

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 mei 1997

Met voldoening hebben wij kennis genomen van de positieve reacties die de aan het woord zijnde fracties geven op de eensgezindheid waarmee het voorstel door ons en de gezamenlijke provincies wordt gedragen. Alle aan het woord zijnde fracties onderkennen het belang van het feit dat de provincies na lange tijd tot een unaniem voorstel voor de verdeling zijn gekomen.

1. Onderzoek ijkpunten voor een nieuwe verdeling

Zoals de leden van de CDA-fractie stellen is één van de achtergronden van het wetsvoorstel dat scheefheid in financiële positie moet worden rechtgetrokken. Hiertoe is het nieuwe verdeelstelsel gebaseerd op ijkpunten voor de provinciale uitgaven en ijkpunten voor de provinciale inkomsten.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de oorzaken van verschillen in financiële positie van tweeërlei aard kunnen zijn. Eigen beleid waardoor bijvoorbeeld is gespaard. Of autonome ontwikkelingen binnen de provincie waardoor de provincie met een groei of daling van de uitgaven is geconfronteerd die geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de algemene uitkering. De genoemde leden krijgen de indruk dat deze geheel verschillende oorzaken op een hoop worden gegooid, hetgeen een beoordeling omtrent rechtvaardigheid en rechtmatigheid van de herverdeling bemoeilijkt.

Voor verschillen in financiële positie kunnen inderdaad meerdere verklaringen worden gegeven. Het onderzoek ten behoeve van de ijkpunten is erop gericht de volgende soorten verklaringen voor relatieve uitgavenverschillen boven tafel te krijgen:

- eigen provinciaal beleid;
- een onder- of overbedeling van de algemene middelen (met name de belastingcapaciteit en de uitkering uit het provinciefonds);
- exogene variabelen die niet door de provincie zijn te beïnvloeden.

Alleen de laatste soort verklaringen worden in de ijkpunten gehonoreerd. Hierdoor worden de oorzaken van de tweede soort verklaringen rechtgetrokken, bijvoorbeeld scheefheid in de bestaande verdeling of verschillen in belastingcapaciteit. Van eigen provinciaal beleid wordt

geabstraheerd voorzover dat «eigen beleid» overigens niet als oorzaak heeft een onder- of overbedeling van het provinciefonds.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ten aanzien van Flevoland het uitgangspunt van de regelvrije provincie is losgelaten. Genoemde leden vragen wat de financiële consequenties daarvan zijn.

Bij de instelling van de provincie Flevoland is uitgegaan van een bureaucratie-arme provincie. Deze normering kwam in het verdeelstelsel tot uitdrukking door voor Flevoland een lager vast bedrag te hanteren dan het vaste bedrag dat voor de overige provincies van toepassing was.

Mede op basis van het in 1988 uitgebrachte rapport «Verandering en verdeling» hebben de toenmalige fondsbeheerders de verwachting uitgesproken dat Flevoland uit zou groeien tot een met andere provincies vergelijkbare volwaardige provincie. Het streven zou erop gericht zijn te komen tot een «naadloze» inpassing van Flevoland in het verdeelstelsel. Bij de besluitvorming over het rapport destijds in de Tweede Kamer hebben deze conclusies niet meer ter discussie gestaan.

Voor ons is er geen reden om in het onderzoek Flevoland anders te behandelen dan de andere provincies. De financiële consequenties hiervan voor de ijkpunten zijn niet goed aan te geven. Flevoland heeft een positief herverdeeleffect. Daarbij moet worden bedacht dat Flevoland in de toekomst ook te maken krijgt met lasten die aan het verleden kunnen worden gerelateerd zoals reorganisatiekosten, wachtgelden, en vervangingen.

De leden van de VVD-fractie vragen om een vergelijking van de uitkomsten van het Fundamenteel onderzoek provinciefonds (Fop) en de resultaten van de werkgroep. Genoemde leden merken daarbij op dat in het Fop vooral is uitgegaan van regressieanalyse terwijl de werkgroep als methode de verschillenanalyse heeft gehanteerd. De leden van de VVD-fractie vragen welke methode de regering de beste acht.

Wij merken allereerst op dat beide onderzoeken qua vormgeving, inhoud en proces verschillen. De resultaten kunnen daarom, ook afgezien van de gebruikte analysemethoden, niet zonder meer worden vergeleken. Het meest recente jaar waarop het Fop is gebaseerd is 1990, de resultaten zijn vervolgens geëxtrapoleerd naar 1993. Het onderzoek van de ambtelijke werkgroep is in hoofdzaak gebaseerd op de provinciale rekeningen voor 1993. Naast andere verschillen geldt dat het materiaal voor het Fop vooral met oog voor de breedte (aantal beschikbare jaren) is samengesteld en voor het materiaal van de werkgroep vooral in de diepte is geïnvesteerd (de vergelijkbaarheid van de boekingen). Ten aanzien van de ijkpunten is er onder meer het verschil dat in het Fop ook specifieke uitkeringen zijn meegenomen terwijl in het onderzoek van de werkgroep alleen uitgaven zijn geijkt die worden gedekt door algemene middelen. Daarnaast is er sprake van een verschil in de wijze waarop de provincies betrokken zijn geweest gedurende het onderzoek. Tijdens het onderzoek van de ambtelijke werkgroep zijn de provincies na elke onderzoeksfase geconsulteerd. Hierdoor waren de ijkpunten aan het einde van de rit niet alleen begrijpelijk voor de betrokkenen, ook was het voor de werkgroep mogelijk constructieve voorstellen tijdig mee te nemen in het onderzoek. Zoals bekend hebben een groot aantal provincies de herkenbaarheid van de resultaten in het Fop ter discussie gesteld. Juist gebrek aan betrokkenheid achtten zij een belangrijke oorzaak.

In de volgende tabel wordt het effect van de ijkpunten uit het Fop en de ijkpunten van de ambtelijke werkgroep weergegeven ten opzichte van het Provinciefonds 1993.

**Vergelijking effect van de ijkpunten op de verdeling van het Provinciefonds 1993
(bedragen in miljoenen gulden)**

	effect ijkpunten wetsvoorstel	effect ijkpunten FOP
Groningen	- 5,0	16,9
Friesland	- 0,9	- 16,1
Drenthe	- 9,1	- 5,6
Overijssel	- 1,9	16,4
Gelderland	10,4	21,8
Utrecht	-21,2	- 14,1
Noord-Holland	29,0	- 0,9
Zuid-Holland	9,5	- 8,6
Zeeland	-9,2	- 19,1
Noord-Brabant	-9,2	0,3
Limburg	-5,0	- 1,1
Flevoland	12,4	10,1
Totaal	0	0

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de uitkomsten grote verschillen vertonen. Wij wijzen erop dat de uitkomsten moeilijk kunnen worden vergeleken omdat de onderzoeken op tal van punten verschillen. Verschillen die voor een belangrijk deel de uitkomsten beïnvloeden zijn onder meer:

- de wijze waarop het ijkpunt voor wegen respectievelijk infrastructuur is opgesteld;
- de wijze van behandeling van de overige eigen inkomsten (met name de toedeling van bespaarde rente);
- de wijze waarop met specifieke uitkeringen is omgegaan.

In het kader van een verdeelonderzoek is de analysemethode ons inziens één van de hulpmiddelen om tot breed gedragen aanbevelingen te komen. De resultaten van het onderzoek moeten daarom kwalitatief onderbouwd zijn, herkenbaar zijn en voor bestuurders toegankelijk gemaakt kunnen worden. Bovendien moet het onderzoek aangrijpingspunten geven voor toekomstig onderhoud.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of bij het Fop voornamelijk is uitgegaan van verschillenanalyses om kosten te besparen. De analysemethode van het Fop is hoofdzakelijk gebaseerd op regressieberekeningen. Begripsverwarring kan ontstaan doordat de onderzoekers van het Fop in hun rapport spreken van «verschillenanalyses». Het begrip verschillenanalyse zoals dat eerder door het onderzoeksbureau Cebeon is geïntroduceerd, verwijst naar de methode waarbij via analyse van de meest opvallende verschillen ten opzichte van gemiddelde waarnemingen informatie over achterliggende factoren wordt opgespoord.

De onderzoekers van het Fop hebben de methode die is gebaseerd op regressieberekeningen toegepast omdat na een langdurig vooronderzoek het opstellen van bedrijfseconomische normkosten niet haalbaar bleek.

De leden van de fractie van de VVD vragen of bij het vaststellen van de ijkpunten door de ambtelijke werkgroep toegewerkt is naar de beperking van de herverdeeffecten van 5%.

Dit is niet het geval. De werkgroep heeft zijn bevindingen uit de verschillenanalyses zonder nadere restricties doorgetrokken in de ijkpunten. Wel heeft de werkgroep in de concept-rapportage aangegeven dat op sommige onderdelen meer ruimte aanwezig was om bestuurlijke accenten in de ijkpunten op te nemen. Hiervan is overigens bij de uiteindelijke ijkpunten geen gebruik gemaakt. Zoals bekend hebben de provincies mede op basis van de ijkpunten van de werkgroep gezamenlijk een voorstel voor de totale herverdeling gedaan.

2. De actualisatie van het verdeelstelsel en de herverdeling

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 vragen om actuelere gegevens over de herverdeling. De leden van de D66-fractie vragen daarbij hoe de provincies worden betrokken bij de actualisatie van het verdeelstelsel en of de provincies al een toelichting hebben gekregen over de technische uitwerking van het wetsvoorstel.

Wij hebben de actualisatie vormgegeven door middel van een nota van wijziging op het voorliggende wetsvoorstel. De nota van wijziging met de daarbij behorende toelichting treft u aan bij deze nota naar aanleiding van het verslag. De nota van wijziging is gebaseerd op een actualisatievoorstel waarover de provincies op 10 april 1997 zijn geconsulteerd. Dit voorstel hebben wij integraal als bijlage opgenomen bij deze memorie. Op de bijeenkomst zijn de volgende gezamenlijke conclusies getrokken:

1. de bestuurlijke afspraken zijn door alle betrokkenen herkend en geaccepteerd;
2. in de komende junicirculaire wordt informatie over actualisaties na 1996 gegeven;
3. de belastinginkomsten zijn stelselmatig goed verwerkt; over de ramingen ten behoeve van de belastingmaatstaf in 1998 vindt ambtelijk overleg plaats;
5. voor het provinciefonds wordt een onderhoudstraject opgezet in lijn met het onderhoud van het gemeentefonds.

Door de provincies zijn deze conclusies onderschreven.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het tweezijdige karakter van het verdeelmodel: enerzijds gebaseerd op het ijkpuntenmodel anderzijds via de correctiebedragen gebaseerd op het consensusmodel. Deze leden vragen of dit betekent dat op de langere termijn of via gewenning een verdere groei wordt voorzien naar het uiteindelijke ijkpuntenmodel.

De leden van de VVD-fractie hebben er moeite mee dat 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. De genoemde leden vragen of het de regering niet beter lijkt het nieuwe stelsel vast te leggen en voor de door de provincies gewenste uitkomst een – desnoods langdurige – overgangsvoorziening te treffen. Deze leden wijzen in dit verband ook op de tijdelijkheid van het integratietraject voor het geval bedragen naar het Provinciefonds worden overgeheveld.

Het verdeelmodel heeft inderdaad een tweezijdige basis: de ijkpunten voor 1993 en de provinciale overeenkomst ten aanzien van de gewenste verdeling voor 1993. Bij de totstandkoming van de overeenkomst hebben de provincies overigens de ijkpunten wel laten meewegen; de richting van de ijkpunten (dat wil zeggen voor- of nadeel voor een individuele provincie) is in stand gebleven. Voor de jaren na 1993 geldt dat alle wijzigingen in de kostenstructuur van provinciale taken en alle wijzigingen in de belastingcapaciteit volledig worden vertaald via het verdeelmodel dat is gebaseerd op de ijkpunten. In die zin is er sprake van gewenning of groei naar het ijkpuntenmodel. Wel is het zo dat de werking van het verdeelmodel via de correctiebedragen blijvend gedempt wordt door de overeenkomst over de gewenste verdeling voor 1993. Wij hebben gemeend de correctiebedragen in het wetsvoorstel te moeten opnemen om de volgende redenen. In de eerste plaats achten wij het van belang dat de Staten-Generaal als medewetgever hierover zijn oordeel uitspreekt. In de tweede plaats strekt de wettelijke regeling tot meerdere waarborging van de betrokkenen. Wij veronderstellen dat, gezien de voorgeschiedenis, de wettelijke regeling gunstig zal uitwerken op de interprovinciale betrekkingen.

De leden van de VVD-fractie vragen nader in te gaan op het relatieve belang voor de desbetreffende provincies van de verschillen tussen de uitkomst bij een onverkorte toepassing van het nieuwe stelsel en de uitkomst waarover de provincies overeenstemming bereikten. Genoemde leden hebben daarbij zowel het totaal van de inkomsten uit het provinciefonds als het totaal van de overige eigen inkomsten.

In de volgende tabel zetten wij herverdeeffecten voor 1993 per provincie af tegen de totale algemene middelen. Achtereenvolgens wordt ten opzichte van 1993 weergegeven: het effect van de ijkpunten, het effect van het verdeelmodel zonder bestuurlijke correctie en het effect van het verdeelmodel met correctiebedragen. Het laatstgenoemde effect stemt in absolute bedragen overeen met het provinciale voorstel voor de herverdeling 1993.

Structurele herverdeling ten opzichte van de algemene middelen in 1993 (uitkering provinciefonds, opbrengsten opcenten MRB en overige eigen middelen)

	de ijkpunten voor 1993	het verdeelmodel zonder correctie	het verdeelmodel met correctie
Groningen	- 3,5%	- 5,7%	- 2,7%
Friesland	- 0,5%	- 2,0%	- 1,8%
Drenthe	- 7,2%	- 6,2%	- 4,2%
Overijssel	- 0,9%	0,3%	- 1,6%
Gelderland	3,3%	5,0%	4,2%
Utrecht	- 12,2%	- 10,2%	- 8,4%
Noord-Holland	9,3%	7,8%	5,4%
Zuid-Holland	2,5%	2,5%	1,3%
Zeeland	- 7,6%	- 10,8%	- 5,0%
Noord-Brabant	- 2,9%	- 1,6%	- 1,1%
Limburg	- 2,3%	- 2,9%	- 2,4%
Flevoland	16,7%	15,5%	13,4%

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de randvoorwaarde van de provincies om de herverdeling te beperken tot 5% van de bij de verdeling betrokken provinciale inkomsten. Deze randvoorwaarde dient ook bij de actualisering van de cijfers volledig tot zijn recht te komen zo stellen de aan het woord zijnde leden.

De randvoorwaarde om de herverdeling te beperken tot plus of min 5% van de bij de verdeling betrokken inkomsten is door de provincies geformuleerd bij de start van het onderzoek van de ambtelijke werkgroep. In de rapportage van de werkgroep is aangegeven dat de opgestelde ijkpunten niet voldoen aan deze randvoorwaarde. Mede op basis van de opgestelde ijkpunten hebben de gezamenlijke provincies overeenstemming bereikt over de gewenste herverdeling ten opzichte van 1993. Het resultaat van deze overeenkomst is door de provincies in absolute bedragen weergegeven (Kamerstukken II 1995/1996, 24 400 D, nr. 5).

Ten aanzien van de actualisatie van het verdeelmodel hebben de provincies tijdens het bestuurlijk overleg over de ijkpunten de wens uitgesproken de daaruit voortvloeiende herverdeeffecten zoveel mogelijk te mitigeren. Een bandbreedte is daarbij overigens niet ter sprake gebracht. In de volgende tabel geven wij het herverdeeffect (absoluut en relatief) na actualisatie. Gegevens over de overige eigen middelen 1996 zijn niet beschikbaar en daarom niet meegenomen in de totale algemene middelen. De percentages in de laatste kolom zijn daarom in werkelijkheid lager.

Structurele herverdeling ten opzichte van de algemene middelen 1996 (bedragen in miljoenen gulden)

	Uitkering Provincie- fonds 1996	opbrengst opcenten Mrb 1996	totaal algemene middelen ¹	verschil oud/nieuw stelsel 1996	relatief herverdeel- effect
Groningen	113,6	32,0	145,6	- 5,1	- 3,5%
Friesland	135,5	35,4	170,9	- 5,3	- 3,1%
Drenthe	96,6	34,4	131,0	- 6,9	- 5,2%
Overijssel	184,5	65,5	250,0	- 3,6	- 1,5%
Gelderland	253,7	125,1	378,8	10,6	2,8%
Utrecht	111,8	75,0	186,8	- 16,0	- 8,6%
Noord-Holland	176,6	160,5	337,1	17,0	5,1%
Zuid-Holland	272,5	226,4	498,9	9,4	1,9%
Zeeland	107,1	27,0	134,1	- 4,9	- 3,7%
Noord-Brabant	203,2	176,3	379,5	0,2	0,0%
Limburg	120,6	68,0	188,6	- 4,3	- 2,3%
Flevoland	70,6	14,7	85,3	8,9	10,4%

¹ exclusief overige eigen middelen

In relatie tot het overgangstraject vragen de leden van de CDA-fractie of de actualisering van de cijfers tot aanpassing leidt van het wetsvoorstel.

De herverdeling ten opzichte van 1996 (zie de voorlaatste kolom van de vorige tabel) wordt in drie jaren geleidelijk ingevoerd. Daartoe is in de nota van wijziging de tabel behorende bij artikel 12 van het wetsvoorstel aangepast.

De leden van de D66-fractie vragen of de overgangsperiode van drie jaar geënt is op het gemeentefonds en of daarbij nog andere overwegingen golden.

De overgangsperiode is ter sprake gebracht tijdens het overleg met de provincies over de ijkpunten, begin 1996. De provincies uitten daarbij de wens in drie jaren geleidelijk naar de gewenste herverdeling toe te groeien. Wij zijn aan die wens tegemoet gekomen.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich vinden in een overgangstermijn van 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 jeugdhulpverlening en de afloop van het vereveningstraject in het kader van de inmiddels ingetrokken Wet op de bejaardenoorden.

De bedragen die gedurende de overgangstermijn worden gehanteerd zijn geënt op de herverdeling die het gevolg is van het nieuwe stelsel ten opzichte van de verdeling van het provinciefonds in 1996. Evenals bij de herziening van het gemeentefonds levert het laatst afgeronde begrotingsjaar voldoende beeld op van de herverdeling. Wijzigingen in de gegevens en/of wijzigingen in de begroting van het provinciefonds na 1996 zijn niet betrokken in de overgangsregeling. De toevoeging in verband met de bestuurskosten van de Wet op de jeugdhulpverlening (onderdeel van de decentralisatie-impuls) is bijvoorbeeld wel in de overgangsregeling betrokken, de uitname van structureel f 3,5 miljoen in 1998 in verband met de Wet op de bejaardenoorden bijvoorbeeld niet. Overigens is de verdeling van specifieke uitkeringen die verband houden met de genoemde wetten niet betrokken bij de verdeling van het provinciefonds. Op bladzijde 14 van de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel worden onder meer deze uitkeringen getypeerd als «doorsluitkeringen». Er is in het onderzoek geen relatie

gebleken tussen deze uitkeringen en kosten die de provincies door algemene middelen dekken.

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.

In de eerste drie kolommen van de tabel behorende bij artikel 12 van het wetsvoorstel worden de jaarlijkse bedragen gegeven, die van 1998 tot 2001 per provincie worden opgeteld bij de uitkomst van het verdeelmodel. Deze bedragen bestaan uit het correctiebedrag en een bedrag dat nodig is om de herverdeling stapsgewijs in te voeren (respectievelijk 25%, 50% en 75% van het herverdeeffect). De correctiebedragen zoals die in 2001 en verdere jaren gelden, zijn opgenomen in de laatste kolom. In 2001 wordt het herverdeeffect volledig bereikt. In de volgende tabel geven wij een overzicht van de algemene uitkering over de periode 1998–2001. De berekening is gebaseerd op het uitkeringsjaar 1996, wijzigingen (in de gegevens van de maatstaven en wijzigingen in de omvang van het provinciefonds) na 1996 zijn niet in bedragen meegenomen.

Algemene uitkering gedurende de overgangperiode (in miljoenen guldens)

	Eerste jaar	tweede jaar	derde jaar	vierde jaar (e.v.)
Groningen	110,3	109,1	107,8	106,5
Friesland	132,2	130,9	129,6	128,3
Drenthe	94,9	93,2	91,4	89,7
Overijssel	133,6	132,7	131,8	130,9
Gelderland	190,2	192,9	195,5	198,2
Utrecht	104,9	100,9	96,9	92,9
Noord-Holland	175,2	179,5	183,7	188,0
Zuid-Holland	214,7	217,0	219,4	221,8
Zeeland	97,9	96,6	95,4	94,2
Noord-Brabant	181,7	181,7	181,8	181,8
Limburg	119,5	118,4	117,4	116,3
Flevoland	69,5	71,7	73,9	76,2
Totaal	1 624,6	1 624,6	1 624,6	1 624,6

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de uitkeringsfactor op de correctiebedragen wordt toegepast. In dit verband vragen de leden van de D66-fractie naar de betekenis van de zin: «Om uitholling van het provinciale compromis over de verdeling te voorkomen zal de uitkeringsfactor op deze bedragen worden toegepast» (blz. 34 van de memorie van toelichting).

De correctiebedragen zoals die zijn opgenomen in de tabel bij artikel 12 worden gesaldeerd met de algemene uitkering volgens het verdeelmodel (maatstaven en uitkeringsfactor). Het verdeelmodel dat in de nota van wijziging is opgenomen gaat uit van een uitkeringsfactor van 1. Wanneer het verdeelmodel in werking treedt worden de correctiebedragen steeds aangepast voor de ontwikkelingen in de uitkeringsfactor. Wanneer de uitkeringsfactor bijvoorbeeld door algemene toevoegingen zou stijgen, dan stijgt ook het gewicht van de correctiebedragen. Daalt de uitkeringsfactor, bijvoorbeeld door algemene verlagingen van de algemene uitkering, dan daalt ook het gewicht van de uitkeringsfactor. Op deze wijze worden de correctiebedragen aangepast voor onder meer nominale ontwikkelingen.

3. De provinciale belastinginkomsten

Teneinde het relatieve belang van de correctiebedragen te kunnen beoordelen vragen de leden van de fractie van de VVD welke extra inkomsten – in 1995 nog niet voorzien – ieder van de provincies als gevolg van de mrb-wijziging bij een ongewijzigd aantal opcenten ontvangt. De leden van de fractie van D66 informeren in dit verband of deze extra inkomsten nog invloed op het verdeelstelsel hebben.

De door genoemde fracties bedoelde extra inkomsten vloeien voort uit niet geraamde mutaties in de grondslag voor de opcentenheffing. Met name betreft dit het feit dat door de invoering van de houderschapsbelasting voor meer voertuigen een aanslag wordt opgelegd. Een tweede mutatie is de trendmatige groei van het voertuigpark. Beide mutaties werden in 1995 voorzien, maar konden niet voldoende betrouwbaar worden geraamd. In het kader van de verruiming van de provinciale belastingcapaciteit is «for better and for worse» de technische veronderstelling gehanteerd dat van 1995 op 1996 de trendmatige groei zou optreden (3%).

Ten overvloede wordt er op gewezen dat bedoelde mutaties opgetreden zijn na 1994 en derhalve niet zijn betrokken bij de actualisatie. De ontwikkelingen in 1995 en 1996 werken voor het eerst door in de verdeling 1998.

In kolom (1) van de volgende tabel is het bedoelde bedrag aan niet geraamde belastingopbrengsten aangegeven. Het gaat – na correctie voor afwijkingen ten opzichte van het rekestarief – om 225,2 miljoen, ruwweg te verdelen in 190 miljoen als gevolg van de houderschapsbelasting (daarin zitten zowel incidentele als structurele effecten) en 35 miljoen als gevolg van trendmatige groei van de belastinggrondslag (berekend op basis van 3% groei per jaar in de periode 1994–1996).

Dit bedrag zal conform het voorgestelde verdeelsysteem geheel worden betrokken bij de berekening van de uitkeringen over 1998. In kolom (2) is het effect hiervan op de uitkomst van het verdeelmodel aangegeven. Voor provincies met een aandeel in de belastingcapaciteit dat even groot is als het aandeel in de totale uitkeringsbasis is het effect op de algemene uitkering nihil. Provincies met een relatief groot belastinggebied krijgen een lagere algemene uitkering; provincies met een relatief klein belastinggebied krijgen een hogere algemene uitkering.

In kolom (3) is het totale effect weergegeven, dat wil zeggen de som van meeropbrengst en de daarmee samenhangende mutatie in de algemene uitkering. De verhoudingen in kolom (3) komen overeen met de verhoudingen tussen de uitkeringsbases, conform de beoogde werking van de belastingmaatstaf. Ter vergelijking is in kolom (4) het correctiebedrag van elke provincie vermeld.

Ontwikkeling provinciaal belastinggebied in relatie tot het verdeelstelsel (in miljoenen guldens)

	(1) opbrengst als gevolg van groei grondslag (tegen rekkentarieff)	(2) effect meer-opbrengst op algemene uitkering	(3) totaal effect = (1) + (2)	(4) correctie-bedrag
Groningen	5,3	7,0	12,3	4,7
Friesland	8,3	6,2	14,5	0,3
Drenthe	6,5	3,9	10,5	2,8
Overijssel	10,8	6,2	17,0	- 4,3
Gelderland	28,0	- 0,5	27,5	- 2,6
Utrecht	18,0	- 4,1	13,9	3,5
Noord-Holland	36,6	- 7,5	29,1	- 8,4
Zuid-Holland	45,2	- 8,9	36,3	- 5,0
Zeeland	5,2	5,3	10,6	7,8
Noord-Brabant	41,9	- 12,8	29,0	1,8
Limburg	14,3	2,2	16,4	1,2
Flevoland	5,2	2,9	8,0	- 1,7
Totaal	225,2	0,0	225,2	0,0

De leden van de fractie van het CDA vinden het onbegrijpelijk dat het element van de regionale lastendruk niet bij de totale afweging wordt betrokken. Deze leden verzoeken de regering in vervolg op de nota lokale lastendruk «om de uitkomsten». Zij vragen wanneer de Kamer hierover wordt geïnformeerd.

De regionale lastendruk wordt door de provincies betrokken bij de totale afweging van belastingmiddelen enerzijds tegenover de totale omvang van het provinciale voorzieningenpakket anderzijds. Deze afwegingsfunctie is essentieel voor het decentrale belastinggebied en de provinciale autonomie.

In de komende Monitor lokale lastendruk zullen ook de hoogte en de verschillen van de provinciale opcentenheffing in beeld worden gebracht.

4. De voeding van het Provinciefonds

De leden van verschillende fracties stellen vragen over de methodiek van normering van het provinciefonds: de koppeling aan de netto-uitgaven op de rijksbegroting. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat door onderuitputting deze systematiek de afgelopen jaren heeft geleid tot een verkleining van het provinciefonds. Zij vragen of het eerder toegezegde bestuurlijk overleg hierover al heeft plaatsgevonden en wat het resultaat daarvan is. De genoemde leden vragen zich af of de algemene uitkering nog wel als stabiele factor kan worden gezien en of de provincies door de terugwerkende kracht van de nacalculatie achteraf niet onevenredig worden getroffen.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de normeringsmethodiek rekening houdt met de problematiek van fluctuaties die optreden bij de netto-uitgaven van het rijk. Hiervan is bekend dat gemeenten en provincies deze niet tijdig in hun begroting kunnen verwerken.

De leden van de PvdA-fractie 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 normeringssystematiek geldt voor het provinciefonds en voor het gemeentefonds. Deze systematiek, die geldt sinds het begrotingsjaar

1995, is gebaseerd op het beginsel dat de ontwikkeling van het provinciefonds en van het gemeentefonds gelijk is aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Dit houdt in dat het provinciefonds en het gemeentefonds tijdens het begrotingsjaar de ontwikkelingen van de rijksuitgaven volgen. De systematiek kent vijf bijstellingsmomenten; twee momenten leiden tot aanpassing van de algemene uitkeringen lopende het begrotingsjaar.

Ook na afloop van een begrotingsjaar kunnen er nog aanpassingen plaatsvinden, die dan worden verrekend met de fondsuitkeringen van het dan lopende jaar; het betreft de zogenoemde nacalculatie met terugwerkende kracht.

Voorts merken wij op dat er op 20 maart jongstleden tussen het Rijk, het IPO en de VNG een onderhandelaarsakkoord is gesloten over aanpassing van de normeringssystematiek van het provinciefonds en van het gemeentefonds. Dit onderhandelaarsakkoord is inmiddels bekrachtigd door het kabinet, het bestuur van het IPO en het bestuur van de VNG.

Een eerste onderdeel van het onderhandelaarsakkoord is dat er, gegeven de normeringssystematiek, binnen het Provinciefonds en binnen het gemeentefonds een behoedzaamheidsreserve wordt gevormd. Dit houdt in dat een deel van de geraamde fondsuitkeringen door het Rijk wordt gereserveerd en niet wordt bevoorschot aan de decentrale overheden. Tegenvallers voor de decentrale overheden als gevolg van meevallers op de Rijksbegroting kunnen met de gevormde reserve worden verrekend. Een resterende (positieve of negatieve) reserve wordt na afloop van het jaar verrekend met de fondsuitkeringen van het nieuwe jaar. Het hanteren van een reserve om tegenvallers in de fondsuitkeringen op te vangen, leidt naar verwachting tot meer stabiliteit. Afgesproken is dat deze aanpassing van de systematiek met ingang van 1997 van kracht zal worden.

Ter bevordering van de invoering heeft het rijk toegezegd, als tweede onderdeel van de afspraken, de decentrale overheden tegemoet te komen bij het vormen van een behoedzaamheidsreserve: eenmalig zal het 50% bijdragen in de behoedzaamheidsreserve voor 1997.

Een derde onderdeel van het onderhandelaarsakkoord is dat de onderuitputting van de Rijksbegroting van 1996 die sinds de Vermoedelijke Uitkomsten 1996 is opgetreden, niet leidt tot neerwaartse bijstellingen van de fondsuitkeringen van 1997.

5. Onderbrengen van het Provinciefonds in de FWV

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de regeling van het provinciefonds over wordt gebracht van de Provinciewet naar de Financiële-verhoudingswet. De leden van de SGP-fractie achten dit positief. Gelet op de parallellie van beide fondsen kunnen de leden van de CDA-fractie hiermee instemmen. Voor de leden van de laatstgenoemde fractie is het niet geheel duidelijk of deze verschuiving ook andere consequenties heeft dan alleen maar de inzichtelijkheid van de regelgeving. Zij vragen een nadere toelichting op dit punt.

Ook wij hebben ons voor het bijeenbrengen van beide fondsen in één wet primair laten leiden door de grote mate van overeenstemming: beide verdeelstelsel houden rekening met relatieve verschillen in draagkracht en met relatieve verschillen in noodzakelijke kosten, beide stelsels zijn gebaseerd op ijkpunten. Bovendien is voor beide fondsen dezelfde normeringsmethodiek van toepassing. Een consequentie van het bijeenbrengen is een grotere mate van inzichtelijkheid van de regelgeving. Wij zijn voornemens ook de toekomstige algemene maatregelen van bestuur die op de wet rusten te integreren. Er bestaan geen voornemens tot een verdere integratie, bijvoorbeeld van de ministeriële regelingen.

6. Periodiek onderhoud

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.

Ook de leden van de CDA-fractie achten periodiek onderhoud een goede zaak. Zij verwachten dat de eerste agenda voor het periodiek onderhoud al bij deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gevoegd, gelet op de ontwikkelingen die inmiddels in bestuurlijk opzicht hebben plaatsgevonden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt verzekerd dat het verdeelstelsel dynamisch blijft en of is voorzien in een monitor-model.

Wij zijn het geheel eens met de invulling die de leden van de SGP-fractie geven van de gewenste flexibiliteit van het stelsel. Net als bij het gemeentefonds ondersteunt de structuur van de regelgeving de flexibiliteit en wordt de invulling vormgegeven door middel van het periodieke onderhoud. Net als bij het gemeentefonds zijn wij voornemens gelijktijdig met de indiening van de begroting van het provinciefonds een onderhoudsrapportage te presenteren. De rapportage bevat een oordeel over de werking van het verdeelstelsel en een onderhoudsagenda waarop alle toekomstige voornemens tot actualisatie zijn vermeld.

Deze toekomstige voornemens kunnen als achtergrond hebben:

- a) autonome wijzigingen in de kostenstructuur van de provinciale taken;
- b) wijzigingen die verband houden met een verandering van provinciale taken, verandering van de bekostigingswijze van taken en veranderingen in verband met de sanering van specifieke uitkeringen.

Het is de bedoeling dat aan de toekomstige actualisaties steeds drie fasen voorafgaan. Allereerst is er de signaleringsfase. In deze fase worden mogelijke wijzigingen die relevant zijn voor de verdeling van het Provinciefonds geïnventariseerd. Voor de signalering van mogelijke autonome wijzigingen in de kostenstructuur wordt de verdeling van het provinciefonds op globale wijze geconfronteerd met de provinciale inkomsten en uitgaven. Hiertoe zal op basis van gegevens die worden gebruikt voor het toezicht op de provinciale financiën een «monitor-systeem» worden ontwikkeld. De gegevens die zijn verzameld in verband met het toezicht op de provinciale financiën zijn ook voor het onderzoek naar de ijkpunten gebruikt.

Voor de signalering van beleidsvoornemens van het rijk die relevant zijn voor de kostenstructuur kan gebruik worden gemaakt van bestaande inzichten en publikaties. De bevindingen worden weergegeven in het periodieke onderhoudsrapport, daarbij wordt tevens aangegeven hoe het vervolgtraject er uit ziet.

In de volgende fase kan zo nodig nader onderzoek plaatsvinden. Voor autonome wijzigingen in de kostenstructuur zal er daarvoor concrete aanleiding moeten zijn te veronderstellen dat er met het verdeelstelsel «iets mis is». Voor beleidsvoornemens die de provinciale taken betreffen

kan in deze fase worden gezien welke factoren relevant zijn voor de verschillen in kosten.

In de derde fase van aanpassing wordt tot slot een concreet voornemen geformuleerd tot aanpassing van het verdeelmodel. Deze voornemens kunnen variëren van een aanpassing van de gewichten van de maatstaven tot een wijziging van de maatstaven. Voor een aanpassing van de gewichten wordt een ministeriële regeling in procedure gebracht, een wijziging van de verdeelmaatstaven verloopt via een algemene maatregel van bestuur.

Voorgenomen wijzigingen in de bestuurlijke organisatie worden in het kader van het periodiek onderhoud gesignaleerd. Mogelijke consequenties van dergelijke wijzigingen voor het verdeelstelsel worden behandeld in het desbetreffende wetsvoorstel. Bij een wijziging van de provinciale indeling kan voor de uitvoering van het verdeelstelsel gebruik worden gemaakt van de voorziening die artikel 8 van het onderhavige wetsvoorstel levert. Het gaat daarbij om reconstructie van gegevens van maatstaven naar de peildatum. Vanaf het moment dat de provinciale indeling is gewijzigd zullen wijzigingen in de relatieve kostenverschillen tussen provincies en relatieve verschillen in draagkracht moeten worden gevolgd in het kader van het onderhoud.

7. Het verdeelmodel

In relatie tot de criteria die voor de verdeelmaatstaven worden gehanteerd stellen de leden van de CDA-fractie dat bij herindeling van provinciegrenzen ervan wordt uitgegaan dat de financiële consequenties gedragen worden door de betrokken provincies en dat de andere provincies daarvan geen financiële gevolgen ondervinden. De genoemde leden vragen in hoeverre hier een andere systematiek wordt gevolgd dan in de nFvw ten aanzien van het gemeentefonds.

De systematiek die voor het provinciefonds is gevolgd verschilt niet van de systematiek bij het gemeentefonds. Voor beide verdeelstelsels is het streven erop gericht dat veranderingen in kostenstructuren worden gevolgd door veranderingen in de verdeling. De mate waarin toepassing van dit uitgangspunt bij herindelingen voor niet-betrokken provincies neutraal verloopt is mede afhankelijk van de mate waarin schaal-effecten in het verdeelstelsel worden gehonoreerd. Indien de ijkpunten rekening houden met schaalvoordelen en/of schaalnadelen dan worden bij de constructie van het verdeelmodel twee criteria gewogen: enerzijds de wens zo goed mogelijk met de verdeelmaatstaven aansluiting te vinden op de ijkpunten, anderzijds minimalisatie van mogelijke effecten van herindelingen voor niet betrokken provincies.

Vanwege dit dilemma worden zoveel mogelijk schaal-effecten vermeden. Voorzover deze toch worden gehonoreerd moet worden bedacht dat het relatieve verschillen betreft. Wij bedoelen daarmee dat verdeel-onderzoeken uitgaan van een gegeven volume van de algemene uitkering en niet van een bedrijfseconomische norm voor de omvang van kosten die de uitvoering van taken met zich brengt. Het volume van het provinciefonds wordt, afgezien van taakwijzigingen, bepaald door de normeringsmethodiek.

De leden van de CDA-fractie vragen of het uitgangspunt van reorganisatiebestendigheid kan worden getoetst aan de decentralisatie- en andere ontwikkelingen van de periode na 1993.

In de periode van 1993 tot en met 1996 is uitsluitend sprake van reorganisatie van taken, die met name tot uitdrukking komt in de Decentralisatie-impuls. Op basis van de actualisatie van het verdeelmodel

(zie de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag) kan worden gesteld dat de verandering in taken als gevolg van de Decentralisatie-impuls goed door de maatstaven van het verdeelmodel kan worden gevolgd.

Een aantal van de aan het woord zijnde leden stelt vragen over de voor het verdeelmodel gekozen maatstaven en over ijkpuntfactoren die niet in het verdeelmodel zijn opgenomen. Wij behandelen hierna deze vragen per onderwerp.

Ijkpuntfactoren

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de ijkpuntfactoren «oppervlakte woongebied» en «buitenwater» niet terug komen als verdeelmaatstaf. Genoemde leden vragen welke provincies hiervan nadelige gevolgen ondervinden en in welke mate dat het geval is. De leden van de D66-fractie vragen of het uitschakelen van de factor buitenwater niet een belangrijk nadeel impliceert voor de provincies als Friesland met een sterke recreatiefunctie op dit terrein.

Een belangrijk kenmerk van het verdeelmodel is de eenvoud. Daartoe worden bij voorkeur brede maatstaven geselecteerd die zo mogelijk meerdere ijkpuntfactoren kunnen representeren. Voor de ijkpuntfactoren gelden andere criteria waardoor op het niveau van de ijkpunten gedetailleerder kan worden gewerkt. Doordat het aantal mogelijke maatstaven beperkt wordt door de geldende criteria, kunnen er voordelige en nadelige aansluitverschillen optreden tussen de verdeling volgens de ijkpunten en de verdeling volgens het verdeelmodel.

Bij de constructie van het verdeelmodel ondervinden de provincies in dit geval geen nadeel als gevolg van aansluitingsverschillen. Dit komt doordat de uiteindelijke uitkomsten van het verdeelmodel door middel van de correctie-bedragen op het bestuurlijk gewenste niveau is gebracht.

In het verdeelmodel dat is opgenomen in de nota van wijziging wordt overigens uitgegaan van de maatstaf «water». Daarbij wordt geen onderscheid meer gemaakt in binnenwater, buitenwater en IJsselmeerwater. Deze globalere maatstaf kan onder meer in verband worden gebracht met de factor buitenwater die is opgenomen in het ijkpunt «Ruimte». De provinciale uitgaven op het terrein van recreatie maken deel uit van het cluster Ruimte. De factor «oppervlakte woongebied» kan in voldoende mate worden gerepresenteerd door de maatstaven inwonertal en oppervlakte land.

Elektriciteitsverbruik

De leden van de CDA-fractie vragen waarom voor de maatstaf elektriciteitsverbruik is gekozen dit gelet op de kanttekeningen die in de memorie van toelichting zijn aangegeven (een verkeerde prikkel- en signaalwerking). De leden van de D66-fractie vragen of alternatieven zijn overwogen voor de maatstaf, mede gezien de bescheiden negatieve prikkel op het milieu. De leden van de PvdA-fractie vragen welke zelfopwekkers worden gerekend tot het elektriciteitsverbruik en in welke mate een substantiële groei effect heeft op de inkomsten van provincies.

De maatstaf is vooral met het oog op kostenoriëntatie gekozen. In het onderzoek naar de ijkpunten bleek het elektriciteitsverbruik een belangrijke bijdrage te leveren aan de verklaring van verschillen in de kosten van provinciale milieutaken. Mede omdat ook het verbruik van elektriciteit afkomstig van zogenaamde zelfopwekkers in de statistiek is betrokken, representeert de maatstaf in redelijke mate de intensiteit van bedrijvigheid in de provincie. Van de maatstaf kan inderdaad een bescheiden negatieve

prikkel op het milieu uitgaan. Bescheiden aangezien het financiële gewin van een provincie, zo de provincie er al op uit is het elektriciteitsverbruik te stimuleren, te verwaarlozen zou zijn. Overigens is door de voorgestelde nota van wijziging niet meer sprake van een negatieve prikkelwerking. Voorlopig wordt de maatstaf immers bevroren. Een meer dan gemiddelde stijging van het elektriciteitsverbruik leidt hierdoor niet tot extra inkomsten en een meer dan gemiddelde daling van het verbruik leidt niet tot een daling van de inkomsten van een provincie. Het streven is erop gericht in de toekomst de maatstaf te baseren op een statistiek over warmte-kranchkoppeling die door het CBS wordt ontwikkeld. Een dergelijke statistiek heeft het voordeel dat veel «schonere» vormen van elektriciteitsopwekking daaronder vallen en dat de relatie met de kostenstructuur (de zelfopwekkers) behouden blijft. Bedrijven die veel energie verbruiken wekken in het algemeen ook veel elektriciteit op via warmte-kranchkoppeling.

Gewogen weglengte

De leden van de D66-fractie vragen aan welke «globale alternatieven» voor kilometers weglengte kan worden gedacht.

Globalere alternatieven voor kilometers gewogen weglengte kunnen worden gezocht in combinaties van maatstaven als bijvoorbeeld oppervlakte, bodemgesteldheid en stedelijkheid. In het onderzoek naar de ijkpunten bleek overigens dat met alleen dergelijke factoren in onvolgende mate verschillen in provinciale kosten van wegenbeheer konden worden verklaard.

8. Artikelsgewijs

Artikel 9, onderdeel B

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van artikel 9, onderdeel B op welk moment de provincies op de hoogte gebracht worden van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven. De bedoelde bedragen worden ieder jaar vastgesteld via een ministeriële regeling. Het betreft hier de formalisering van de besluitvorming. Dit laat onverlet dat de junicirculaire het informatiemiddel blijft over de financiële verhouding, ook over de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven. De praktijk zal op dit punt niet veranderen.

Artikel 19, onderdeel F

Een vraag die bij de leden de PvdA-fractie naar voren komt is aan welke spoedeisende, eenmalige of tijdelijke informatie gedacht moet worden bij toepassing van dit artikel. De informatiebehoefte van het rijk is voor dit soort specifieke uitkeringen niet bij voorbaat te bepalen. Deze is namelijk geheel afhankelijk van de aard en inrichting van een desbetreffende specifieke uitkering. Overigens is hier geen sprake van een beleidswijziging, het artikel beoogt namelijk, zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, slechts een technische aanpassing van de regelgeving. Het instellen van een spoedeisende, eenmalige of tijdelijke specifieke uitkeringen kan namelijk bij algemene maatregel van besluit of bij ministeriële regeling plaats vinden. Bij een dergelijk regime past het niet de informatievoorziening bij of krachtens wet te regelen.

Artikel 2, onder C

De leden van de PvdA-fractie wijzen in relatie tot de vormgeving van het wettelijk kader van specifieke uitkeringen op het rapport van de

werkgroep Pennekamp, het verslag van de Commissie Griffioen en de brief van de Algemene Rekenkamer daarover. Genoemde leden vragen of de huidige teksten over specifieke uitkeringen in de Financiële-verhoudingswet voldoen aan de adviezen van de Algemene Rekenkamer en of de regering bereid is deze adviezen in de onderhavige wetswijziging mee te nemen.

De leden van de fractie van de PvdA gaan in hun vraag in op het toetsingstraject van alle specifieke uitkeringen zoals dat door het kabinet bij brief van 8 november 1996 is voorgeschreven en zoals dat onlangs van start is gegaan. Het rapport van de werkgroep Pennekamp en het verslag van de commissie Griffioen vormen de basis voor deze toetsingsoperatie. Het doel van de operatie is te komen tot een verlaging van de beheerslasten van specifieke uitkeringen. In dit kader worden alle specifieke uitkeringen tot en met 2000 getoetst op hun bestuurlijke inrichting. Deze bestuurlijke inrichting houdt kortweg in dat de wijze van bekostiging van een specifieke uitkering past bij de verantwoordelijkheid en de doelstelling van de desbetreffende minister, uitgaande van de beginselen subsidiariteit, doelmatigheid en beheerste regelgeving. Het beginsel van subsidiariteit is voldoende verankerd in de Provinciewet (artikel 115) en de Gemeentewet (artikel 117). De twee overige bedoelde beginselen zijn logische toetspunten. Eerst wanneer in de praktijk van de toetsing van de specifieke uitkeringen blijkt dat hier knelpunten liggen, is een nadere regelgeving te overwegen. De Algemene Rekenkamer heeft zich bij brief van 28 februari 1997 achter de toetsingsoperatie geschaard.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

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

**VOORSTEL VOOR ACTUALISATIE NIEUW VERDEELMODEL
PROVINCIEFONDS****Bestuurlijk kader voor de actualisatie**

Het nieuwe verdeelmodel sluit aan op het Provinciefonds 1993. De actualisatie van het verdeelmodel houdt in dat het nieuwe verdeelmodel wordt aangepast voor de ontwikkelingen tot en met 1996, het op dit moment laatst afgeronde begrotingsjaar. Na de actualisatie is er inzicht in de herverdeling van het nieuwe verdeelmodel, gemeten ten opzichte van de uitkeringen uit het Provinciefonds voor 1996.

1. Voorgeschiedenis

Voordat wij ingaan op de verschillende stappen die voor de actualisatie moeten worden gezet, resumeren wij kort de gezamenlijke inspanningen die tot de nieuwe verdeling voor 1993 hebben geleid.

- Na een bestuurlijk overleg in mei 1995 heeft een ambtelijke werkgroep een onderzoek uitgevoerd naar ijkpunten voor een nieuwe verdeling van het Provinciefonds. Gedurende het onderzoek zijn de provincies op constructieve wijze betrokken geweest bij de inhoud en het proces. Begin december 1996 berichtte de werkgroep aan de fondsbeheerders door middel van een voorlopige rapportage over de ijkpunten voor een nieuwe verdeling voor 1993.
- Op basis van de opgestelde ijkpunten zijn de gezamenlijke provincies na intensief overleg tot een eensluidend voorstel gekomen voor een gewenste verdeling voor 1993. Over dit voorstel en de ijkpunten van de werkgroep heeft bestuurlijk overleg met de fondsbeheerders plaatsgevonden in februari 1996.
- In het bestuurlijk overleg is over het op te stellen verdeelmodel het volgende overeengekomen. Het verdeelmodel wordt volgens de gangbare criteria zo geconstrueerd dat de uitkomst van de maatstaven zo dicht mogelijk aansluiten op de ijkpunten van de werkgroep. Gelet op het unanieme voorstel van de provincies wordt de uiteindelijke uitkomst van het verdeelmodel per provincie op het gewenste niveau 1993 gebracht.
- Na het overleg hebben de fondsbeheerders een wetsvoorstel in procedure gebracht waarin een verdeelmodel is beschreven dat beantwoordt aan de bestuurlijke afspraken. Door middel van correctiebedragen wordt de uitkomst van het verdeelmodel per provincie op het gewenste niveau voor 1993 gebracht.

2. Relatie actualisatie en herverdeling

Voor de actualisatie moeten alle wijzigingen in het Provinciefonds over 1994, 1995 en 1996 worden vertaald in aanpassingen van het nieuwe verdeelmodel. Omdat de maatstaven van het nieuwe model verschillen van de maatstaven in het oude Provinciefonds leiden deze aanpassing tot nieuwe herverdeeeffecten. Voor een deel worden de herverdeeeffecten bepaald door de wijze waarop de gewichten van de maatstaven worden bijgesteld.

In het bestuurlijk overleg van februari 1996 is afgesproken dat de vertaling van de wijzigingen uitsluitend via de maatstaven zou verlopen, en niet via de correctiebedragen. Door de provincies is daarbij wel de wens uitgesproken te streven naar minimalisatie van de nieuwe herverdeeeffecten.

3. Voor de actualisatie benodigde stappen

Om tot een bijgesteld verdeelmodel te komen dat de herverdeling meet ten opzichte van het uitkeringsjaar 1996 moeten drie stappen worden gezet:

- a) wijziging van het verdeelmodel voor 1993;
- b) inventarisatie herverdelingstrajecten van het oude stelsel;
- c) actualisatie van het nieuwe verdeelmodel.

Hierna geven wij in het kort aan wat de verschillende stappen inhouden. Op elke stap wordt in een afzonderlijke appendix nader ingegaan.

Een *wijziging van het verdeelmodel voor 1993* zoals dat beschreven is in het wetsvoorstel is noodzakelijk gebleken. De achtergrond hiervan is dat de inrichting van een aantal gebruikte maatstaven verbetering behoeft. Ten einde een uitkomst te bereiken die voor 1993 aansluit op de gewenste herverdeling en die voor wat betreft de maatstaven zo dicht mogelijk aansluit op de ijkpunten-1993 is het verdeelmodel gewijzigd. Deze wijziging leidt uiteraard niet tot een andere herverdeling ten opzichte van 1993. De wijziging leidt wel tot nieuwe correctiebedragen. Daarnaast leidt de wijziging tot andere gewichten van de maatstaven voor 1993.

De *inventarisatie herverdelingstrajecten* van het oude stelsel is nodig om een zuiver beeld te krijgen van de gevolgen van de actualisatie op de herverdeling. Onder de herverdelingstrajecten van het oude stelsel worden gerekend:

- de bijstelling van de uitkering herziening wegenbeheer op grond van het Zeegse akkoord;
- de integratie van de middelen voor de Decentralisatie-impuls (DI) in het oude stelsel.

Beide reeds eerder vastgelegde trajecten hebben gevolgen voor de verdeling van de uitkering in het oude stelsel. Omdat de verdeling in het oude stelsel van 1993 tot en met 1996 wijzigt, verandert ook de herverdeling van het nieuwe stelsel zonder dat dit stelsel is geactualiseerd. De herverdeling wordt immers berekend als: uitkering volgens het nieuwe stelsel minus uitkering volgens het oude stelsel.

De *actualisatie van het nieuwe verdeelmodel* naar het jaar 1996 betreft de volgende onderdelen:

- a) actualisatie van de gegevens van de maatstaven;
- b) de verdeling van algemene accessen die tussen 1993 en 1996 hebben plaatsgevonden (per saldo f 50,7 miljoen);
- c) de verdeling van de DI-korting in het nieuwe stelsel (f 28,5 miljoen);
- d) de integratie van de DI-middelen in het nieuwe stelsel (het cumulatieve niveau voor 1996 bedraagt f 265,8 miljoen);
- e) de verdeling van taakwijzigingen en wijzigingen in de bekostigingswijze van taken (per saldo een toevoeging van f 14,0 miljoen en een uitname in verband met de verruiming van het belastinggebied van f 562,5 miljoen).

De onderdelen a en b worden zonder aanpassing van de gewichten van de maatstaven vertaald in het nieuwe verdeelmodel. Voor de vertaling van de veranderingen genoemd onder c,d en e hebben wij ons in de eerste plaats laten leiden door het inhoudelijke verband tussen de taakwijziging en de te gebruiken maatstaven. Daarnaast is over het totaal van alle mutaties zoveel als mogelijk het herverdeeeffect ten opzichte van de historische verdeling geminimaliseerd. Op deze wijze is tegemoet gekomen aan de wens die de provincies begin 1996 in het bestuurlijke overleg uitten ten aanzien van de actualisatie.

4. Samenvatting van het resultaat van de verschillende stappen

In de volgende tabel worden de resultaten samengevat door ten opzichte van de gewenste herverdeling voor 1993 het kwantitatieve effect van elke stap weer te geven. De laatste kolom geeft het structurele herverdeeleffect ten opzichte van het uitkeringsjaar 1996 weer. In een enkel geval tellen de tussenliggende kolommen door afronding niet exact op tot het bedrag van de laatste kolom. Zoals bekend wordt het structurele herverdeeleffect door middel van een driejarige overgangsregeling stapsgewijs ingevoerd.

Overzicht van de verschillende resultaten (bedragen in miljoenen gulden)

	Herverdeling tov 1993	effect van de stappen			Herverdeling tov 1996
		wijziging verdeel- model	Zeegse- akkoord; oude Inte- gratie DI	actualisatie van 1993 naar 1996	
Groningen	-3,8	0,0	-0,2	-1,1	-5,1
Friesland	-3,3	0,0	-1,3	-0,6	-5,3
Drenthe	-5,3	0,0	-0,7	-0,8	-6,9
Overijssel	-3,3	0,0	0,0	-0,3	-3,6
Gelderland	13,1	0,0	-3,3	0,8	10,6
Utrecht	-14,5	0,0	-1,0	-0,5	-16,0
N- Holland	16,8	0,0	-2,6	2,8	17,0
Z- Holland	5,0	0,0	5,2	-0,9	9,4
Zeeland	-6,1	0,0	1,4	-0,2	-4,9
N- Brabant	-3,5	0,0	3,3	0,4	0,2
Limburg	-5,0	0,0	0,2	0,5	-4,3
Flevoland	10,0	0,0	-0,9	-0,2	8,9

5. Mogelijke toekomstige bijstellingen van de verdeling

In aansluiting op de systematiek die in het wetsvoorstel is beschreven, bevat dit voorstel alle wijzigingen die optreden tot en met 1996. De beoogde datum van inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel is 1 januari 1998. Voor het eerste jaar worden de bedragen per eenheid van de maatstaven door de wet vastgelegd. Wijzigingen die betrekking hebben op de begrotingsjaren na 1996 worden door middel van een ministeriële regeling vertaald in het verdeelmodel. De achtergrond hiervan is dat het begrotingsjaar 1997 pas is afgerond na de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. De voornemens voor een ministeriële regeling tot aanpassing van het verdeelmodel worden bekend gemaakt in de juni- en septembercirculaire. Uiteraard kunnen de provincies deze voornemens op de gebruikelijke wijze beoordelen. Naar de huidige inzichten is de omvang van de bijstellingen voor 1997 gering.

Voor de jaren na 1997 is het periodiek onderhoud Provinciefonds van belang. Net als bij het nieuwe Gemeentefonds zijn wij voornemens gelijktijdig met de indiening van de begroting van het Provinciefonds een onderhoudsrapportage te presenteren. De rapportage bevat een oordeel over de werking van het verdeelstelsel en een onderhoudsagenda waarop alle toekomstige voornemens tot actualisatie zijn vermeld.

Het is de bedoeling dat aan de toekomstige voornemens steeds drie fasen voorafgaan:

- de signaleringsfase;
- een fase van nader onderzoek;
- een fase waarin een voorstel tot aanpassing van de verdeling wordt geformuleerd.

Elke fase wordt steeds afgesloten met een bestuurlijk oordeel over de vraag of een volgende fase moet worden ingegaan.

In de appendix nr. 4 gaan wij nader in op het vooruitzicht voor de jaren na 1996.

Voorstel voor aanpassing verdeelmodel Provinciefonds

Appendix 1: wijziging van het verdeelmodel voor 1993

1. Inleiding

Op basis van de rapportage van de werkgroep Herziening Provinciefonds is in bestuurlijk overleg tussen de fondsbeheerders en de provincies het volgende overeengekomen. Basis voor het verdeelmodel-1993 zijn de door de werkgroep opgestelde ijkpunten, de uitkomst van het verdeelmodel sluit aan op de door de provincies onderling overeengekomen herverdeling. In de volgende tabel worden de betreffende bedragen in miljoenen gulden weergegeven.

Tabel 1; uitkomst bestuurlijk overleg herziening Provinciefonds

	Uitkering 1993 (1)	Ijkpunten werkgroep (2)	Voorstel pro- vincies (3)	Gewenste verde- ling 1993 (1 + 3)
Groningen	120,3	- 5,0	- 3,8	116,5
Friesland	142,8	- 0,9	- 3,3	139,5
Drenthe	104,4	- 9,1	- 5,3	99,1
Overijssel	158,7	- 1,9	- 3,3	155,4
Gelderland	232,9	10,4	13,1	246,0
Utrecht	135,6	- 21,2	- 14,5	121,1
N-Holland	233,0	29,0	16,8	249,8
Z-Holland	294,5	9,5	5,0	299,5
Zeeland	105,3	- 9,2	- 6,1	99,2
N-Brabant	250,4	- 9,2	- 3,5	246,9
Limburg	147,5	- 5,0	- 5,0	142,5
Flevoland	66,9	12,4	10,0	76,9
Totaal	1.992	0	0	1.992

Na het bestuurlijk overleg is onder verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders een verdeelmodel opgesteld. Voor de selectie van globale verdeelmaatstaven zijn de reguliere criteria gehanteerd. Met behulp van de geselecteerde maatstaven is zo dicht mogelijk aansluiting op de ijkpunten gezocht. Daarna is door middel van correctiebedragen de uitkomst van het verdeelmodel op het niveau van de gewenste verdeling gebracht.

Dit verdeelmodel voor 1993 is beschreven in de memorie van toelichting behorende bij het wetsvoorstel tot Herziening van het Provinciefonds.

Na de indiening van het wetsvoorstel is gebleken dat het verdeelmodel voor 1993 op een aantal punten wijziging behoeft. In de *eerste* plaats zijn de gegevens voor de verschillende ijkpuntfactoren voor binnen- en buitenwater niet correct omgevormd tot één verdeelmaatstaf «water». In tegenstelling tot de beschrijving van de maatstaf is het IJsselmeer tot binnenwater gerekend, waarbij voor Flevoland niet het juiste oppervlak is gehanteerd.

In de *tweede* plaats zijn de twee maatstaven op basis van omgevings-adressendichtheid (inwoners in stedelijke gebieden en inwoners in landelijke gebieden) onlangs in een vorm beschikbaar gekomen die niet is geënt op de gemeentelijke indeling. De maatstaven die voor de constructie van het verdeelmodel zijn gebruikt, zijn samengesteld uit gemeentelijke scores. Het wetsvoorstel gaat echter uit van de omgevings-adressendichtheid per km². Deze laatste vorm is gewenst omdat de

verdeling van het provinciefonds anders gevoelig zou zijn voor gemeentelijke herindelingen. Het CBS kan de gegevens voor beide maatstaven wel voor 1996 leveren, een reconstructie voor 1993 is echter niet mogelijk. In de volgende tabel zijn de volumina van de beide maatstaven opgenomen, daarbij is een onderscheid gemaakt naar de verschillende grondslagen.

Tabel 2; volumina maatstaven gebaseerd op omgevingsadressendichtheid

	op basis van de gemeentelijke indeling in 1993		op basis van vierkante km vlakken in 1996	
	inwoners in stedelijke gebieden	inwoners (tot 607 000) in landelijke gebieden	inwoners in stedelijke gebieden	inwoners (tot 607 000) in landelijke gebieden
Groningen	171 171	335 030	152 270	321 046
Friesland	87 943	442 159	100 920	442 151
Drenthe	0	330 806	32 832	346 330
Overijssel	349 035	502 421	285 842	567 212
Gelderland	282 429	607 000	429 619	607 000
Utrecht	460 004	267 584	493 409	364 061
N-Holland	1 612 962	471 432	1 485 977	607 000
Z-Holland	2 257 513	606 979	2 147 046	607 000
Zeeland	84 353	247 826	61 765	253 359
N-Brabant	636 097	607 000	668 316	607 000
Limburg	183 853	559 838	268 401	607 000
Flevoland	0	96 916	78 470	110 178
Totaal	6 125 360	5 074 991	6 204 867	5 439 337

Om recht te doen aan de bestuurlijk overeengekomen uitgangspunten voor het verdeelstelsel 1993 is het nodig met de verbeterde maatstaven een nieuw verdeelmodel op te stellen. Ook voor dit nieuwe verdeelmodel geldt dat:

- a) de maatstaven volgens de gangbare criteria zo goed mogelijk aansluiten op de ijkpunten voor 1993;
- b) de uitkomst per provincie door middel van een correctiebedrag op het gewenste niveau worden gebracht.

De wijziging leidt enerzijds tot een verschuiving tussen de gewichten van de maatstaven in verband met maximalisatie van de aansluiting op de ijkpunten, en anderzijds tot een wijziging van de correctiebedragen. Alleen op die wijze blijft de aansluiting van de uitkomsten van het verdeelmodel op de door de provincies overeengekomen herverdeling in stand. In de volgende tabel worden de aansluitingsverschillen op de ijkpunten en de berekende correctiebedragen afgezet tegen de bedragen die in het ingediende wetsvoorstel zijn opgenomen (bedragen in miljoenen gulden).

Tabel 3; het verdeelmodel uit het wetsvoorstel vergeleken met het nieuwe verdeelmodel (bedragen in miljoenen gulden)

	effect ijkpunten	wetsvoorstel		nieuw verdeelmodel		Herverdeeleffect tov 1993 ¹
		Aansluit verschil op ijkpunten	Correctiebedrag	Aansluit verschil op ijkpunten	Correctiebedrag	
Groningen	- 5,0	- 2,8	4,0	- 3,1	4,3	- 3,8
Friesland	- 0,9	- 2,7	0,3	- 2,7	0,3	- 3,3
Drenthe	- 9,1	1,2	2,6	1,3	2,5	- 5,3
Overijssel	- 1,9	2,7	- 4,2	2,5	- 3,9	- 3,3
Gelderland	10,4	3,2	- 0,5	5,1	- 2,4	13,1
Utrecht	- 21,2	- 0,3	6,9	3,5	3,1	- 14,5
N-Holland	29,0	- 4,6	- 7,6	- 4,6	- 7,6	16,8
Z-Holland	9,5	0,0	- 4,6	- 0,1	- 4,5	5,0
Zeeland	- 9,2	- 3,9	7,0	- 3,9	7,0	- 6,1

	effect ijkpunten	wetsvoorstel		nieuw verdeelmodel		Herverdeeeffect tov 1993 ¹
		Aansluit verschil op ijkpunten	Correctiebedrag	Aansluit verschil op ijkpunten	Correctiebedrag	
N-Brabant	- 9,2	4,1	1,6	4,1	1,6	- 3,5
Limburg	- 5,0	- 1,1	1,1	- 1,1	1,1	- 5,0
Flevoland	12,4	4,3	- 6,7	- 0,9	- 1,5	10,0
Totaal	0	0	0	0	0	0

¹ Het herverdeeeffect ten opzichte van 1993 is steeds de som van: het effect van de ijkpunten, het aansluitverschil van de maatstaven en het correctiebedrag. Voor beide verdeelmodellen stemt het herverdeeeffect overeen, door afronding kan in een enkel de som niet geheel gelijk zijn aan het totaal.

Het nieuwe verdeelmodel is opgenomen in bijlage 1. Deze bijlage bevat de volumina van de gebruikte maatstaven alsmede de bedragen per eenheid. Voor de maatstaf «water» is uitgegaan van zowel binnen- als buitenwater. Deze globalere inrichting van de maatstaf heeft als voordeel dat geen bijzondere bepalingen ten aanzien van verschillende soorten water hoeft te worden gemaakt.

De verbeteringen aan het verdeelmodel, waaronder de nieuwe correctiebedragen, worden opgenomen in een bij de Tweede Kamer in te dienen nota van wijziging.

Bijlage bij appendix nr. 1 verdeelmodel 1993 nieuw

	vast bedr.	inw.	inw-vloer2	inw.ste- delijk	inw.lan- delijk	opp.land	water	groen	nwekm's	electrvb	su ¹	mrbcap.	Uitkerings- basis excl. MRB en excl. su
	8 390 270	41,10	19,91	28,53	35,53	99,04	68,43	34,00	52 719,9 4	699,23	- 1 000	- 292 345 000	
Groningen	8 390 270	22 825 610	12 739 265	4 343 536	11 406 249	23 252 710	4 240 378	7 043 474	27 256 210	3 489 858	- 2 706 000	- 10 057 942	124 987 560
Friesland	8 390 270	24 823 005	12 739 265	2 878 766	15 708 915	33 245 222	16 293 057	10 382 682	25 832 771	1 337 627	- 1 725 000	- 10 683 357	151 631 581
Drenthe	8 390 270	18 422 348	12 739 265	936 540	12 304 549	26 296 970	172 708	8 085 234	19 031 899	1 188 691	- 1 876 000	- 9 147 265	107 568 475
Overijssel	8 390 270	42 704 053	20 683 052	8 153 708	20 152 132	33 075 771	549 669	10 003 004	34 267 962	3 069 621	- 2 537 000	- 19 174 450	181 049 243
Gelderland	8 390 270	75 615 193	36 623 057	12 254 980	21 565 736	49 666 245	879 004	14 549 314	63 474 810	5 729 492	- 4 987 000	- 35 415 991	288 748 102
Utrecht	8 390 270	43 030 863	20 841 338	14 074 604	12 934 503	13 459 953	514 634	3 614 234	21 562 456	2 668 962	- 1 816 000	- 21 328 193	141 091 817
N-Holland	8 390 270	100 285 479	48 571 731	42 387 831	21 565 736	26 398 086	9 527 337	6 810 642	36 693 079	7 926 474	- 5 900 000	- 45 278 029	308 556 666
Z-Holland	8 390 270	135 438 793	65 597 699	61 244 975	21 565 736	28 432 182	3 930 544	7 073 360	36 482 200	11 682 739	- 15 063 000	- 60 772 968	379 838 497
Zeeland	8 390 270	14 844 330	12 739 265	1 761 861	9 001 439	17 788 906	7 771 381	5 311 140	20 982 537	4 589 747	- 3 356 000	- 7 619 851	103 180 875
N-Brabant	8 390 270	92 204 865	44 658 010	19 063 866	21 565 736	49 005 974	921 360	13 860 644	41 016 115	8 120 161	- 6 995 000	- 46 602 163	298 807 000
Limburg	8 390 270	46 027 182	22 292 559	7 656 199	21 565 736	21 485 812	267 478	5 812 198	30 261 247	5 372 885	- 5 610 000	- 22 097 805	169 131 567
Flevoland	8 390 270	10 004 896	12 739 265	2 238 375	3 914 448	13 965 134	6 846 463	4 297 498	21 298 856	531 415	- 1 607 000	- 4 166 986	84 226 620
Totaal	100 683 244	626 226 617	322 963 770	176 995 240	193 250 914	336 072 964	51 914 014	96 843 424	378 160 142	55 707 672	- 54 178 000	- 292 345 000	2 338 818 001

Algemene uitkering uitkeringsfactor	2 046 473 000 1,00000
uitkeringsfactor oud	1,00000
quotient uitkeringsfactoren	1,00000

	AU93 voor correctie	correctie bedrag	correctie bedrag nw	totaal	Verdeling 93 oude stelsel	HVE
Groningen	112 223 618	4 262 535	4 262 535	116 486 153	120 291 768	- 3 805 615
Friesland	139 223 224	273 774	273 774	139 496 998	142 805 907	- 3 308 909
Drenthe	96 545 209	2 499 819	2 499 819	99 045 029	104 350 196	- 5 305 167
Overijssel	159 337 793	- 3 901 595	- 3 901 595	155 436 198	158 743 816	- 3 307 618
Gelderland	248 345 111	- 2 370 457	- 2 370 457	245 974 654	232 887 054	13 087 600
Utrecht	117 947 624	3 123 299	3 123 299	121 070 923	135 576 950	- 14 506 027
N-Holland	257 378 637	- 7 613 174	- 7 613 174	249 765 463	232 978 101	16 787 362
Z-Holland	304 002 528	- 4 500 562	- 4 500 562	299 501 967	294 516 980	4 984 987
Zeeland	92 205 023	7 031 996	7 031 996	99 237 019	105 342 821	- 6 105 802
N-Brabant	245 209 837	1 634 772	1 634 772	246 844 610	250 358 109	- 3 513 499
Limburg	141 423 762	1 075 086	1 075 086	142 498 847	147 506 078	- 5 007 231
Flevoland	78 452 633	- 1 515 495	- 1 515 495	76 937 138	66 941 064	9 996 074
Totaal	1 992 295 000	- 1	- 1	1 992 294 999	1 992 298 844	- 3 845

Voorstel voor aanpassing verdeelmodel Provinciefonds

Appendix 2: inventarisatie van herverdelingstrajecten van het oude stelsel

Omdat de gewenste herverdeling van het nieuwe stelsel voor 1993 bestuurlijk is genormeerd staat ook de uitkomst van het nieuwe verdeelmodel voor 1993 vast. Het herverdeeffect ten opzichte van 1993 is immers gelijk aan de verdeling over 1993 volgens het nieuwe stelsel minus de verdeling over 1993 volgens het oude stelsel.

Ten opzichte van 1996 ziet deze gewenste herverdeling er iets anders uit zonder dat het nieuwe verdeelstelsel wordt aangepast voor de ontwikkelingen na 1993. Dit komt doordat de verhoudingen tussen de uitkeringen aan de provincies in het oude stelsel veranderen door twee reeds eerder vastgelegde herverdeeltrajecten: het Zeegse-akkoord (de sleutel voor de uitkering herziening wegenbeheer); de integratie van de DI (Decentralisatie-impuls) in de algemene uitkering.

Beide trajecten zijn inherent aan het oude verdeelstelsel en zijn vastgelegd vóór de bestuurlijke overeenstemming over de gewenste verdeling van het nieuwe verdeelstelsel.

Het Zeegse-akkoord betreft een overeengekomen verdeling van de middelen wegenbeheer die met ingang van 1993 zijn overgeheveld naar het Provinciefonds. Hiervoor is in het oude stelsel een begin- en een eindsleutel vastgelegd. De eindsleutel wordt geleidelijk bereikt. Het cluster Infrastructuur in het nieuwe verdeelstelsel is onder meer gebaseerd op de eindsleutel van het Zeegse-akkoord. Voor het nieuwe stelsel is er op dit punt geen verschil tussen 1993 en 1996, terwijl in het oude stelsel in dezelfde periode provincies naar de eindsituatie van het Zeegse toegroeien. Dat betekent dat een provincie die van 1994 tot en met 1996 onder het oude stelsel naar een lagere wegnuitkering is gegroeid, voor de overschakeling van het oude naar het nieuwe stelsel ten opzichte van 1996 een gunstiger herverdeeffect heeft dan ten opzichte van 1993 (en andersom).

Voor de DI-middelen is in het oude stelsel tot 1995 uitgegaan van de historische verdeling (door gebruik te maken van de integratie-uitkering). Met ingang van 1995 zijn de DI-middelen geleidelijk opgenomen in de algemene uitkering waarbij ten opzichte van de historische verdeling herverdeeffecten optreden. Omdat het oude en het nieuwe verdeelstelsel verschillen, verloopt ook de integratie van de DI-middelen anders. In feite treden de herverdeeffecten van de integratie in het nieuwe stelsel in de plaats van de effecten van de integratie in het oude stelsel. De effecten van de integratie in het nieuwe stelsel zijn onder de actualisatie opgenomen (zie hoofdstuk 5). Afgezien van deze nieuwe effecten betekent dit dat een provincie die tot en met 1996 een negatief DI-herverdeeffect had, voor de overschakeling op het nieuwe stelsel ten opzichte van 1996 een gunstiger herverdeeffect heeft dan ten opzichte van 1993.

In de volgende tabel worden de effecten van beide trajecten op de herverdeling van een oud naar een nieuw verdeelstelsel kwantitatief weergegeven (in miljoenen gulden).

Voor wat betreft het effect van de integratie van de DI kan het volgende worden opgemerkt. De tabel geeft het tegengestelde effect weer van de integratie in het oude stelsel, niveau 1996. Hierdoor wordt een situatie bereikt waarbij als het ware de DI volledig op het integratie-artikel wordt verdeeld (dit was het geval in 1994). De herverdeeffecten in het nieuwe stelsel (zie appendix 3) zijn afgezet tegen de verdeling via het integratie-artikel en treden in de plaats van de herverdeeffecten in het oude stelsel.

Herverdeling nieuwe stelsel ten opzichte van oude stelsel 1993 en 1996

	Herverdeling tov 1993	effecten herverdelingen oude stelsel		Herverdeling tov 1996
		Zeegseakkoord ¹	integratie DI ²	
Groningen	- 3,8	- 0,6	0,4	- 4,0
Friesland	- 3,3	- 1,0	- 0,3	- 4,6
Drenthe	- 5,3	- 1,0	0,3	- 6,0
Overijssel	- 3,3	0,7	- 0,7	- 3,3
Gelderland	13,1	- 2,5	- 0,9	9,8
Utrecht	- 14,5	0,6	- 1,5	- 15,5
N-Holland	16,8	0,3	- 3,0	14,2
Z-Holland	5,0	2,4	2,8	10,2
Zeeland	- 6,1	- 0,1	1,5	- 4,7
N-Brabant	- 3,5	3,1	0,2	- 0,2
Limburg	- 5,0	- 0,7	0,9	- 4,8
Flevoland	10,0	- 1,2	0,3	9,1

¹ Effect berekend als: verdeelsleutel voor 1993 minus verdeelsteutel voor 1996.

² Effect berekend als: verdeling DI in 1996 volgens oude stelsel minus historische verdeling DI.

Voorstel voor aanpassing verdeelmodel Provinciefonds

Appendix 3: actualisatie van het nieuwe verdeelmodel naar 1996

1. Algemeen overzicht

Op hoofdlijnen kunnen de onderdelen van de actualisatie van 1993 naar het uitkeringsjaar 1996 in twee groepen worden onderverdeeld: onderdelen die zonder aanpassing van het verdeelmodel kunnen worden opgenomen; onderdelen die worden vertaald door bijstelling van de gewichten.

Tot de eerste groep kunnen wijzigingen in de gegevens van de maatstaven worden gerekend en de algemene accessen die zoals gebruikelijk via de uitkeringsbases worden verdeeld.

De tweede groep bestaat uit veranderingen in de provinciale taken en/of in de bekostiging van taken. Deze veranderingen moeten worden vertaald in wijzigingen van de maatstaven die voor de taakgebieden kostenrelevant zijn. Zonodig kan deze vertaling vooraf worden gegaan door de constructie van een ijkpunt. Omdat alle taakwijzigingen goed passen in het bestaande provinciale takenpakket, bleek het goed mogelijk voor de ijkpuntenverdeling alleen gebruik te maken van de maatstaven uit het nieuwe verdeelmodel. Hierdoor kunnen de veranderingen in het Provinciefonds tot en met 1996 rechtstreeks in het nieuwe verdeelmodel worden vertaald.

Voor de vertaling van de veranderingen hebben wij ons in de eerste plaats laten leiden door het inhoudelijke verband tussen de taakwijziging en de te gebruiken maatstaven. Daarnaast is over het totaal van alle mutaties zoveel als mogelijk het herverdeeleffect ten opzichte van de historische verdeling geminimaliseerd. Op deze wijze is tegemoet gekomen aan de wens die de provincies begin 1996 in het bestuurlijke overleg uitten ten aanzien van de actualisatie. Een overzicht van de mutaties in de bedragen per eenheid is opgenomen in de bijlage bij deze appendix. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de effecten op de herverdeling (bedragen in miljoenen gulden).

Resultaten actualisatie nieuw verdeelmodel van 1993 naar 1996

	actualisatie gegevens	algemene mutaties	DI-korting	DI-onderdelen	taakwijzigingen	cumulatief effect actualisatie ¹
Groningen	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	0,0	-1,1
Friesland	-0,2	-0,4	0,2	-0,3	0,1	-0,6
Drenthe	0,0	-0,4	0,1	-0,3	-0,2	-0,7
Overijssel	-0,2	-0,1	0,4	-0,4	-0,1	-0,3
Gelderland	-0,2	0,0	0,5	0,4	0,1	0,8
Utrecht	0,7	-0,3	0,4	-1,1	-0,3	-0,5
N-Holland	0,1	0,5	-0,8	2,8	0,2	2,8
Z-Holland	-0,2	0,8	-0,5	-1,4	0,4	-0,9
Zeeland	0,0	-0,3	-0,2	0,3	0,0	-0,2
N-Brabant	0,1	0,5	0,2	-0,7	0,2	0,4
Limburg	0,1	-0,1	0,0	0,6	0,0	0,5
Flevoland	0,1	-0,1	-0,2	0,2	-0,3	-0,2

¹ Door afronding kan het totaal in een enkel geval verschillen.

Hierna worden de achtergronden van de actualisatie per onderdeel toegelicht. In bijlage 1 bij deze appendix wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen in de bedragen per eenheid.

2. Actualisatie van de maatstaven

Niet alle maatstaven kunnen op dit moment worden geactualiseerd naar het jaar 1996. Voor de maatstaf elektriciteitsverbruik is op korte termijn geen nieuwe statistiek Elektriciteitsverbruik voorhanden. Het CBS staakt de productie van deze statistiek omdat in de toekomst als gevolg van ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt de voldoende betrouwbaarheid van deze cijfers niet is gewaarborgd. Hier staat tegenover dat op afzienbare termijn een uitgebreide statistiek voor de warmtekrachtkoppeling (WKK) beschikbaar komt. In het onderzoek naar de ijkpunten voor het nieuwe verdeelmodel bleek al dat juist de zogenaamde zelfopwekkers relevant zijn voor de verschillen in kosten van provinciale milieutaken. Een uitgebreide statistiek voor de warmtekrachtkoppeling lijkt daarom, mogelijk in combinatie met de bestaande maatstaven, een aanvaardbaar alternatief te kunnen bieden voor de huidige maatstaf totaal-elektriciteitsverbruik.

Wij stellen daarom voor om tot en met 1998 nog gebruik te maken van de maatstaf elektriciteitsverbruik, bevroren op het niveau van het laatst gemeten jaar (1993). Dit zal via de regelgeving worden geëffectueerd. Mogelijk kan dan voor de verdeling 1999 de maatstaf WKK in gebruik worden genomen. En en ander is afhankelijk van de besluitvorming over het periodiek onderhoud Provinciefonds (zie appendix nr. 4).

Voor de maatstaf «Groen» is van voorlopige cijfers uitgegaan. Binnenkort verschijnen definitieve cijfers in de publicatie Bodemstatistiek 1993 van het CBS.

3. Algemene accressen en decressen

Het saldo van toevoegingen en onttrekkingen met een algemeen karakter van 1994 tot en met 1996 bedraagt f 50,7 miljoen. Dit saldo is als volgt opgebouwd:

	niveau 1996 (in miljoenen)
accessen	79,9
ombuigingen	- 45,5
beleidsintensiveringen/besparingsverliezen	3,3
prioriteiten Regeerakkoord	6,0
loon- en prijscompensatie taakmutaties	0,4
ABP-complex	6,6

Voor de verdeling van deze bedragen in het nieuwe stelsel gaan wij uit van een verhoging van de uitkeringsfactor. In de tabel op pagina 1 van deze appendix zijn de effecten hiervan weergegeven ten opzichte van de oude verdeling. Daarvoor is de nieuwe verdeling afgezet tegen de verdeling van de mutaties in het oude stelsel: naar rato van de uitkeringsbases en de verdeelsleutel voor de uitkering herziening wegenbeheer.

4. De Decentralisatie-impuls

De Decentralisatie-impuls (DI) heeft in 1996 tot een toevoeging aan het Provinciefonds geleid van cumulatief f 265,8 miljoen¹. Voor de integratie van de verschillende onderdelen in de algemene uitkering gelden zowel voor het oude als het nieuwe verdeelstelsel enkele bijzonderheden. Dit geeft ons reden de DI in dit actualisatie-voorstel apart te behandelen.

In de eerste plaats is voor de overheveling naar het Provinciefonds een korting op de bedragen toegepast. Deze korting bedraagt in 1996 cumulatief f 28,5 miljoen. De verdeling van dit bedrag is gebaseerd op een bestuurlijke overeenkomst tussen de provincies.

In de tweede plaats worden de bedragen voor de onderwerpen rivierdijkversterkingen en onderhoud waterkeringen tijdelijk «geparkeerd» op het integratie-artikel. In het nieuwe stelsel is deze handelwijze gecontinueerd. Naar de stand van 1996 is hiermee een bedrag gemoeid van f 110,9 miljoen.

In de derde plaats worden de DI-middelen, afgezien van de rivierdijkversterkingen en onderhoud waterkeringen, in het oude stelsel geleidelijk verdeeld via de algemene uitkering vanwege optredende herverdeel-effecten ten opzichte van de historische verdeling. Voor de jaren 1993 en 1994 is het volledige bedrag verdeeld via de integratie-uitkering. Vanaf 1995 zijn de middelen geleidelijk opgenomen in de algemene uitkering. In 1996 wordt in het oude stelsel nog f 83,9 miljoen verdeeld via de integratie-uitkering (afgezien van de rivierdijkversterkingen en onderhoud waterkeringen). Het nieuwe stelsel gaat uit van een «schone oplevering». Dit betekent dat alle middelen zijn opgenomen in de algemene uitkering.

¹ Inclusief de zogenaamde FUN-gelden die hier onder de DI worden geschaard aangezien deze te zamen met de DI-middelen in het oude stelsel zijn geïntegreerd.

De herverdeling die hiermee gepaard gaat maakt onderdeel uit van het integrale overgangstraject.

Tot slot is een deel van de DI-middelen voor het nieuwe stelsel reeds opgenomen in de ijkpunten respectievelijk het verdeelmodel voor 1993. Het betreft het bedrag dat in 1993 via de integratie-uitkering werd verdeeld (f 23,5 miljoen) en de DI-mutaties op de algemene uitkering 1993 (f 1,3 miljoen). Daarnaast is geanticipeerd op overheveling van de specifieke uitkering Milieu- apparaatskosten/NMP(plus) tot een bedrag van f 54,2 miljoen (het niveau 1993).¹

In relatie tot de actualisatie van het verdeelmodel kan voor de DI het volgende overzicht worden opgesteld.

	niveau 1996 (in miljoenen)
rivierdijken/waterkeringen (te verdelen buiten de algemene uitkering)	110,9
reeds verdeeld in het model 1993	24,8
korting	- 28,5
toevoegingen aan de algemene uitkering	158,6
totaal	265,8

In dit hoofdstuk behandelen wij eerst de verdeling van de DI-korting (paragraaf 4.1). Daarna behandelen wij de onderdelen die voor 1996 in het nieuwe stelsel via de algemene uitkering worden verdeeld (paragraaf 4.2). Tot slot vergelijken wij in paragraaf 4.3 de integratie van de DI in het nieuwe stelsel met de integratie in het oude stelsel.

4.1. De DI-korting

De oorspronkelijke verdeling van de korting heeft meer het karakter van een bestuurlijke weging dan van een kostenoriëntatie. Het bedrag kan niet pro rata aan de beleidsclusters worden toegerekend omdat voor de verdeling ook uitkeringen buiten het Provinciefonds zijn meegewogen. Gelet op deze achtergronden is voor de actualisatie zo goed mogelijk aangesloten op de oorspronkelijke verdeling. In de tabel op pagina 1 van deze appendix is het effect van deze actualisatiestap afgezet tegen de historische verdeling van de korting.

4.2. De DI-onderdelen

Het voor de DI resterende bedrag van f 158,6 miljoen kan als volgt aan de clusters van het nieuwe verdeelstelsel worden toegerekend.

	niveau 1996 (in miljoenen)
Bestuur	1,30
Infrastructuur	21,25
Water en milieu	67,30
Ruimte	8,50
Voorzieningen bevolking	60,25
Totaal	158,60

¹ Het verdeelmodel voor 1993 sluit aan op het bedrag voor het Provinciefonds in 1993. De milieu-uitkering is met ingang van 1995 overgeheveld naar het Provinciefonds. In het verdeelmodel-1993 is het vooruitlopen op de overheveling bij de ijkpunten vertaald door middel van een tijdelijke fictieve maatstaf. Deze maatstaf vervalt bij de toevoeging van het bedrag van f 54,2 miljoen.

Het bedrag voor het cluster Bestuur heeft betrekking op rampenbestrijdingen. Gelet op de aard van deze taakuitbreiding is het bedrag verdeeld via de maatstaf vast bedrag. De toevoegingen aan het cluster Infrastructuur hebben betrekking op de muskusrattenbestrijding en de apparaatskosten voor het regionaal orgaan verkeersveiligheid. Omdat bij de laatstgenoemde taakuitbreiding in zekere mate schaafeffecten een rol spelen is 20% van het bedrag verdeeld via de maatstaven vast bedrag en

inwoners met een minimum van 640 000. Voor het overige deel is in de eerste plaats aangesloten bij areaalgebonden maatstaven (50% via de maatstaven oppervlakte en gewogen weglengte). Daarnaast is ook een deel van het bedrag verdeeld via de maatstaven stedelijke inwoners (10%) en landelijke inwoners (20%). Beide maatstaven kunnen in verband worden gebracht met de verkeersveiligheid. Daarnaast kunnen landelijke gebieden ook in verband worden gebracht met muskusrattenbestrijding. Omdat de maatstaf water ook het buitenwater bevat komen de provinciale aandelen binnenwater onvoldoende scherp naar voren om voor dit onderdeel te worden ingezet. Van de toevoeging van f 67,3 miljoen aan het cluster water en milieu kan f 54,2 miljoen in het verdeelmodel worden opgenomen zonder de bedragen per eenheid aan te passen. Het gaat dan om de specifieke uitkering milieu-apparaatskosten/NMP(plus) zoals die in 1993 bestond. Tot dit bedrag is bij de opstelling van de ijkpunten voor het nieuwe verdeelmodel met de overheveling rekening gehouden. Voor de overige f 13,1 miljoen is gebruik gemaakt van de maatstaf inwoners (45%), de maatstaf elektriciteitsverbruik (30%) en de maatstaf stedelijke inwoners (25%). De toevoeging van f 8,5 miljoen aan het cluster Ruimte heeft volledig betrekking op het Natuurbeleidsplan (NBP). De middelen voor het NBP zijn voor het grootste deel (f 22,7 miljoen) reeds opgenomen in het nieuwe verdeelstelsel. In het oude stelsel werd dit bedrag in 1993 verdeeld via de integratie-uitkering. In aansluiting op het ijkpunt Ruimte is het resterende deel volledig verdeeld via de maatstaf Groen. De toevoeging van f 60,25 miljoen aan het cluster Voorzieningen heeft betrekking op de volgende taakuitbreidingen:

- steunfunctie minderheden;
- vrouwenemancipatiebureaus;
- bijdragen aan woonwagengedragers;
- kinderopvang;
- wetenschappelijke steunfuncties bibliotheken;
- WAO-platforms;
- regionale patiënten- en consumentenplatforms.

De verschillende doelgroepen voor deze provinciale taken zijn voornamelijk inwonergelateerd. Daarom is 30% van het bedrag verdeeld via de maatstaf inwoners, 25% via de maatstaf stedelijke inwoners en 25% via de maatstaf landelijke inwoners. Er bestaat een samenhang tussen stedelijkheid en het aantal minderheden per provincie. Daarnaast zijn provinciale activiteiten ook op deze beleidsterreinen in zekere mate complementair aan die van gemeenten. Net als bij de opstelling van het ijkpunt voor Voorzieningen is daarom rekening gehouden met landelijkheid. Tot slot is er bij de kosten van de taakuitbreidingen ook sprake van een vaste component. Daarom is 20% van het bedrag verdeeld via de maatstaf vast bedrag.

In de tabel op pagina 1 van deze appendix is het effect van de integratie van de DI-onderdelen in het nieuwe stelsel weergegeven ten opzichte van de historische verdeling.

5.3. vergelijking integratie DI oude en nieuwe stelsel

In de voorgaande paragrafen zijn de herverdeeffecten van DI-integratie in het nieuwe stelsel afgemeten naar de historische verdeling van de DI-onderdelen. Deze effecten verschillen van de effecten waarmee de integratie van de DI in het oude stelsel gepaard gaat. In de volgende tabel worden de herverdeeffecten van de DI-integratie vergeleken. Daarbij is voor het oude stelsel weergegeven het niveau 1996, in dat jaar was 54% van de integratie voltooid, en het niveau 1998. Uit de tabel kan worden afgeleid dat het nieuwe stelsel beter aansluit op de historische verdeling van het DI-pakket.

Voor zowel het oude als het nieuwe stelsel geldt dat de middelen voor rivierdijkversterking en onderhoud waterkeringen voorlopig via de integratie-uitkering worden verdeeld.

Tabel 1; effecten integratie DI (bedragen in miljoenen gulden)

herverdeeleffecten integratie DI; t.o.v. historische verdeling			
	in het oude stelsel niveau 1996	in het oude stelsel niveau 1998	in het nieuwe stelsel ¹
Groningen	- 0,4	- 0,6	- 0,6
Friesland	0,3	0,2	- 0,1
Drenthe	- 0,3	- 0,2	- 0,2
Overijssel	0,7	- 0,3	0,1
Gelderland	0,9	1,2	0,9
Utrecht	1,5	1,5	- 0,7
N-Holland	3,0	5,3	2,0
Z-Holland	- 2,8	- 4,0	- 1,8
Zeeland	- 1,5	- 1,3	0,1
N-Brabant	- 0,2	- 0,1	- 0,4
Limburg	- 0,9	- 2,3	0,6
Flevoland	- 0,3	0,6	0,1

¹ Door afronding kan het totaal verschillen van de som van de herverdeeleffecten «DI-korting» en «DI-onderdelen».

5. Overige wijzigingen

De overige wijzigingen betreffen taakwijzigingen, veranderingen in de bekostigingswijze van taken en sanering van specifieke uitkeringen. Van 1994 tot en met 1996 is er per saldo f 14,0 miljoen aan het Provinciefonds toegevoegd vanwege taakwijzigingen en sanering van specifieke uitkeringen. Daarnaast is de algemene uitkering in 1996 met een bedrag van f 562,5 miljoen verlaagd in verband met de verruiming van het provinciaal belastinggebied.

5.1. taakwijzigingen en sanering specifieke uitkeringen

Het bedrag van f 14,0 miljoen kan als volgt naar de beleidsclusters worden toegerekend.

	niveau 1996 (in miljoenen)
Bestuur	- 2,5
Infrastructuur	-
Water en milieu	18,1
Ruimte	- 5,0
Voorzieningen bevolking	3,4
Totaal	14,0

Voor de verdeling van de mutaties in het cluster *Bestuur* is aangesloten bij de maatstaven die ook als ijkpuntfactor zijn toegepast. Van het bedrag is 40% verdeeld via de maatstaf vast bedrag en 60% via het inwonertal. De mutaties hebben betrekking op het provinciaal toezicht, de jaarwedden van gedeputeerden, de herziening van de Abw, de salarissen van de Commissarissen der Koningin en een wijziging van de uitkeringsregeling voor politieke ambtsdragers. Daarnaast is een toevoeging van f 0,6 miljoen voor het Arbeids- en opleidingsfonds verdeeld via de uitkeringsfactor.

Het bedrag voor het cluster *Water en milieu* is opgebouwd uit een bedrag in verband met de uitvoering van de wet Chemische afvalstoffen (in het totaal f 7,5 miljoen) en een bedrag voor de apparaatskosten vrijwillige bodemsanering (f 10,6 miljoen). Vanwege een vaste component in de kosten van deze taken is gekozen voor een verdeling via de maatstaf vast bedrag (35%). Daarnaast is rekening gehouden met het inwonertal (20%), de oppervlakte land (20%) en het elektriciteitsverbruik (25%) als maat voor de bedrijvigheid.

De mutatie voor het cluster *Ruimte* heeft betrekking op een uitname van f 5,0 miljoen in verband met de beëindiging van het toeristisch beleid. Dit bedrag is verdeeld via de uitkeringsfactor.

De toevoeging van f 3,4 miljoen aan het cluster *Voorzieningen* heeft betrekking op de bestuurskosten van de jeugdhulpverlening. Dit bedrag is voor 50% verdeeld via de maatstaf vast bedrag en voor 50% via de maatstaf inwoners.

5.2. verruiming provinciaal belastinggebied

De verlaging van de algemene uitkering in 1996 met f 562,5 miljoen in verband met de verruiming van het provinciaal belastinggebied kan naadloos worden opgenomen in het nieuwe verdeelstelsel. De grondslag van de belastingmaatstaf stemt overeen met de verdeelsleutel die in het oude stelsel voor de uitname is gehanteerd. Het volledige bedrag wordt verdeeld via de maatstaf opbrengst MRB. Het rekestarief voor de maatstaf wordt daartoe gebracht op f 73,59 procenten.

Bijlage bij Appendix nr.3 overzicht mutaties bedragen per eenheid

	vast bedrag	inwoners inwoners met min. van 640 000	inwoners met min. inwoners van 640 000	stede- lijke inwoners	lande- lijke inwoners tot 607 000	opper- vlakte land	water	groen	gewogen weg- lengte	elek- trici- teits- verbruik	Motor- rijtuigen- belas- ting	su
verdeelmodel 1993	8 390 270	41,10	19,91	28,53	35,53	99,04	68,43	34,00	52 719,94	699,23	25,18	- 1 000
algemene mutaties	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
DI-korting	- 237 500	0,28	0,87	- 1,84	- 1,57	- 2,52	0,00	- 1,01	- 993,31	- 71,55	0,00	0
DI-onderdelen	1 289 584	1,55	0,13	3,30	3,55	0,94	0,00	3,01	1 036,87	49,41	0,00	1 000
taakwijzigingen	566 250	0,22	0,00	0,00	0,00	1,07	0,00	0,00	0,00	56,80	48,41	0
verdeelmodel 1996	10 008 604	43,14	20,90	29,99	37,51	98,52	68,43	36,00	52 763,51	733,89	73,59	0

Voorstel voor aanpassing verdeelmodel Provinciefonds

Appendix 4: vooruitzichten voor de jaren na 1996

In de huidige ramingen is het aantal mutaties voor het Provinciefonds in 1997 beperkt. Naast een algemeen accres van circa f 63 miljoen, wordt er naar de huidige inzichten een bedrag van f 16,6 miljoen aan de algemene uitkering toegevoegd vanwege taakwijzigingen. Daarnaast wordt in 1997 de algemene uitkering verlaagd met een bedrag van f 187,5 miljoen in verband met de verruiming van het provinciaal belastinggebied. De verschuivingen in de herverdeling van het nieuwe stelsel blijven naar verwachting beperkt. In de komende junicirculaire zullen wij voor het uitkeringsjaar 1997 een kwantitatief beeld geven van het nieuwe verdeelstelsel.

Een punt van aandacht is de dynamiek van de belastingmaatstaf in verband met de overschakeling op de wet Houderschapsbelasting. Dit onderwerp behandelen wij uitvoerig in de aanvulling op deze Appendix.

Voor de jaren na 1997 is het periodiek onderhoud Provinciefonds van belang. Net als bij het nieuwe Gemeentefonds zijn wij voornemens gelijktijdig met de indiening van de begroting van het Provinciefonds een onderhoudsrapportage te presenteren. De rapportage bevat een oordeel over de werking van het verdeelstelsel en een onderhoudsagenda waarop alle toekomstige voornemens tot actualisatie zijn vermeld.

Deze toekomstige voornemens kunnen als achtergrond hebben:

- a) autonome wijzigingen in de kostenstructuur van de provinciale taken;
- b) wijzigingen die verband houden met een verandering van provinciale taken, verandering van de bekostigingswijze en veranderingen in verband met de sanering van specifieke uitkeringen.

Het is de bedoeling dat aan de toekomstige voornemens steeds drie fasen voorafgaan.

Allereerst is er de signaleringsfase. In deze fase worden mogelijke wijzigingen die relevant zijn voor de verdeling van het Provinciefonds genventariseerd. Voor de signalering van mogelijke autonome wijzigingen in de kostenstructuur wordt de verdeling van het Provinciefonds op globale wijze geconfronteerd met de provinciale inkomsten en uitgaven. Hiertoe zal op basis van gegevens die worden gebruikt voor het toezicht op de provinciale financiën een «monitorsysteem» worden ontwikkeld.

In de volgende fase kan zonedig nader onderzoek plaatsvinden. Voor autonome wijzigingen in de kostenstructuur zal er daarvoor concrete aanleiding moeten zijn te veronderstellen dat er met het verdeelstelsel

«iets mis is». Voor beleidsvoornemens die de provinciale taken betreffen kan in deze fase worden gezien welke factoren relevant zijn voor de verschillen in kosten.

In de derde fase van aanpassing wordt tot slot een concreet voornemen geformuleerd tot aanpassing van het verdeelmodel. Deze voornemens kunnen variëren van een aanpassing van de gewichten van de maatstaven tot een wijziging van de maatstaven. Voor een aanpassing van de gewichten wordt een ministeriele regeling in procedure gebracht, een wijziging van de verdeelmaatstaven verloopt via een algemene maatregel van bestuur.

Bij de start van het nieuwe verdeelstelsel is de onderhoudsagenda nagenoeg leeg. In de appendix nr. 3 hebben wij het onderhoud aan de maatstaf elektriciteitsverbruik genoemd. Achtergrond hiervan is het leveren van gegevens door het CBS. De voorbereidingen om te komen tot een maatstaf op basis van de statistiek warmtekrachtkoppeling zullen de komende jaren deel uit maken van de onderhoudsagenda.

Voorstel voor actualisatie nieuw verdeelmodel Provinciefonds

Aanvulling op Appendix 4

Betreft: de doorwerking van de ontwikkeling van de MRB-opbrengst in de algemene uitkering

Tijdens de behandeling van het concept-actualisatievoorstel in het vakberaad provinciale financiën op 21 maart jongstleden is gevraagd om een verkenning van het effect van de belastingmaatstaf (opcenten MRB) in 1998. Dit naar aanleiding van de ontwikkeling van de opbrengst van de opcenten in 1996 in verband met de verruiming van het provinciaal belastinggebied en de invoering van de houderschapsbelasting. Dit verzoek heeft geleid tot een notitie, die is toegezonden aan de provincies ten behoeve van de bestuurlijke consultatieconferentie op 10 april. In opdracht van de conferentie heeft nader overleg met het vakberaad plaatsgevonden over de opbrengstcijfers 1996 en de doorwerking in de verdeling 1998. De resultaten van dit overleg zijn in deze notitie verwerkt.

Voordat wij nader ingaan op de relatie tussen deze ontwikkelingen in het provinciale belastinggebied en de verdeling van de algemene uitkering, maken wij eerst in par. 1 enkele algemene opmerkingen.

1. algemene opmerkingen

– aard van de belastingmaatstaf

De MRB-maatstaf in het nieuwe verdeelmodel voor het Provinciefonds leidt ertoe dat de financiële gevolgen van verschillen in belastingcapaciteit worden verevend. De maatstaf is de uitwerking van de opdracht die in het wetsvoorstel aan het verdeelmodel wordt meegegeven: de verdeling houdt rekening met verschillen tussen de provincies onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met verschillen in noodzakelijke uitgaven. De MRB-maatstaf kan vanuit dat gezichtspunt solidariteitsmaatstaf worden genoemd. Deze lijn is al ingezet met de aftrekpost in het huidige Provinciefonds en wordt ook in het nieuwe Gemeentefonds toegepast (OZB-maatstaf). Het effect van de maatstaf is dat, afgezet tegen een uniform rekentarief, provincies met een relatief hoog aandeel eigen belastinginkomsten een lagere algemene uitkering krijgen, ten gunste van de provincies met relatief lage belastinginkomsten. Provincies waar de groei van de capaciteit achterblijft ten opzichte van het landelijk gemiddelde krijgen in de loop van de tijd compensatie in de

algemene uitkering; provincies met een relatief sterke groei van de belastinginkomsten merken in de loop van de tijd een daling van hun aandeel in de algemene uitkering.

Ten overvloede: de maatstaf neemt verschillen in belastingcapaciteit niet weg. Dit betekent dat een provincie met een relatief klein aandeel eigen belastinginkomsten een grotere tariefverhoging moet toepassen om een bepaald bedrag aan extra middelen te genereren dan een provincie met een relatief grote belastingcapaciteit. Deze vergelijking geldt uiteraard ook andersom: een provincie met een groot aandeel eigen inkomsten derft een groter bedrag bij een bepaalde tariefverlaging dan een provincie met een relatief kleine capaciteit.

– nadere uitwerking van de belastingmaatstaf

In de Memorie van Toelichting is als uitwerking van art. 1 (par. 2.2, onder Artikel 8, eerste lid), art. 7, respectievelijk Bijlage 1, het volgende geformuleerd: «De maatstaf (voor verschillen in belastingcapaciteit) is het totaal van de hoofdsommen van de MRB in het tweede jaar voorafgaande aan het uikeringsjaar (jaar T-2). (...) De MRB-capaciteit van elke provincie wordt berekend door de gerealiseerde opbrengst te delen door het opcententariaf en de uitkomst te vermenigvuldigen met honderd. (...) Als gewicht per eenheid wordt een uniform rekentariaf gehanteerd. In beginsel wordt dit niet aangepast aan de feitelijke ontwikkeling van de opcententariafen. Op de verdeling is daardoor alleen de dynamiek van de capaciteit van invloed.»

Bij de vaststelling van het opcententariaf over het jaar T-2 moet rekening worden gehouden met de bijstelling van de tarieven per 1 april van elk jaar. Het opcententariaf is daardoor het gewogen gemiddelde van de tarieven voor en na de mutatedatum. Als wegingsfactor wordt daarbij gehanteerd de duur van het tijdvak waarin elk tarief bepalend is geweest voor de opbrengst. Voor die duur is naast de datum 1 april ook van belang of sprake is van achterstanden bij het verzenden en innen van aanslagen door de belastingdienst. In 1996 is daarvan feitelijk sprake geweest.

De werking van de belastingmaatstaf in jaar T kan nog als volgt met enige eenvoudige formules worden toegelicht. Het totaal van PF en opbrengsten MRB (herberekend tegen rekentariaf) wordt naar rato van de uitkeringsbases verdeeld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de uitkeringsfactor. Voor het landelijk totaal geldt:

$$(1) PF + MRB = UF * UB$$

wat hetzelfde is als

$$(2) UF = (PF + MRB) / UB^1$$

waarin

* PF: omvang provinciefonds in jaar T

* MRB: feitelijke MRB-opbrengst in jaar T-2, herberekend tegen het rekentariaf in jaar T; dit is hetzelfde als: opbrengst per opcent in jaar T-2 * rekentariaf

* UF: uitkeringsfactor in T (ook wel: uitkeringspercentage)

* UB: som van de provinciale uitkeringsbases in T (eenheden*bedrag/eenheid van de kostenmaatstaven)

Per provincie geldt het volgende

$$pf_i = UF * ub_i - mrb_i$$

waarin:

* pf_i : algemene uitkering aan provincie i

* ub_i : uitkeringsbasis provincie i

* mrb_i : mrb-opbrengst (rekentariaf * feitelijke opbrengst per opcent in T-2)

¹ In plaats van (1) en (2) kan ook worden genoteerd: (3) $PF = UF * (UB - MRB/UF)$, waarbij de term MRB/UF terugkomt in de formulering van de MRB-maatstaf in Bijlage 1 bij het wetsvoorstel.

2. Cijfermatige uitwerking voor 1996

Voor 1994 is een opbrengst van f 293 miljoen relevant, bij een gewogen gemiddeld opcententariaf van 25,2. Dit komt overeen met een opbrengst van 11,6 mln per opcent, als volgt verdeeld over de provincies.

Tabel 1 : MRB-capaciteit 1994

	opbrengst in guldens per opcent 1994
Groningen	397 799
Friesland	421 607
Drenthe	360 763
Overijssel	769 300
Gelderland	1 418 326
Utrecht	834 323
N-Holland	1 793 655
Z-Holland	2 418 822
Zeeland	296 866
N-Brabant	1 866 363
Lirnburg	873 840
Flevoland	167 981
Totaal	11 619 645

In de actualisatie 1996 is met deze opbrengst per opcent rekening gehouden. Het rektariaf is aangepast, in aanmerking genomen dat het aantal opcenten in 1996 is toegenomen als gevolg van de verruiming van het provinciaal belastinggebied (eerste tranche ad 562,5 mln in 1996). Daarmee stijgt het rektariaf tot 73,6 opcenten in 1996. Deze stijging levert ten opzichte van de aftrekpost die in het huidige Provinciefonds wordt gehanteerd geen herverdeeffecten op.

De tweede tranche ad 187,5 mln in 1997 leidt tot een rektariaf van 89,7 opcenten in 1997 en volgende jaren (structureel niveau). Dit tarief zal worden toegepast in de junicirculaire 1998.

3. Effect van de overschakeling op de houderschapsbelasting c.a.

Tussen 1994 en 1996 wordt de dynamiek van de provinciale belastinginkomsten sterk beïnvloed door de inwerkingtreding van de wet Houderschapsbelasting. Deze wet heeft gevolgen voor de totale hoofdsom van de MRB en daarmee ook voor de provinciale belastingcapaciteit. De wijziging van de definitie van een belastingplichtige brengt met ingang van 1 april 1995 een substantiele groei met zich mee van de opbrengst van de MRB voor zowel rijk als provincies: in 1994 nog 293 miljoen en, na de verruiming met 562,5 miljoen, in 1996 in totaal 1040 miljoen. Gemeten in opbrengst per opcent een stijging, landelijk, van f 11,6 miljoen naar f 14,1 miljoen. Bij de verdeling 1998 zal met deze 14,1 miljoen worden gerekend, als volgt over de provincies verdeeld:

Tabel 2: MRB-capaciteit 1996

	opbrengst in guldens per opcent 1996
Groningen	456 902
Friesland	513 582
Drenthe	433 477
Overijssel	889 613
Gelderland	1 729 941
Utrecht	1 035 064
N-Holland	2 202 108

	opbrengst in gulden per opcent 1996
Z-Holland	2 922 810
Zeeland	355 088
N-Brabant	2 332 829
Limburg	1 032 771
Flevoland	225 644
Totaal	14 129 828

Verondersteld mag worden dat deze stijging per opcent grotendeels het gevolg is van de houderschapsbelasting. Daarnaast speelt de trendmatige groei van het autopark mee. Niet bekend is in hoeverre sprake is van incidentele opbrengsten. Voor de verdeling in 1998 is het echter niet noodzakelijk de precieze oorzaken te kennen. Oogmerk is immers om de zuivere opbrengsten, inclusief mogelijke incidentele effecten, in de verdeling te verdisconteren (met een vertraging van twee jaar). Voorzover sprake is van incidentele effecten in de opbrengsten 1996 werken deze eenmalig door in de verdeling 1998. Wanneer een incidentele factor na 1996 niet meer terugkomt, wordt dit weerspiegeld in de verdeling 1999 en volgende jaren.

Bij de berekening van de opbrengst per opcent in 1996 (het quotiënt van totale opbrengst en het gewogen gemiddelde opcententariaf) is nog met het volgende rekening gehouden. Door achterstanden bij de verzending en inning van aanslagen MRB door de Belastingdienst is de verhoging van het opcententariaf per 1 april in verband met de verruiming pas effectief geworden per 1 mei. Bij de berekening van het gewogen gemiddelde opcententariaf 1996 is daarom het tarief vóór verruiming het gewicht viertwaalfde gegeven en het tarief ná verruiming het gewicht achttwaalfde. Zonder dergelijke achterstanden zouden deze gewichten drietwaalfde respectievelijk negentwaalfde moeten zijn.

Samenvattend wordt in 1998 dus gewerkt met een rekestariaf van 89,7 opcent en een opbrengst per opcent van 14,1 miljoen. Door de stijging van de opbrengst per opcent van 11,6 mln in 1994 tot 14,1 mln in 1996 (+ 2,5 miljoen per opcent) wordt ten opzichte van de actualisatie 1996 een extra bedrag van 225 miljoen (89,7 * 2,5 mln) bij de verdeling betrokken. Dit leidt tot de bedragen in tab.3.

¹ Door een aantal provincies wordt overigens aangevoerd dat ook een weging van de opcententarieven vóór respectievelijk ná de verruiming met drietwaalfde respectievelijk negentwaalfde te verdedigen is. Daarbij dient dan een bedrag van 52,5 miljoen nabetaaling te worden betrokken, dat gezien zou moeten worden als het bedrag waarmee de opbrengsten over april alsnog op het juiste, hoge niveau worden gebracht. Dit bedrag kan echter niet zonder meer als correctie voor april worden aangemerkt, waardoor deze methode minder zuiver moet worden geacht. Genoemde provincies geven eveneens in overweging om de opbrengsten 1996 zoveel mogelijk te schonen voor de incidentele ontwikkelingen in 1996. Dit kan op twee manieren: uitgaan van de theoretische opbrengst zoals berekend door de belastingdienst of uitgaan van de opbrengst over de periode 1-4-1996/1-4-1997. Beide suggesties wijken af van het bestuurlijk overeengekomen nieuwe verdeelmodel zoals ook toegepast bij de actualisatie. In essentie gaat het erom dat juist niet voor incidentele factoren wordt gecorrigeerd, omdat ook die in jaar T-2 een reële invloed op de belastingontvangsten hebben gehad.

Tabel 3: effect groei opbrengst per opcent van 1994 tot 1996, inclusief de vertaling in het nieuwe verdeelmodel (bedragen in miljoenen gulden)

	(1) opbrengst als gevolg van groei grond- slag (tegen rekestariaf)	(2) effect meer- opbrengst op algemene uit- kering	(3) totaal effect = (1) + (2)
Groningen	5,3	7,0	12,3
Friesland	8,3	6,2	14,5
Drenthe	6,5	3,9	10,5
Overijssel	10,8	6,2	17,0
Gelderland	28,0	- 0,5	27,5
Utrecht	18,0	- 4,1	13,9
N-Holland	36,6	- 7,5	29,1
Z-Holland	45,2	- 8,9	36,3
Zeeland	5,2	5,3	10,6
N-Brabant	41,9	- 12,8	29,0
Limburg	14,3	2,2	6,4
Flevoland	5,2	2,9	8,0
Totaal	225,2	0,0	225,2

In kolom 1 van tabel 3 staat de verdeling van de toename van de totale opbrengst (op jaarbasis) over de provincies. In kolom 2 staat het effect van deze meeropbrengst op de uitkomst van het verdeelmodel in 1998. Met de aantekening dat kolom (1) is herleid op jaarbasis en wordt geffectueerd in 1996 en kolom 2 wordt geffectueerd in 1998 staat de optelsom van beide (kolom 3) voor het totale effect. De verhouding tussen de bedragen in kolom 3 komen, zoals ook wordt beoogd, overeen met de verhouding tussen de uitkeringsbases.