheid van de provincies bij de actualisering van het verdeelstelsel precies worden geregeld?
2. Heeft de toelichting van de provincies over de technische uitwerking van het wetsvoorstel naar de provincies nu al plaats gehad? Wat was hiervan de uitkomst?

3. Heeft de verhoogde opbrengst voor de provincies van de motorrijtuigenbelasting – met hoeveel verhoogd overigens? – nog invloed op het verdeelstelsel?

4. Is de overgangperiode (3 jaar) bij deze wet geënt op de bij het Gemeentefonds (door de Kamer verlengd!) of golden andere overwegingen?

5. Wat is de betekenis van de zin (blz. 34): «Om uitholling van het provinciale compromis over de verdeling te voorkomen zal de uitkeringsfactor op deze bedragen worden toegepast»?

6. Hoe wordt verzekerd dat het verdeelstelsel dynamisch blijft? Is voorzien in een monitor-model?

7. Kan bij benadering worden aangegeven welke gevolgen de actualisering tot 1998 zal hebben voor de herverdeling?

8. Aan welke «globale alternatieven» voor kilometers weglengte kan worden gedacht?

9. Zijn alternatieven overwogen van het kenmerk bedrijvigheid in plaats van elektriciteitsgebruik, mede gezien de bescheiden negatieve prikkel op het milieu van deze maatstaf?

10. Is het uitschakelen van de factor buitenwater niet een belangrijk nadeel voor provincies als Friesland met een sterke recreatiefunctie op dit terrein?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting. Reeds geruime tijd geleden is vastgesteld dat het huidige verdeelstelsel voor het provinciefonds aan ingrijpende herziening toe was. Deze leden hebben begrepen dat uiteenlopende interpretaties en onderlinge meningsverschillen over de resultaten van gehouden onderzoeken er mede toe hebben geleid dat indiening van het wetsvoorstel zo lang is uitgebleven. De leden van de SGP-fractie juichen het toe dat er nu een voorstel ligt dat unaniem gedragen wordt door de provincies en dat ook door de fondsbeheerders is overgenomen.

De leden van de SGP-fractie achten het positief dat de regeling van het provinciefonds wil onderbrengen in de Financiële-verhoudingswet.

Deze leden constateren dat de voeding van het fonds wordt vereenvoudigd. Zij vragen op welke wijze de normeringsmethodiek rekening houdt met de problematiek van de fluctuaties die optreden bij de netto-uitgaven van het rijk en waarvan bekend is dat gemeenten en provincies deze niet tijdig in hun begrotingen kunnen verwerken.

De leden van de SGP-fractie hechten er aan dat het nieuwe verdeelstelsel voldoende ingericht is op toekomstige veranderingen en dat wijzigingen in kostenstructuren, nieuwe afspraken over taakverdeling of organisatorische aspecten op een adequate manier in het stelsel kunnen worden vertaald zonder dat het stelsel op zich ter discussie behoeft te worden gesteld. Zij zien graag bevestigd dat het nieuwe stelsel zodanig flexibel is dat gevolgen van bovengenoemde veranderingen kunnen worden ingebouwd. In dit verband vinden zij het noodzakelijk dat nu al helder wordt gemaakt hoe het nieuwe stelsel actueel zal worden gehouden; daarom vinden zij het positief dat er jaarlijks bij gelegenheid van de begroting van het provinciefonds een onderhoudsrapportage zal worden uitgebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen of, mede aan de hand van de tabel, behorende bij artikel 12, een overzicht kan worden gegeven van de hoogte van de algemene uitkering aan de onderscheiden provincies over de periode 1998–2001.

Deze leden kunnen zich vinden in een overgangstermijn van maximaal drie jaar. In dit verband vragen zij in hoeverre bij het bepalen van de bedragen gedurende de overgangstermijn rekening is gehouden met het lopende vereveningstraject in het kader van de Wet op de jeugd-

hulpverlening en de afloop van het vereveningstraject in het kader van de inmiddels ingetrokken Wet op de bejaardenoorden.

2. Artikelen

artikel 9

De leden van de PvdA-fractie vragen op welk moment in het jaar de provincies op de hoogte worden gesteld nu niet meer de juni-circulaire het medium is?

artikel 19

Aan welke spoedeisende, eenmalige of tijdelijke informatie moet gedacht worden bij de toepassing van dit artikel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

artikel 2

onder C

In het rapport van de werkgroep Pennekamp, het verslag van de Commissie Griffioen en de brief van de Algemene Rekenkamer daarover, zijn opmerkingen gemaakt over de vormgeving van het wettelijk kader van specifieke uitkeringen. Voldoen in dat kader de huidige teksten over specifieke uitkeringen in de financiële verhoudingswet aan de adviezen van de Algemene Rekenkamer? Zo nee, is de regering bereid deze adviezen in de onderhavige wetswijziging mee te nemen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

artikel 15

Voorts merken de leden van de PvdA-fractie op dat in de recente jaren na wijziging van de accres-systematiek voor provincie- en gemeentefonds blijkt dat, als het «goed» gaat met de rijksuitgaven door onderbesteding, het «slecht» gaat met de provincies en gemeenten. Immers, rijksonderbestedingen werken thans direct door in de hoogte van het accres in een lopend en vervolgens in de volgende begrotingsjaren. Deze kortingen op het provinciefonds zijn vanwege het moment (in een lopend begrotingsjaar aanvullende kortingen opvangen) en het volume van de kortingen, in de ogen van de leden van de PvdA-fractie op deze wijze niet meer verantwoord. Deze leden geven de regering in overweging om in de Financiële-verhoudingswet een bepaling op te nemen die de provincies en gemeenten in de gelegenheid stelt om op een verantwoorde wijze kortingen via het provincie- en gemeentefonds planmatig en beleidsmatig te verwerken (indien deze kortingen op grond van niet door de provincies of gemeenten te beïnvloeden accres-ontwikkelingen ontstaan).

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Hommes