

De Toekomst van de Financiële Verhouding tussen Rijk en provincies

Preadvies opgesteld door:

Commissie¹:

Prof. dr. Peter B. Boorsma (Universiteit Twente) (voorzitter)

Prof. dr. G. Jan van Helden (Universiteit Groningen)

Prof. dr. Luigi van Leeuwen (Universiteit Tilburg)

Ondersteuning: drs. Peter Wilms (APE)

Den Haag, 9 mei 2009

¹ Waar dit rapport spreekt over de commissie, wordt deze commissie bedoeld. Indien wordt gedoeld op andere commissies wordt de voorzitter genoemd.

1. Inleiding

De beheerders van het Provinciefonds hebben op 17 oktober 2008 een advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over de omvang en verdeling van het Provinciefonds. De Raad heeft op zijn beurt een onderzoek laten verrichten door onderzoeksbureau Cebeon.

Cebeon heeft het eindrapport uitgebracht op 5 maart jl. en de Rfv heeft (een nog niet definitief) rapport uitgebracht op 16 maart. Het definitieve Rfv rapport – waarin nog enkele kleine wijzigingen zijn aangebracht – is inmiddels op de site van de Rfv verschenen.

Het IPO heeft een commissie van drie hoogleraren ingesteld; alle drie zijn in het verleden betrokken geweest bij discussies over de financiële verhouding en provinciale en gemeentelijke financiën. De commissie is ondersteund door drs. Peter Wilms (APE). Het is de commissie bekend dat tezelfdertijd door verschillende provincies onderzoeken zijn uitgezet om het Rfv advies kritisch te beoordelen. De commissie heeft bij haar werkzaamheden in het bijzonder betrokken het rapport van de commissie die door de provincie Noord-Brabant is ingesteld. Deze commissie bestond uit prof. dr Hans van Mierlo (Rijksuniversiteit Limburg, voorzitter), prof. mr Hendrik Jan de Ru (Rijksuniversiteit Utrecht), en dr. Jan van der Bij (IOO). Het rapport van deze commissie is op hoofdlijnen conform het hier voorliggende rapport; enkele interessante punten zullen in het voorliggende rapport worden aangehaald.

Het IPO heeft voor deze commissie de volgende vraagstelling geformuleerd:

Centrale vraagstelling is of het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen een complete en juiste weging maakt van de inkomsten en uitgaven van de provincies en de ontwikkeling daarin.

Daarbij wordt de commissie in elk geval (gevraagd) ook de volgende vragen te beantwoorden:

- *heeft de Rfv de taakopdracht volledig uitgevoerd?*
- *in hoeverre is de gebruikte methodiek, waaronder de gehanteerde verdeelsystematiek, toepasbaar op de probleemstelling?*
- *hoe wordt geoordeeld over het advies over de omvang van het Provinciefonds in relatie tot de voorkeursvolgorde in de Financiële-verhoudingswet en de functies van het belastinggebied?*
- *welke verschillen ontstaan met de uitvoering van het advies van de Rfv tussen de financiële verhoudingen Rijk-provincies en Rijk-gemeenten?*

Opzet

In hoofdstuk 2 wordt de vraag beantwoord of de Rfv de taakopdracht volledig heeft uitgevoerd.

In hoofdstuk 3 wordt commentaar geleverd op het onderzoek van Cebeon en op het advies van de Rfv, toegespitst op de weging van de inkomsten en uitgaven van de provincies en de ontwikkeling daarin. In Bijlage 1 zal het commentaar meer en détail op de berekeningen van de Raad ingaan en langs de lijnen van het Rfv-advies tot een aangepast niveau van het Provinciefonds komen. Met dit onderwerp is vervlochten het

antwoord op de vraag of de gebruikte methodiek "waaronder de gehanteerde verdeelsystematiek" toepasbaar is op de probleemstelling.

In hoofdstuk 4 wordt stil gestaan bij het derde aspiratieniveau dat in het rapport van de Rfv als vertrekpunt wordt genoemd. In hoofdstuk 5 wordt kort ingegaan op de consequenties van het advies van de Rfv voor de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. In hoofdstuk 6 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

In dit commentaar wordt slechts beperkt ingegaan op de consequenties voor de verdeling over de provincies. Waar het commentaar aangeeft dat een eventuele "aanslag" op het Provinciefonds (PF) kleiner zal moeten zijn, heeft dat tot gevolg dat de pijn voor de individuele provincies kleiner zal zijn.

2. Heeft de Rfv de taakopdracht volledig uitgevoerd?

In het onderstaande worden de aan de Rfv gestelde onderzoeksvragen geformuleerd. Ze worden hier herhaald en van commentaar voorzien, gericht op de vraag of de betreffende onderzoeksvraag is behandeld. Als het commentaar luidt "behandeld" bevat dat nog geen waardeoordeel.

- Dienen de verschillende onderdelen van de financiële verhouding te worden aangepast en zo ja op welke wijze?
 1. De verdeling en de omvang van het provinciefonds. *Commentaar:* behandeld.
 2. De verdeling en omvang van de overige eigen inkomsten. *Commentaar:* behandeld.
 3. De verdeling en omvang van de overige eigen middelen. *Commentaar:* behandeld.
 4. De verdeling en de omvang van de specifieke uitkeringen. *Commentaar:* terloops en niet voldoende behandeld.
 5. De omvang en vormgeving (geen autogerelateerde heffing) van een eventueel belastinggebied van de provincies. *Commentaar:* niet behandeld. Dit is opmerkelijk, aangezien de Rfv de algemene uitkering uit het Provinciefonds beschouwt als aanvulling op de capaciteit van de provincies om eigen inkomsten te verwerven. Tot de eigen inkomsten worden niet alleen gerekend de dividenden uit vermogen waarover de Raad uitgebreid rapporteert, maar ook de belastingen, met name de opcenten MRB. Het is evident dat als de omvang en vormgeving van de provinciale belasting verandert en daarmee de capaciteit om eigen inkomsten te verwerven dit gevolgen heeft voor de noodzakelijke aanvulling vanuit de algemene uitkering.
- Hierbij zal expliciet ook aandacht moeten zijn voor de financiële gevolgen van samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen, welke – zo is het beeld – tot verschillen in takenpakket leiden. *Commentaar:* niet behandeld.
 6. De laatste onderzoeksvraag betreft de mate waarin extra opbrengsten zijn besteed "boven de "norm"". *Commentaar:* onvoldoende behandeld. Weliswaar heeft de Raad onderzocht of en zo ja in hoeverre de extra opbrengsten hebben geleid tot hogere uitgaven dan de uitgavennorm van het huidige verdeelmodel, maar omdat niet onderzocht is of de provincies de hogere uitgaven efficiënt en effectief hebben besteed wordt niet duidelijk wat de gevolgen zijn van het voorstel om de provincies te korten voor een bedrag van € 597 mln.

Conclusie: een groot aantal vragen is behandeld, maar een aantal belangrijke onderdelen van de adviesaanvraag is niet aan de orde gekomen dan wel terloops of onvoldoende behandeld.

3. Commentaar in hoofdlijnen op rapport Cebeon en advies Rfv

3.1 *Uitgangspunten taakopdracht*

In de taakopdracht wordt allereerst als uitgangspunt genoemd het streven naar het derde aspiratieniveau van Goedhart. Op dit onderwerp wordt kort ingegaan in hoofdstuk 4 van dit commentaar. Vervolgens worden meer specifieke uitgangspunten genoemd.

- **Dynamiek uitgaven**

Zowel bij de verdeling over de provincies als bij de bepaling van de omvang van het Provinciefonds is het van belang rekening te houden met de dynamiek in de uitgaven.

Verdeling

Als eerste specifieke uitgangspunt wordt in de taakopdracht genoemd dat de maatstaven van het verdeelmodel "ontwikkelingen in de dynamiek van het provinciale takenpakket in objectiveerbare kostenstructuren van taken kunnen volgen."

De commissie is van oordeel dat in het Rfv-advies de dynamiek van het takenpakket - in de zin van taakveranderingen en gevolgen voor de kosten - onzorgvuldig, in elk geval onvoldoende, in kaart is gebracht.

De gehanteerde methodiek beweert gebaseerd te zijn op kostendrijvers, maar er is geen sprake van dat de verdeelmaatstaven en de gewichten daarvan gebaseerd zijn op "objectiveerbare kostenstructuren". Op enkele plaatsen in het advies van de Raad wordt gesteld dat de factoren in de ijkpunten moeten worden gewijzigd, maar de onderbouwing daarvan is globaal en heeft het bezwaar van incrementele wijzigingen, waarbij het zicht op het totaal voor de provinciebestuurder steeds moeilijker wordt.

De Raad voegt bij dit uitgangspunt toe: "NB Het huidige verdeelmodel is niet geheel kostengeoriënteerd maar kent een bestuurlijke annex."

De commissie merkt hierbij op dat de bestuurlijke annex van 1998 met recht en reden ingevoerd is, juist omdat een geheel wetenschappelijk verantwoord verdeelmodel niet mogelijk is. Naast empirische voorstellen is bewust gekozen voor onderlinge solidariteit. Overigens heeft de Raad er in het verleden terecht op gewezen dat ook andere verdeelmodellen (bijv. voor gemeenten) niet wetenschappelijk zijn, maar mede het product zijn van een bestuurlijke afweging.

Omvang

De Raad neemt het uitgavenniveau van 1998 als uitgangspunt en corrigeert het uitgaventotaal voor prijsontwikkelingen en een volumeaanpassing. Vervolgens wordt een correctie aangebracht voor nieuw beleid, maar deze correctie is onvolledig. De methode van de groei van de provinciale uitgaven 1998-2007 bekijkt de uitgaven in 2007 met de bril van 1998. Geen rekening wordt gehouden met de complexer wordende samenleving, een grotere schaarste aan ruimte en een grotere druk op de veranderende positie van het middenbestuur².

² Als voorbeeld kan op de jeugdzorg worden gewezen: in 2007 is het aantal gebruikers van de provinciale jeugdzorg meer dan verdubbeld ten opzichte van 1998, terwijl het aantal jeugdigen in die periode met nauwelijks 10 procent is gestegen. (zie ook IOO, Noord- Brabant en de herijking van het Provinciefonds, Zoetermeer, 21 april 2009, blz.6.

De commissie wijst erop dat de door de Raad gehanteerde methodiek bij toepassing op andere overheidslagen tot vergelijkbare resultaten zou leiden. Zo zijn de rijksuitgaven tussen 1998 en 2007 gestegen met 80%³. De provinciale uitgaven zijn volgens de Rfv in die periode met 91% gestegen. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de provinciale uitgaven als aandeel van het BBP in 1998 zeer laag waren⁴.

De commissie vraagt zich af waarom de Raad niet op basis van het Cebeonrapport heeft beoordeeld welke activiteiten van de provincies tot de kerntaken van de provincies behoren (en tot het uitgavenijkpunt behoren) en welke activiteiten tot de autonome activiteiten behoren (en uit belastingverhogingen moeten worden bekostigd)?

Gegeven de autonomie die de provincie heeft in de open huishouding en gegeven de ontwikkelingen op het gebied van cofinanciering en tekortschietende specifieke uitkeringen, is de berekening van een verantwoord uitgavenniveau 2007 onvolledig.

- Eisen aanpassing ijkpunten

Een tweede uitgangspunt is dat het verdeelmodel globaal dient te zijn, 'dat wil zeggen een beperkt aantal maatstaven waarvan de waarden niet rechtstreeks op korte termijn door de provincies te beïnvloeden zijn.'

Commentaar: De commissie kan hiermee instemmen, maar wijst erop dat de dividenden deels door de provincies zelf als aandeelhouder worden vastgesteld. Het gevaar bestaat dat de provincies hun nutsbedrijven moeten gaan leegzuigen om de verevening van het vermogensrendement te financieren. Met de vormgeving van het nieuwe ijkpunt Dividenden doet de Raad een zeer ingrijpend voorstel dat de financiële verhouding met de provincies fundamenteel zal veranderen, met logische consequenties voor de financiële verhouding met de gemeenten. De voorstellen hebben zowel ingrijpende gevolgen voor de omvang als voor de verdeling. Gelet op het fundamentele karakter van de adviezen van de Raad, dringt de commissie erop aan niet over één nacht ijs te gaan en de adviezen van de Raad grondig te doordenken en te toetsen door een omvattende en diepgaande analyse die de keuzes van de Raad reconstrueert, de gevolgen van andere keuzes laat zien en de gevolgen van de voorstellen in beeld brengt voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

- Eisen aan maatstaven

Een derde uitgangspunt gaat in op de vaststelling van de maatstaven en de eenheden daarvan. De commissie wijst er op dat de Raad ten aanzien van de omvang van het Provinciefonds wél de maatstaven 1998 als uitgangspunt voor de dynamiek aanvaardt, maar niet voor de verdeling.

Het vierde uitgangspunt luidt: "De verdeelmaatstaven dienen decentralisatiebestendig te zijn."

³ De rijksuitgaven bedroegen in 1998 239 miljard gulden (Voorlopige rekening 1998, TK 26.430, nr. 1;). In 2007 bedroegen de rijksuitgaven 195 miljard euro (Financieel jaarverslag van het Rijk 2007, TK 31.444, nr. 1). Hierbij is niet gecorrigeerd voor taakverschuivingen van het Rijk naar decentrale overheden.

⁴ Vanaf 1992 zijn de provinciale uitgaven gedaald van 1,53% BBP naar 0,80% van het BBP in 1997 en vervolgens langzaam gestegen vanaf 0,86% BBP in 1998 tot 1,13% BBP in 2005 (recentere gegevens zijn niet beschikbaar). Hieruit blijkt zeker geen excessieve stijging (Zie IOO, Noord-Brabant en de herijking van het Provinciefonds, Zoetermeer, 21 april 2009, blz.6).

Commentaar: De rapporten van Cebeon en Rfv laten zien dat de specifieke uitkeringen meestal niet kostendekkend zijn; de Rfv stelt op enkele plaatsen dat die uitkeringen in de toekomst wel kostendekkend moeten zijn. Voorts is gewezen op het toenemende aantal voorbeelden van cofinanciering. Cebeon en Rfv hebben niet expliciet aangetoond dat de verdeelmaatstaven decentralisatiebestendig zijn.

- Takenpakket 2008

In de Onderzoeksvragen van de adviesaanvraag wordt voorgesteld uit te gaan van het takenpakket zoals vastgesteld in het bestuursakkoord Rijk – provincies (juni 2008).

Commentaar: m.n. waar het gaat om de afspraak over Cultuur, wordt dat door Cebeon niet juist weergegeven. Cebeon beperkt zich tot cultuur voor zover die samenhangt met ruimtelijk beleid, terwijl het vooral ging om monumenten, musea, e.d. Voorts is bij het genoemde akkoord door de fondsbeheerders een uitname van € 800 mln. in deze kabinetsperiode bedongen, te gebruiken voor een investeringsagenda van het Rijk. De Raad gaat niet op de consequenties van deze uitname in. Voorts zou het niet misstaan als het Rijk aan de provincies zou rapporteren over de realisatie van deze “investeringsen” (delen hebben geen investeringskarakter en zullen in de nationale rekeningen worden vermeld als consumptieve uitgaven), die bekostigd worden uit de provinciale middelen.

3.2 Methodiek

In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft Cebeon een methodiek ontwikkeld voor de herziening van het Gemeentefonds, die wordt aangeduid als de methode van de verschillenanalyse. Een complicatie die alom wordt erkend in de literatuur is de “kip-ei-problematiek”: de uitgavenniveaus van de gemeenten en provincies hebben direct te maken met onderliggende “objectieve” behoeften, met kosteninducerende factoren (zoals bijvoorbeeld de bodemgesteldheid van invloed is op de kosten van wegonderhoud), maar zijn ook direct beïnvloed door de ontvangen middelen, waaronder die uit het Gemeentefonds resp. Provinciefonds. De methode van Cebeon werd destijds door de Raad voor de Gemeentefinanciën aangeduid als “wetenschappelijk verantwoord”. Daarop is een reactie gegeven door vier hoogleraren die stelden dat de gevolgde methode wetenschappelijk niet verantwoord is⁵. In 2007 hebben Boorsma en Allers op verzoek van de VNG elk een preadvies geschreven over de financiële verhouding⁶. Tijdens een daaraan gewijde conferentie gaven beide auteurs als belangrijkste punt van kritiek aan dat de methode *niet transparant* is en dus niet wetenschappelijk verantwoord. Bij de herziening van het provinciefonds in de jaren negentig heeft ook een discussie gewoed over de wetenschappelijke of objectieve onderbouwing van de verdeelmaatstaven. Uiteindelijk is toen gekozen voor een mix van een empirische onderbouwing à la Cebeon en een bestuurlijke keuze, waarbij de onderlinge solidariteit tussen provincies werd ingebracht.

Ook thans geldt als kritiek:

- Er zijn slechts twaalf provincies, wat een gering aantal waarnemingen geeft voor statistische analyses; Een statistische analyse is voor ruim 400 gemeenten beter te doen dan voor de twaalf provincies. Daarom blijft het in de financiële verhouding Rijk-

⁵ Brief van hoogleraren Boorsma (UT), Merckies (VU), Rietveld (VU), Van Winden (UvA), van 20/2/1995 aan minister en staatssecretaris van BiZa, en minister en staatssecretaris van Financiën.

⁶ Peter B. Boorsma en M.A. Allers (2007) *De Financiële Verhouding onder de Loep*, VNG

provincies nog belangrijker om te werken met elementen als bestuursakkoorden en solidariteit;

- De methodiek van Cebeon is niet transparant. Derden kunnen de gegeven waarden niet narekenen. Op basis van dezelfde cijfers zijn verschillende uitkomsten denkbaar, omdat de grenzen die in de methodiek worden gehanteerd voor het wel of niet aanvaarden van een mogelijke verdeelformule niet expliciet worden gemaakt;
- Op basis van de huidige uitgaven doet de Rfv zowel een voorstel voor de gewenste omvang als voor de gewenste verdeling. Dat is methodologisch zeer bezwaarlijk. De gewenste verdeling is pas te bepalen met gegevens over de uitgaven als die macro correct zijn. Kostenverschillen en bijpassende verdeelformules zijn niet af te leiden uit de huidige uitgaven als die macro zo onjuist zijn als de Rfv beweert;
- Forse ingrepen worden voorbereid met rekenexercities waar fundamentele kritiek op kan worden geleverd. Zulke grote ingrepen uitsluitend daarop baseren zou bestuurlijk onbehoorlijk zijn.

3.3 *Autonomie*

In de literatuur wordt in "*fiscal autonomy*" wel onderscheid gemaakt tussen totale begrotingsautonomie, uitgavenautonomie en ontvangstenautonomie. Het is duidelijk dat de provincies en het provinciefonds altijd een zekere uitgavenautonomie en een zekere ontvangstenautonomie hebben gehad. Dit betekent dat de provincies taken in medebewind uitvoeren, maar daarnaast een open huishouding voeren waarbinnen ze uitgavenautonomie hebben. De provincies kunnen dus zelf bepalen welke taken zij uitvoeren en op welke wijze, zolang daarover door het Rijk niet anders is bepaald. Er is geen hiërarchie tussen de bestuurslagen, er is alleen hiërarchie van regels. Op tal van plaatsen verraden de formuleringen van de Raad aanvallen op de uitgavenautonomie en de open huishouding. Het beeld wordt opgeroepen van provincies die zich bezig houden met onnodig beleid en met lokale taken. Dit beeld wordt niet verder onderbouwd door feiten.

3.4 *Terminologie*

Aansluitend bij het vorige punt valt het de commissie op dat de Raad vaak stellige conclusies trekt, ook als daarvoor geen harde bewijzen kunnen worden geleverd. Zo wordt in het voorwoord al gesproken over "provinciale taken en middelen die in onbalans zijn geraakt" en "Financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies die ontwricht zijn". Of er wordt gesproken over "verrommeling" van verhoudingen. Of: "de aandacht voor verbeterde productiviteit is mogelijk verslapt". Of (blz. 30): "het is duidelijk dat een ruime stroom financiële middelen gemakkelijker leidt tot ondoelmatigheden..."

De berekeningen van de Raad zijn tot op het miljoen nauwkeurig gepreciseerd, maar zijn vaak gebaseerd op arbitraire, want niet onderbouwde aannames. Zo stelt de Raad ten aanzien van de correctie voor beleidswijzigingen 1998-2007: "het is lastig om precies aan te geven om welke bedragen het gaat, maar een indicatieve verkenning wijst uit dat het om een bedrag van € 232 mln. zou kunnen gaan"⁷. Vervolgens wordt dit indicatieve bedrag zonder enig voorbehoud in een tabel gepresenteerd waaruit zou moeten blijken

⁷ Op.cit. blz. 37.

dat de provinciale uitgaven in 2007 bij ongewijzigd beleid € 597 mln. lager liggen dan het feitelijke niveau in 2007.

In dit verband is er dezerzijds ook kritiek op het gemak waarmee uitspraken worden gedaan over een mogelijke productiviteitsdaling. Niet alleen zou een meer wetenschappelijk onderzoek nodig zijn om zulke uitspraken te doen, voorts zou het interessant zijn om dan vergelijkbare onderzoeken te doen naar de uitvoering van rijkstaken.

Waar geschreven wordt over ondoelmatigheden is het voorts interessant om te bezien om wat voor provinciale uitgaven het gaat welke boven de berekende genormeerde uitgaven uitgaan. Het Cebeonrapport geeft tal van fraaie voorbeelden. Het gaat bijv. om de uitgaven voor de aanleg van rijkswegen, of voor het wegwerken van wachtlijsten in de jeugdzorg. Kortom: om maatschappelijk, ook door het Rijk zeer gewenste uitgaven!

3.5 *Onderbouwing keuzes*

De Raad maakt keuzes die selectief lijken te zijn. Zo sluit de Raad wel aan bij het takenpakket 1998 omdat in dat jaar volgens alle betrokken partijen over voldoende middelen beschikten, maar legt de bestuurlijke afspraken terzijde die nadien elk jaar zijn gemaakt over de normering (waarbij expliciet aan de orde komt of de accressen voldoende zijn om het takenpakket uit te voeren). De normering van het Provinciefonds is regelmatig onderzocht, steeds per periode van vier jaar. In oktober 2006 hebben Rijk, VNG en IPO gezamenlijk geconcludeerd dat de normeringssystematiek zoals die in 1994 is voorgesteld in het rapport Gekoppeld en Gewogen, nog steeds een adequate invulling geeft van het uitgangspunt dat de fondsen zich evenredig moeten ontwikkelen met de uitgaven van de rijksoverheid.⁸ Gegeven dit bestuurlijk geaccordeerde onderzoek had het voor de hand gelegen als de Raad voor wat betreft de omvang uitsluitend de ontwikkelingen tussen 2006 en 2008 in beschouwing had genomen.

De commissie wijst er voorts op dat de Raad een aantal keuzes maakt die consequent doorgeredeneerd ook op andere terreinen zouden moeten gelden.

Dat geldt voor de reeds genoemde berekening van de gewenste omvang van het Provinciefonds in 2007 aan de hand van bevolkingsontwikkeling en gestegen welvaart, die ook kan worden toegepast op het Gemeentefonds en de rijksuitgaven. Dat geldt evenzeer voor de toepassing van het principe van de meest efficiënte uitvoerder als benchmark voor de gehele sector. Als we de provincies met de laagste uitgaven als maatstaf nemen voor de bepaling van de omvang van het provinciefonds, waarom zouden we dit dan ook niet doen bij het gemeentefonds, bij de Wwb, de Wmo, etc.⁹ Op het gebied van de verevening van inkomsten uit vermogen is de Raad consequent wanneer hij aanbeveelt ook bij gemeenten over te gaan tot een verevening. De commissie ondersteunt deze aanbeveling van de Raad, maar tekent daarbij aan dat als gemeenten en provincies verschillend worden behandeld bij de verevening van inkomsten uit vermogen, het principe van de verevening bij provincies dient te worden heroverwogen.

⁸ Derde werkgroep evaluatie normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds, *Evaluatie normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds 2003-2007*, Den Haag, 16 oktober 2006, <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=27395&type=pdf>.

⁹ Overigens is de methode om aan de hand van de minimale uitgaven per provincie de totale omvang van het provinciefonds te bepalen een moeilijk begaanbare weg als de verdeling van de uitgaven over de provincies onjuist wordt geacht.

3.6 Voorkeursvolgorde

Voor de inkomsten wordt in de memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet uitgegaan van de voorkeursvolgorde: I. bekostiging uit belastingen en andere eigen middelen, II. bekostiging uit de algemene uitkering, III. bekostiging uit specifieke uitkeringen.

De voorkeursvolgorde voor de bekostiging van gemeentelijke en provinciale taken is voor het eerst geformuleerd begin jaren tachtig van de vorige eeuw. Hoewel de praktijk eigenlijk steeds afweek van de zo vaak beleden voorkeursvolgorde, werd de volgorde als mantra herhaald. (Zie Boorsma, 2007, die in dit verband spreekt van een *conventional wisdom*.) Zo lang het gaat om een mantra is er niets aan de hand. Als de *conventional wisdom* wordt gebruikt om zulke grote ingrepen te rechtvaardigen, verdient de zgn. wijsheid een vernieuwde doordinking.

De voorkeursvolgorde zou logisch voortvloeien uit het streven naar een optimale allocatie.

Kritiek kort samengevat:

- a. In de economie en meer nog in de samenleving zijn er andere criteria dan een optimale allocatie, zoals een redelijke inkomensverdeling. Er zijn onderzoekers en besturen (o.a. in Australië) waar het laatste criterium niet alleen van toepassing wordt verklaard op personen, maar ook op vergelijkbare overheden. Wat de voorkeur verdient vanuit het allocatieoogpunt, verdient dat misschien niet vanuit andere gezichtspunten;
- b. Het is denkbaar dat bekostiging uit lokale belastingen of overige eigen middelen de voorkeur verdient gelet op lokale allocatie, maar vanuit de voorkeuren van de wetgever gezien niet; de voorkeur wordt door de wetgever bijvoorbeeld gegeven aan een specifieke uitkering;
- c. Naast allocatie en "*equity*" is er het streven naar economische groei en stabiliteit. Met name bij cofinancieringsprojecten hoeft de voorkeursvolgorde niet op te gaan;
- d. Belangrijker: bij de provincies is de rol van de belastingen en de andere eigen middelen alleen maar toegenomen. Dat is dus in overeenstemming met de zgn. voorkeursvolgorde. Bovendien zijn de provincies onder het plafond van de maximumtarieven gebleven, waaronder zij autonoom in de vaststelling van de hoogte zijn.

Wat de provinciale belastingen betreft, kunnen de volgende functies worden onderscheiden:

- a. bekostiging ("financiering") van taken,
- b. buffer in ongebruikte belastingruimte voor het opvangen van tegenvallers.

Het is duidelijk dat de eigen belastingmiddelen de laatste jaren sterk zijn toegenomen door de groei van het wagenpark én door de toename van het gemiddelde gewicht van de auto's. Vanuit bepaalde gezichtspunten is daarom de motorrijtuigenbelasting, en de opcenten, een ideale belasting. De introductie van de kilometerheffing is weer uitgesteld, maar het is evident dat op afzienbare termijn moet worden besloten tot de aanwijzing van een nieuw provinciaal belastinggebied. Er liggen voorstellen, in het verleden

geformuleerd door de commissie Christiaanse, de commissie Haks, de commissie De Kam, en de commissie Boorsma.

Afgezien van het probleem, hoe zien de provincies en de fondsbeheerders de rol van de provinciale belastingen? Geloven ze in de voorkeursvolgorde, dan is er een royaal eigen belastinggebied nodig voor de bekostigingsfunctie.

Ook de bufferfunctie verdient aandacht. Het eigen vermogen vervult de rol van buffer, en speelt een rol in de zgn. weerstandscapaciteit. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden schrijft in het BBV voor dat provincies en gemeenten een weerstandsparagraaf moeten opnemen. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de gewenste weerstandscapaciteit. De gewenste weerstandscapaciteit is het totaalbedrag gemoeid met ongedekte risico's: de voorgestelde aanslag verhoogt dit totale uitstaande risico en verkleint daarmee het weerstandsvermogen. De aanwezige weerstandscapaciteit is ruwweg de som van vrij besteedbare reserves, begrotingsruimte en ongebruikte belastingcapaciteit. Een verlaging van de maxima voor de tarieven opcenten MRB verlaagt echter *pro tanto* de weerstandscapaciteit. Provincies lopen o.a. door de cofinancieringsprojecten steeds meer risico's, zodat meer aandacht nodig is voor risicomanagement en voor dat weerstandsvermogen. De Rfv doet in wezen voorstellen om het weerstandsvermogen aanzienlijk te verlagen, door de verhoging van de gewenste weerstandscapaciteit en de verlaging van de aanwezige weerstandscapaciteit, maar het woord risico komt in het rapport niet voor. Het hele belastinggebied komt, afgezien van een enkele verwijzing, niet in het rapport voor.

De Raad beschouwt de algemene uitkering provinciefonds als sluitstuk, waarmee de status van de eigen inkomsten uit vermogen en uit belastingen toeneemt. De Raad gaat, zoals vermeld, bijna niet in op de plaats en functie van het belastinggebied. Vanuit de functies van het belastinggebied had de Raad kunnen concluderen dat de bufferfunctie de belangrijkste functie is. Hierbij hoorde een relatief klein belastinggebied, maar gegeven de toeneming van de risico's eerder weer een groot belastinggebied. Vanuit de voorkeursvolgorde van de Financiële-verhoudingswet zou het belastinggebied relatief groot moeten zijn. De Raad behandelt dit interessante vraagstuk niet.

De Raad constateert dat een negatieve uitkering provinciefonds (voor Noord-Brabant) wettelijk niet kan. Daarom stelt de Raad voor om een deel van de korting te realiseren via een verlaging van de belasting en/of door enkele specifieke uitkeringen over te hevelen naar het provinciefonds. Beide voorstellen zijn ad-hocoplossingen zonder dat daar een visie op het belastinggebied en de financiële verhoudingen aan ten grondslag ligt. Het rapport van de commissie Van Mierlo wijst er terecht op dat een wijziging van de wet teneinde een zelf geconstrueerd probleem voor één provincie op te lossen juridisch niet kan. De commissie is het hiermee eens.

3.7 *Opcenten MRB*

De norm voor de opcenten blijkt sinds 1997 nauwelijks veranderd. Sindsdien is echter de norm voor de maximale opcenten wél gestegen, met het "vierjaarlijks voortschrijdend gemiddelde van de gerealiseerde nominale ontwikkeling van het nationaal inkomen".¹⁰ In 2007 is het maximum 51,5% hoger dan in 1998, terwijl het rekestarief nauwelijks is aangepast (1998: 55,48; 2007: 55,52).

¹⁰ Provinciewet, artikel 222, lid 4.

De Rfv miskent dat het steeds de bedoeling is geweest dat de opcenten zouden stijgen. De bedoeling van het toenmalige kabinet, eind jaren tachtig, was om de uitbreiding van het provinciaal belastinggebied te koppelen aan de prijsindex van de overheidsconsumptie¹¹, onder andere omdat die bijstellingsmethodiek gelijk is aan die van het provinciefonds (toen). "De ontwikkeling van het nationaal inkomen als indicator is daarvoor minder geschikt. Daarin zitten namelijk elementen, bijvoorbeeld mutaties in de ruilvoet met het buitenland, die niets uitstaande hebben met de uitgaven voor het provinciale takenpakket." De Tweede Kamer verwierp echter dit voorstel, zij het niet om deze reden.

Een nieuw wetsvoorstel¹², met als indexering de huidige tekst, werd wél aanvaard. Daarbij is gediscussieerd over de indexeringsmethode. Het kabinet stelde: "Thans (dat wil zeggen in de oude situatie) is geregeld dat het maximaal te heffen opcenten jaarlijks stijgt met de groeivoet van de trendmatige belastingopbrengsten, gecorrigeerd voor de trendmatige progressiefactor. Het Rijk heeft het trendmatige begrotingsbeleid echter losgelaten. In overleg met de provincies is daarom een aantal jaren geleden afgesproken om een methode te hanteren die zo goed mogelijk aansluit bij hetgeen de wetgever met deze bepaling beoogde. De gekozen indexatiemethode was gebaseerd op het vierjaarlijks voortschrijdende gemiddelde van de nominale ontwikkeling van het nationaal inkomen."

Het Rijk realiseerde zich destijds heel goed dat niet alleen het maximale tarief stijgt, maar ook de belastingbasis voor de opcenten. Dat blijkt bij het wetsvoorstel over de verruiming van het provinciaal belastinggebied per 1 april 1996¹³: "We wijzen er volledigheidshalve op dat de provincies thans beschikken over een relatief substantiële onbenutte belastingcapaciteit. Bij de huidige opcentenlimiet van 39,8 bedraagt het gemiddelde tarief slechts 26,9 opcenten. De vrije ruimte bedraagt ruim f 150 mln. Het indexatiemechanisme voor de limiet blijft ongewijzigd (aanpassing met de waarde-index van het nationaal inkomen). Er zijn geen aanwijzingen dat de groei van het wagenpark zich de komende jaren niet zal voortzetten. Daar staat tegenover dat het jaarlijks accres van het provinciefonds op basis van de nieuwe normeringmethodiek (gecorrigeerde rijksuitgaven) voortaan op een met f 750 mln. verlaagd begrotingsbedrag wordt toegepast."

Hieruit blijkt de redelijkheid om, voor een oordeel over de genormeerde opcenten, de maximale opcenten procentueel te volgen.

De Rfv miskent evenzeer dat de norm in het provinciefonds voor de opcenten nooit is aangepast. Daarmee is nooit compensatie gekomen voor bijvoorbeeld inflatie of voor de stijging van de maximumtariefnorm.

Bij het gemeentefonds daarentegen is tot en met 2006 wel expliciet het OZB-rekentarieff aangepast voor de inflatie, en sindsdien aan de maximumopbrengstnorm.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1986-1987, 19.836, nr. 3, blz. 21 (In het wetsvoorstel is het artikel 217 lid 4); Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19.515, nrs. 3, blz. 16-17; nr. 6, blz. 22-23.

¹² Staatsblad 1988, nr. 538; Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20.594.

¹³ Tweede kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24.272, nr. 3, blz. 7-8.

De constatering van de Rfv dat de werkelijke opcenten ver boven het normtarief liggen, is dan ook vooral te wijten aan het feit dat de rekennorm voor de opcenten (ten onrechte) nooit is aangepast.

Als de genormeerde *opbrengst* met 51,5% zou zijn gestegen, dus evenveel als het maximum *tarief* van de opcenten en afgezien van het bewustzijn van het kabinet dat er steeds meer auto's zouden komen, dan zouden de normatieve inkomsten (het ijkpunt) in 2007 51,5% hoger liggen dan in 1998 (€ 632 mln.), dus € 325 mln. hoger. Daarvoor gecorrigeerd zijn de feitelijke inkomsten van de provincies in 2007 dus niet € 327 mln. maar € 226 mln. meer dan de norm, oftewel € 14 per inwoner. Dat komt overeen met 8% van de uitgaven van de provincies. Een verhouding die zeer in de pas loopt met die van de gemeenten (7%). Ten opzichte van het Rfv advies bedraagt het verschil dus € 101 mln.

3.8 Groei opcenten MRB en OEM

De inkomsten uit Overige Eigen Middelen (OEM) en opcenten MRB zijn meer gegroeid dan voorzien in het verdeelmodel provinciefonds. Ook de uitgaven zijn navenant gegroeid. Als de extra uitgaven te maken hebben met verspilling of inefficiëntie ligt het voor de hand om deze extra uitgaven niet te honoreren in de verdeelsystematiek van de financiële verhouding Rijk – provincies. Er wordt echter nergens in het rapport aangetoond dat er sprake is van verspilling of inefficiëntie. Er zijn geen middelen over de balk gegooid voor taken waar de provincie geen bevoegdheden heeft, als de aanschaf van de Victory Boogie Woogie, o.i.d.

Van de € 597 mln. die de Raad voorstelt om te korten op het provinciefonds, is onduidelijk hoeveel hiervan toe te rekenen is aan verspilling. Sterker: zoals eerder is beschreven geeft het Cebeonrapport talloze voorbeelden van maatschappelijk nuttige uitgaven, die ook in lijn zijn met de gedachte (ook in het huidige regeerakkoord) dat decentralisatie gunstig is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van overheidstaken. Met de voorstellen van de Rfv zal het perspectief op efficiencyverbetering via decentralisatie verder weg komen te liggen.

3.9 Verevening inkomsten uit vermogens tussen provincies

De Raad constateert dat de eigen middelen uit vermogen sterk zijn gegroeid. Dat is juist: tussen 1998 en 2007 zijn de Overige Eigen Middelen, waartoe de inkomsten uit vermogen behoren, verdrievoudigd. Daarmee zijn provincies geen uitzondering, ook bij gemeenten is sprake van forse stijgingen in de Overige Eigen Middelen en ook bij het Rijk zijn de niet-belastingopbrengsten in deze periode in dezelfde mate toegenomen. Overigens wijst de commissie erop dat het Rijk zelf enkele jaren geleden heeft aangedrongen op hogere dividenduitkeringen, zoals bijv. bij de Bank Nederlandse Gemeenten. Daarnaast tekent de commissie aan dat niet het misverstand mag ontstaan dat dividenden "gratis" zijn, maar worden opgebracht door de gebruikers van de energie. De Rfv brengt deze inkomstenstijging vervolgens in verband met de veronderstelde te sterke groei van de provinciale uitgaven; daarop wordt voorgesteld om de inkomsten voor 90% te verevenen via aanpassing van de hoogte van de algemene uitkering en de verdeling daarvan. Weer rijst de vraag wat de opvatting is van de Rfv over de provincie als volwaardige bestuurslaag. Kan de Staat zo maar deze inkomsten naasten? Op die vraag is eerder ingegaan in het rapport van Boorsma, Verhagen en Verstedden (2007), geschreven voor het IPO. Formeel kan de Staat dat doen, omdat de wetgever de hoogte

en de verdeling van het Provinciefonds bepaalt. Maar hoort de wetgever daarbij niet respect te betonen voor de grondwettelijke positie van de provincie? Wordt het formele eigendomsrecht van de provincies terzake van participaties en deelnemingen niet uitgehold? Wordt het formele recht op eigen inkomsten niet uitgehold? Het eerder vermelde rapport van de commissie Van Mierlo is dieper ingegaan op de juridische consequenties van de voorstellen.

Voorts: wordt na alle onderbouwde accessen en bestuursakkoorden geen soep opgediend die veel te heet is? Naar het oordeel van deze commissie wel.

De handelwijze van de Raad leidt er in ieder geval toe dat het juridische en het economische eigendom wordt gesplitst, waarbij het Rijk in materiële zin het vruchtgebruik heeft als economisch eigenaar en de provincies de risico's dragen. Provincies moeten immers een rendement behalen van 4,42% over de toegerekende incidentele inkomsten uit de periode 1998-2007 en de structurele inkomsten 2007. Ongeacht het feitelijk rendement wordt 90% van de norminkomsten afgeroomd. De commissie acht een dergelijk percentage veel te hoog vanwege de geschetste risico's voor de provincies. Daarbij merkt de commissie ook op dat de Raad 2007 als een evenwichtig jaar heeft beoordeeld voor de structurele inkomsten. Vergelijking van de rekeningcijfers laat zien dat in de afgelopen jaren de ontwikkeling van de dividenden een grillig verloop te zien heeft gegeven. Ook de verwachting dat de hoogte van het dividend in de komende jaren structureel op het niveau 2007 kan worden gehouden, is niet zonder risico's¹⁴.

De Raad motiveert de nagenoeg volledige verevening door erop te wijzen dat de provincies de inkomsten danken aan de inspanningen van bestuurders van vele generaties geleden. Deze lijn doortrekkend zou ook de successiebelasting naar 90% dienen te worden verhoogd. De commissie wil zover niet gaan en acht grond aanwezig om de historie van provincies te honoreren. De provincies, en gemeenten, hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de nutsbedrijven, hebben in het verleden genoeg genomen met lagere dividenden, zodat via winstinhouding overnames konden worden gefinancierd, etc. Verschillende provincies en gemeenten hebben daarnaast deelnemingen gefinancierd in andere bedrijven (bijv. de BNG).

Historisch is de situatie ontstaan dat in sommige provincies de provincies zelf de aandelen van energiebedrijven bezitten, in andere provincies gemeenten aandeelhouder zijn, in weer andere provincies een combinatie van gemeentelijke en provinciale aandeelhouders bestaat en ten slotte provincies waar noch de provincie noch de gemeenten aandeelhouder zijn. Het voorstel voor verevening van de Rfv leidt tot de situatie dat provincies die aandeelhouder van de nutsbedrijven zijn, middelen moeten inleveren ten gunste van die provincies waar de gemeenten de aandelen bezitten. Terecht vindt de Rfv deze situatie ook moeilijk te verdedigen. In het licht van het afwijzende standpunt van de Staatssecretaris van BZK om de inkomsten uit vermogens van gemeenten te verevenen, ligt het in de rede om het voorstel van de Rfv opnieuw te bezien.

¹⁴ Zie bijv. Essent dat aangeeft dat niet ontkomen kan worden aan het ter discussie stellen van de dividendpolitiek, omdat het ambitieuze investeringsprogramma deels gefinancierd moet worden uit ingehouden winsten. Daarnaast wijst Essent erop dat het risicoprofiel van het bedrijf verandert omdat zonder netwerkbedrijf de resultaten volledig onderhevig zijn aan de werking van de vrije markt. Zelfs met de beste risicomangementssystemen kan niet voorkomen worden dat relatief grote resultaatsschommelingen zullen optreden die doorwerken in het dividendinkomen van de aandeelhouders (Essent, *Samenwerking Essent met RWE enige juiste stap*, Nieuwsbericht, 27 april 2009).

Voorts wijst de commissie erop dat ook bij de herziening van het provinciefonds 1998 al rekening is gehouden met de opbrengst van de Overige Eigen Middelen, ter grootte van 11,3% van de netto-uitgaven van de provincies. Het ligt dan in de rede om bij de bepaling grondslag van de verevening de 11,3% in mindering te brengen.

Alles overwegende stelt de commissie voor de verevening te beperken. Het vast te stellen percentage dient het midden te houden tussen enerzijds de hiervoor gegeven historische rol die de provincies als aandeelhouder hebben gespeeld, en anderzijds het gegeven dat de sterke stijging van de waarde van de deelneming en van de dividenden ook veroorzaakt is door *windfall*¹⁵.

De commissie stelt als voorwaarde voor de verevening bij de provincies dat verevening in gelijke mate wordt toegepast bij de inkomsten van vermogens van gemeenten en op hetzelfde moment wordt ingevoerd. Het eigen vermogen van de gezamenlijke gemeenten is veel groter dan dat van de provincies. De verschillen in eigen inkomsten (en in vermogensbezit) zijn tussen gemeenten nog groter. Het is volgens de commissie moeilijk verdedigbaar indien de Staat bij de provincies via het PF wil verevenen, en dat niet of niet tegelijkertijd zou doen bij de gemeenten.

3.10 Verrommeling

De Raad schrijft dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen de afgelopen jaren verwaarloosd zijn en dat er sprake is van "verrommeling" van de financiële en bestuurlijke verhouding. Op blz. 28 wordt gesuggereerd dat een integrale afweging van maatschappelijke baten en de integrale kosten (van Rijk en provincies samen) niet zou hebben plaatsgevonden. Onderscheid tussen rijksbelang en provinciaal belang is echter niet altijd scherp te trekken, en men zou rekening houden met externe effecten die vaak in de provincie neerslaan. Hier wordt ook de bestuurlijke realiteit miskend: bestuursakkoorden, regeerakkoorden, aanvullende beleidsakkoorden lopen over van samenwerking (samen, samen, samen).

In bijlage 1 wordt meer en détail ingegaan op de berekeningen van de Raad en langs diezelfde lijnen tot een andere uitkomst gekomen.

¹⁵ Het IPO-rapport Versterking Financiële Slagkracht (2002) van de commissie Boorsma noemde reeds de mogelijkheid van afoming, waarbij de twee tegengestelde krachten werden genoemd. In deze commissie zaten vertegenwoordigers van verschillende provincies. Een concreet percentage is niet genoemd, laat staan voorgesteld.

4. Het derde aspiratieniveau

In de "taakopdracht onderzoek 'Financiële verhouding provincies-Rijk' wordt allereerst als uitgangspunt genoemd het streven naar het derde aspiratieniveau van Goedhart.

Kortweg wordt daarmee bedoeld dat een provincie of gemeente zodanig middelen moet ontvangen dat ze een gelijke voorzieningencapaciteit heeft. Het derde aspiratieniveau is sinds de jaren tachtig (of eerder) als uitgangspunt gekozen voor de verdeling van het Gemeentefonds resp. het Provinciefonds, niet alleen door opeenvolgende kabinetten van verschillende politieke kleur, maar ook door de Raad voor de Gemeentefinanciën, de opvolger de Rfv, de VNG en het IPO.

Dat derde aspiratieniveau is wettelijk verankerd, maar is in belangrijke mate een fictie en wordt daarom door Boorsma (2007) een *conventional wisdom* genoemd: een quasi wijsheid, door allen beleden, met lippendienst, terwijl de werkelijkheid afwijkt.

- Dat aspiratieniveau wordt eerst voor de algemene uitkering uit het Provinciefonds gebruikt, waarbij de aandacht wordt gericht op provinciale voorzieningen die daaruit kunnen worden betaald. Vandaar ook een negatieve verdeelmaatstaf als eigen inkomsten. Maar vervolgens wordt dat aspiratieniveau gehanteerd voor de vaststelling van de verdeling van het Gemeentefonds. Het maakt voor de burger echter niet uit of publieke voorzieningen worden betaald door een provincie of een gemeente.
- Vervolgens krijgen de gemeenten resp. de provincies ook specifieke uitkeringen, die bepaald niet gelijkelijk zijn verdeeld over de inwoners.
- Daar komt bij dat de bedragen die de grote steden (G31) ontvangen in het kader van het GSB, ook verstoringen veroorzaken van de zgn. gelijke voorzieningencapaciteit.
- Tot slot: ook het Rijk verschaft rechtstreeks voorzieningen in de regio en de gemeente, die zeer scheef verdeeld kunnen zijn.

Het is evident dat voor een goede beoordeling van het voorzieningenniveau de provinciale voorzieningen voor de burgers en bedrijven moeten worden opgeteld bij de voorzieningen van de gemeenten, en met de voorzieningen die niet uit algemene provinciale en gemeentelijke middelen worden gefinancierd, maar die worden geleverd door de centrale overheid of via specifieke uitkeringen.

Wordt de kritiek onderschreven, dan heeft dat consequenties voor de voorliggende problematiek:

- (1) Erkend moet worden dat er slechts twaalf provincies zijn, die zeer verschillend zijn van karakter;
- (2) Er wordt ingegaan op de scheve verdeling van de OEM over de twaalf provincies. Belangrijk is om te beseffen dat de gemeentelijke vermogens nog schever zijn verdeeld, ook in de spreiding over provincies. Het ware wijs om daar rekening mee te houden.

5. Consequenties voor de financiële verhouding Rijk-gemeenten

Op verschillende plaatsen in dit rapport heeft de commissie erop gewezen dat het advies van de Raad tot een herijking van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies leidt, die ook zou dienen door te werken naar de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. De commissie stipt in het onderstaande de belangrijkste elementen in hun samenhang aan:

1. de verevening van de inkomsten uit vermogen
Kortheidshalve volstaat de commissie hier met verwijzing naar hoofdstuk 3, paragraaf 8 en hoofdstuk 4;
2. operationalisering derde aspiratieniveau
Bij de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is bestuurlijk niet gekozen voor het derde aspiratieniveau. De herverdeeleffecten werden als te fors beoordeeld. Op basis daarvan zijn bijvoorbeeld de factoren '80%' en '70%' bij de OZB voor woningen, resp. niet-woningen ingevoerd. Ook is er bij cultuur een basisbedrag voor de kleinere gemeenten gekomen.
Ook bij de verdeling van het provinciefonds in 1998 is niet gekozen voor het derde aspiratieniveau. De herverdeling is daar beperkt.
In dit advies echter gaat de Rfv vrij fundamentalistisch uit van het derde aspiratieniveau, met als enige argument dat dat in de Fwv staat. Dat argument is echter bij het gemeentefonds en bij het provinciefonds tot nog toe niet doorslaggevend geweest; in plaats daarvan is gekozen voor een meer bestuurlijke invalshoek. De Rfv had dat in zijn advies ook moeten doen;
3. bepaling uitgavenniveau bij ongewijzigd beleid
De Raad legt de bestuurlijke afspraken over groei van het provinciefonds, zoals die in het kader van de normeringsystematiek voor gemeenten en provincies zijn gemaakt, en kiest uitsluitend voor provincies voor een benadering aan de hand van demografische ontwikkelingen, prijs- en welvaartstijging en taakmutaties.

6. Conclusies en aanbevelingen

1. Het Rfv advies bevat nuttige aanzetten voor een herijking van de omvang en verdeling. Er is door de Rfv en Cebeon in betrekkelijk korte tijd veel werk verricht. In het bijzonder de pogingen om de eigen inkomsten uit vermogen inzichtelijk te maken verdienen waardering, los van het (bestuurlijke) oordeel dat hieruit wordt getrokken voor de mate van verevening van deze inkomsten. Dat neemt niet weg dat de commissie het noodzakelijk acht dat voor een vruchtbaar gesprek tussen het Rijk, i.c. de fondsbeheerders en het IPO en de provinciebestuurders een verdiepingsslag wordt uitgevoerd. Daarbij dienen nadrukkelijk de transparantie van de berekeningen van Cebeon en de door de Raad gemaakte keuzes en aannames (in de vorm van gevoeligheidsanalyses) onderwerp van onderzoek te zijn. De wijzigingen welke zijn voorgesteld door de Rfv zijn zo talrijk (zoals de aanpassingen van de kostenfactoren, de gewichten ervan in de zgn. ijkpunten) en ingrijpend (zoals de uitspraken over een provinciaal takenpakket en over een verlaging van de maxima van de opcenten, de vormgeving van een nieuw ijkpunt Dividenden) en zo fors van omvang (zoals de voorgestelde korting ad € 597 mln. op het Provinciefonds bovenop de reeds ingeboekte korting van € 800 mln in deze kabinetsperiode en de verdeling van de pijn over de verschillende provincies), dat de financiële verhouding met de provincies fundamenteel zal veranderen. Dit maakt een nadere bezinning noodzakelijk, ook al omdat de voorstellen van de Raad (bijv. ten aanzien van de verevening van de inkomsten uit vermogen) een logische doorwerking zullen moeten hebben naar de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten.
2. De commissie komt met gebruikmaking van dezelfde gegevens als de Rfv tot een uitkomst die veel minder ingrijpend is, inhoudelijk beter verdedigbaar en bestuurlijk op meer draagvlak kan rekenen. De commissie komt tot de conclusie dat de provinciale uitgaven 2007 maximaal € 155 mln. hoger liggen dan de gecorrigeerde provinciale uitgaven 1998. In bijlage I wordt een onderbouwing van dit bedrag gegeven.
3. De commissie beveelt voor de korte termijn de volgende acties aan:
 - a. Er wordt geen besluit voorbereid ter verlaging van de maxima opcenten MRB;
 - b. Er wordt een aanvullend onderzoek gedaan door andere bureaus voor een concurrerend inzicht in mogelijke verdeelmaatstaven en de omvang van het provinciefonds;
 - c. Een externe commissie, samen te stellen door fondsbestuurders én IPO-bestuur, krijgt opdracht om advies uit te brengen over nieuwe bestuurlijke en financiële verhoudingen.
4. De commissie komt verder tot de volgende voorstellen:
 - a. Ondanks de eerder geuite bedenkingen tegen de zogenoemde voorkeursvolgorde, wordt die hier voor het gemak even aangehouden, gegeven de tamelijk grote unanimititeit onder bestuurders hierover. Dat betekent dat er ruim baan moet zijn voor de eigen inkomsten als inkomstenbron. In de visie van de

commissie betekent een ruim eigen belastinggebied van provincies dat er sprake moet zijn van voldoende hoge maxima, en ruimte voor een tweede belastingbron, zoals bepleit in het rapport van de commissie Boorsma (2002), vooral om te bereiken dat niet alleen eigenaren van auto's provinciale belasting betalen;

b. De commissie stelt voor om de maximumtarieven niet te verlagen. Dat spoort met de voorkeursvolgorde, en past bij het uitgangspunt van de provinciale autonomie en van de open huishouding, en spoort met de groeiende aandacht, gestimuleerd door BZK, voor risico's, welke ook voor de provincie zijn toegenomen;

c. Wat de Overige Eigen Middelen (OEM) betreft is duidelijk een uitgebreidere analyse noodzakelijk, onder andere over de herkomst van de provinciale vermogens welke deze eigen inkomsten genereren. In elk geval is duidelijk (zie de rapporten van de commissie Boorsma (2002), Vermeend & Van Helden (2008) en Van Helden (2008)) dat de bedoelde vermogensbestanddelen voor een deel tot stand zijn gekomen door vroegere spaarzin, provinciale belastingen en efficiëntie in taakuitvoering, maar voor een ander deel een *windfall* karakter hebben. Dit laatste bestanddeel is veroorzaakt door gestegen energieprijzen en Europese liberaliseringregels. Nadrukkelijk dienen ook de gemeentelijke inkomsten uit vermogens bij deze analyse te worden betrokken. Een eventueel besluit over verevening van inkomsten uit vermogens dient gelijktijdig en in dezelfde omvang te worden geëffectueerd bij gemeenten en provincies.

d. Het derde aspiratieniveau is in belangrijke mate een fictie. Om deze reden, maar ook om de grondwettelijke eigen positie en de fiscale autonomie te beklemtonen, mag voor de commissie het gewicht van de algemene uitkering sterk afnemen ten gunste van meer eigen-inkomstenautonomie. De provincies zouden kunnen kiezen voor het voorbeeld van de waterschappen. De laatste hebben geen open huishouding, en de bepaling dat de aangewezen taken moeten worden bekostigd uit eigen belastingen, is niet zomaar voor de provincies met een open huishouding over te nemen. Maar de commissie beveelt het IPO en de fondsbeheerders aan om te overwegen de provinciale autonomie in de eigen inkomsten te vergroten. Dat zou meer recht doen aan de eigen grondwettelijke status. Onderlinge solidariteit wordt gewaarborgd door een zekere mate van verevening van de inkomsten uit vermogen, en door de handhaving van een bescheiden algemene uitkering. Het provinciefonds wordt dan in de eerste plaats een solidariteits- of vereveningsfonds; in de tweede plaats kan het fonds worden gebruikt voor overheveling van rijksmiddelen bij decentralisatie van taken;

e. Met de Rfv meent de commissie dat het traditionele sluitstuk van de voorkeursvolgorde de specifieke uitkeringen voor 100% kostendekkend moeten zijn. Als de provincies dan vervolgens uit eigen middelen wat extra willen doen, hoort dat hen vrij te staan;

f. Tot slot, ter versterking van de onderlinge solidariteit wordt voorgesteld te overwegen om ook voor de provincies te werken met een zgn. art. 12 status (zie ook commissie Boorsma, 2002). Eventuele uitkeringen uit hoofde daarvan gaan ten koste van de bescheiden algemene uitkering. Naarmate de wetgever meer het hier gedane voorstel overneemt om de fiscale autonomie te versterken met een groter eigen belastinggebied, is er minder behoefte aan een art. 12 faciliteit. Naarmate de wetgever sterker het advies van de Rfv overneemt, is er meer behoefte aan een art. 12 faciliteit.

Bijlage I Aangepaste berekening uitgavenniveau

1. Uit het voorgaande blijkt dat de commissie grote bezwaren heeft tegen de onderbouwing van het advies. Indien echter toch uitgegaan wordt van de berekeningsmethode van de Raad, dan zijn er de nodige cijfermatige kanttekeningen bij te maken. Deze kanttekeningen monden uit in een amendering van de berekening om tot een uitlichting uit het provinciefonds te komen.
2. De methode die de Raad hanteert om tot een uitlichting uit het provinciefonds te komen, is als volgt. Uitgegaan wordt van het uitgavenniveau 1998. Om tot het uitgavenniveau 2007 te komen, wordt rekening gehouden met de prijsstijgingen, de toegenomen bevolkingsomvang en gestegen welvaart en met extra taken die in die tien jaar tijd aan de provincies zijn toegekend. Daarbij is ook rekening gehouden met de uitlichting vanwege de invoering van het BTW-compensatiefonds. Uit de vergelijking tussen het uitgavenniveau bij "ongewijzigd beleid" 2007 en het feitelijk uitgavenniveau 2007 uit het Cebeon-onderzoek, blijkt een verschil van € 699 mln. Vervolgens past de Raad een beleidsmatige correctie van € 232 mln. toe vanwege nieuwe taken, waarvoor provincies niet door het Rijk zijn gecompenseerd. Het verschil tussen het beleidsmatig gecorrigeerde uitgavenniveau en het feitelijke uitgavenniveau wordt daarmee € 467 mln. Ten slotte rekent de Raad een bedrag van € 130 mln. uit het cluster Voorzieningen niet tot de provinciale kerntaken. Het bedrag dat uit het provinciefonds dient te worden gelicht, komt volgens de Raad daarmee uit op € 597 mln. De afzonderlijke stappen worden hieronder achtereenvolgens besproken.
3. De Raad corrigeert het uitgavenniveau 1998 (€ 1.459 mln.) met de prijsontwikkeling (€ 493 mln.), de volume-ontwikkeling van de kostendrijvers (€ 50 mln.) en de algemene welvaartsgroei (€ 73 mln.). De "kostengedreven" groei van de uitgaven wordt daarmee berekend op € 616 mln. In de Technische bijlage bij het advies (die alleen op internet is gepubliceerd) wordt onderaan blz. 4 gesteld dat deze "kostengedreven" groei ruim 42% bedraagt en daarmee bijna evenveel is als de groei van het provinciefonds in deze jaren, die een kleine 45% beliep. Het verschil tussen de "kostengedreven" groei en de groei van het provinciefonds (op basis van de accessen) is circa € 36 mln. In feite stelt de Raad in deze periode met terugwerkende kracht de normeringsystematiek buiten werking. Dit terwijl in 2007 in het bestuurlijk akkoord Rijk en provincies over de 4 x € 200 mln. is vastgelegd dat de normeringsystematiek gecontinueerd wordt.
De commissie stelt voor om in plaats van de "kostengedreven" groei van € 616 mln. uit te gaan van de groei op basis van de accessen van € 652 mln.
4. Voor de Taak- en bekostigingsmutaties corrigeert de Raad de bedragen ook met de "kostengedreven" groei. Indien wordt uitgegaan van de accessen komt de correctie voor Taak- en bekostigingsmutaties uit op € 154 mln.
De commissie stelt voor om voor de Taak- en bekostigingsmutaties uit te gaan van de accessen in plaats van de "kostengedreven" groei en komt uit op een correctie van € 154 mln. in plaats van € 147 mln.

5. Voor het BTW-compensatiefonds corrigeert de Raad de bedragen ook met de "kostengedreven" groei. Indien wordt uitgegaan van de accessen komt de correctie voor het BTW-compensatiefonds uit op -/- € 132 mln.

De commissie stelt voor om voor het BTW-compensatiefonds uit te gaan van de accessen in plaats van de "kostengedreven" groei en komt uit op een correctie van -/- € 132 mln. in plaats van -/- € 135 mln.

6. De Raad past een beleidsmatige correctie van € 232 mln. toe vanwege nieuwe taken waarvoor provincies niet door het Rijk zijn gecompenseerd. Voor het cluster Infrastructuur gaat het om een correctie van € 73 mln, voor het cluster Water en milieu € 40 mln. en voor het cluster Ruimte € 119 mln. De Raad is bij het berekenen van de beleidsmatige correctie uitgegaan van een vooral rekenkundige benadering: voor een belangrijk deel is de correctie berekend als een percentage van het verschil tussen de feitelijke uitgaven 2007 (volgens Cebeon) en de door de Raad berekende uitgaven bij ongewijzigd beleid. De percentages worden daarbij niet onderbouwd maar geprikt. De commissie vindt dit geen goede methode vanwege het ontbreken van een onderbouwing en omdat de uitkomst bovendien zeer gevoelig is voor de aannames die gedaan worden bij de berekening van de uitgaven bij ongewijzigd beleid.

Als de Raad bijvoorbeeld de accessen als indexering had gebruikt (zie punten 3 tot en met 5), zou het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de uitgaven bij ongewijzigd beleid € 46 mln. kleiner zijn. Dit zou in de berekeningsmethode van de Raad rechtstreeks moeten doorwerken in de beleidsmatige correctie. Afhankelijk van de gebruikte percentages zou de beleidsmatige correctie van de Rfv alleen al vanwege de aanpassing van de grondslag verhoogd moeten worden met een bedrag tussen de € 11 en de € 23 mln.

Omdat de Rfv-methode te grof is, wil de commissie de beleidsmatige correctie op een andere wijze berekenen. Dat wil de commissie door terug te keren naar de vraag: wat is het bedrag voor nieuwe taken waarvoor de provincies niet door het Rijk zijn gecompenseerd?

- a. De correctie van € 73 mln. voor het cluster Infrastructuur wordt door de Raad berekend als de helft van het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Het percentage van 50% wordt niet onderbouwd. De commissie gaat uit van een andere benadering. Het bedrag voor taken op het gebied van infrastructuur waarvoor de provincies niet door het Rijk zijn gecompenseerd, schat de commissie in op circa € 150 mln. Dit is het bedrag dat de provincies volgens de MIRT 2009 bijdragen aan de financiering van de rijksinfrastructuur. Uit de inventarisatie die APE bij de provincies heeft uitgevoerd, komt een extra inzet naar voren door de provincies van € 539 mln. op het gebied van Infrastructuur, waaronder ook begrepen Water en Milieu.
- b. De correctie van € 40 mln. voor het cluster Water en milieu wordt berekend als de helft van het verschil tussen de feitelijke uitgaven en de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Het percentage van 50% wordt niet onderbouwd.

De commissie stelt voor de correctie voor Infrastructuur en Water en Milieu te verhogen van 50% tot 100%, dat wil zeggen van € 113 mln. tot € 226 mln.

- c. De beleidsmatige correctie voor het cluster Ruimte is opgebouwd uit een correctie van € 73 mln. voor landelijk gebied en € 46 mln. voor regionale economie.
- i. De Raad gaat ervan uit dat de provincies zich bij de bestuursovereenkomst inzake het Investeringsbudget Landelijk Gebied hebben gecommitteerd om uit eigen middelen € 73 mln. per jaar bij te dragen voor het realiseren van de (rijks)doelstellingen. Uit zeer recent onderzoek van PWC blijkt dat de provincies zich in de contracten hebben gecommitteerd voor € 98 mln. per jaar in plaats van € 73 mln. waarvan de Raad uitgaat. Buiten de contracten om is de gemiddelde jaarlijkse cofinanciering van de provincies aan ILG-doelen bijna € 62 mln. per jaar. Hiervan is € 47,5 mln. hard in de zin dat het al opgenomen is in de provinciale (meer)jarenbegroting of in gebiedsovereenkomsten. De cofinanciering van POP2 bedraagt bijna € 14 mln. per jaar. Al met al is het bedrag dat de provincies cofinancieren aan ILG en POP2 hoger dan de € 73 mln. waar de Raad van uitgaat. De commissie komt uit op een bedrag dat € 86 mln. hoger ligt: cofinanciering ILG-contracten + € 47 mln. (harde cofinanciering buiten ILG-contracten) + € 14 mln. (POP2) = € 159 mln.
- De commissie stelt daarom voor de correctie te verhogen tot 100% overeenkomend met € 146 mln.*
- ii. De Raad berekent de beleidsmatige correctie voor regionale economie als een kwart van de door Cebeon berekende uitgaven EZ, overeenkomend met € 46 mln.
- De commissie vindt de benadering van de Raad te grof en stelt voor uit te gaan van de door de provincies voorgenomen jaarlijkse extra inzet op dit terrein in de periode tot 2013 ter grootte van € 75 mln.*
7. De Raad constateert dat de provincies in 2007 in aanvulling op de specifieke uitkering voor jeugdzorg € 71 mln. uit eigen middelen bijdragen. Dit bedrag wordt in de beleidsmatige correctie niet gehonoreerd, omdat de Raad ervan uit gaat dat het Rijk in de toekomst zorg draagt voor een voldoende budget voor de jeugdzorg.
- De commissie stelt voor de extra bijdrage van de provincies aan de jeugdzorg voor 100% te honoreren in de beleidsmatige correctie zo lang het Rijk nog niet heeft zorg gedragen voor een 100% kostendekkende uitkering voor de jeugdzorg.*
8. De Raad heeft de omvang van de bestaande middelen uit het provinciefonds, voor zover die verband houden met taken die primair op het gemeentelijke terrein van zorg en welzijn liggen, rekenkundig benaderd. Het gaat hierbij om ruwweg € 130 mln. Volgens de Raad moet dit bedrag uit het Provinciefonds worden gelicht. Dat zal dan in ieder geval leiden tot een verlaging van het voorzieningenniveau, tenzij de uitname uit het Provinciefonds wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds. Aan Bruno Steiner Advies – die als externe adviseur betrokken is geweest bij het opstellen van het advies – is gevraagd welke taken in 2007 in de € 130 mln. zitten en in hoeverre deze taken al in de uitgaven voor 1998 zaten. Volgens Bruno Steiner vallen de volgende taken onder de € 130 mln.: musea en amateurkunst, sociaal-cultureel werk en ontwikkeling, volksgezondheid, educatie, sport, maatschappelijke voorzieningen, ouderenzorg, multifunctionele instellingen en algemene kosten voor “overig welzijn”. Op basis van het Cebeonrapport heeft de Raad een voorzichtige

schatting gemaakt van de omvang van het met deze taken gemoeide bedrag. We lopen de taken even langs en kijken of deze taken volgens het bestuursakkoord tot het provinciale domein behoren. Als een taak niet tot het provinciale domein wordt gerekend, kunnen de middelen voor deze taak alleen worden uitgenomen als er überhaupt in 1998 middelen voor die taak in het provinciefonds zaten. Want anders is een uitname onterecht.

De rol van de provincies met betrekking tot **musea** is tweeledig. Ten eerste houden de provincies provinciale musea in stand. Er zijn negen provinciale musea. Hiervoor zijn in het verleden ook middelen van het rijk naar de provincies gedecentraliseerd. Ten tweede subsidiëren provincies de provinciale museumconsulenten. Deze hebben een ondersteunende en adviserende rol voor vooral gemeentelijke musea. De taak is onderdeel van de zorg voor de culturele infrastructuur en de aanwezigheid en spreiding van culturele voorzieningen en maakt volgens het bestuursakkoord deel uit van het provinciale domein.

Ook de rol van de provincies met betrekking tot de **amateurkunst** is tweeledig. Ten eerste is er een inzet van de provincies in het kader van gezamenlijke bestuurlijke afspraken tussen OCW, IPO en VNG over het Fonds Cultuurparticipatie 2009-2012 (voorheen Actieplan Cultuurbereik). Ten tweede ondersteunen provincies gemeenten op het terrein van amateurkunst door bekostiging van de ondersteuningsinstellingen amateurkunst en cultuureducatie. Deze ondersteunende rol van de provincies maakt onderdeel uit van de zorg voor de culturele infrastructuur en de aanwezigheid en spreiding van culturele voorzieningen en maakt volgens het bestuursakkoord deel uit van het provinciale domein.

Onder de **volksgezondheid** vallen de ambulancezorg en het zorgvragersbeleid. Met de ambulancezorg is niet veel geld gemoeid. De Tweede Kamer heeft besloten dat de ambulancezorg naar de verzekeraars gaat. Over de uitwerking daarvan wordt nog gesproken. Om te voorkomen dat er een dubbele uitname plaatsvindt, moet dit onderdeel buiten de € 130 mln. worden gehouden. Aan het zorgvragersbeleid (onder andere ondersteuning van provinciaal georganiseerde patiëntenplatforms) geven de provincies circa € 18 mln. per jaar uit, terwijl er halverwege de jaren negentig naar schatting slechts f 125.000 in het provinciefonds is gestopt. De provincies besteden dus veel meer uit eigen middelen aan het zorgvragersbeleid dan er in het Provinciefonds voor beschikbaar is. Maar los daarvan is er geen discussie in het kader van Ladders of het bestuursakkoord geweest dat de provincies deze taak niet meer moeten uitvoeren, laat staan dat deze taak naar de gemeenten zou moeten gaan. De uitgaven aan **educatie** liggen vooral op het gebied van cultuureducatie in het kader van bestuurlijke afspraken tussen OCW, IPO en VNG.

De uitgaven op het gebied van **sport** bedragen volgens het Cebeonrapport ongeveer € 1 per inwoner. Wellicht is dit een activiteit die niet tot de taken van de provincies moet worden gerekend in de regio's met grotere gemeenten. Maar voordat besloten kan worden tot uitname van de middelen voor deze taak, dient onderzocht te worden of er in het verdeelmodel 1998 rekening is gehouden met uitgaven aan sport. Dat is het geval.

Volgens Cebeon bedragen de uitgaven aan **maatschappelijke voorzieningen** circa € 1 per inwoner. Hieronder valt de steunfunctie WMO als wettelijke taak.

Aan **ouderenzorg** geven de provincies volgens Cebeon circa € 1 per inwoner uit. In het provinciefonds zitten echter geen middelen meer hiervoor omdat in 2000 een

uitname van f 5 mln. heeft plaatsgevonden, omdat in de Wet bejaardenorden de provinciale taken met betrekking tot verzorgingshuizen is komen te vervallen. Een uitname van middelen die er niet in zitten, is dan ook onterecht.

Ten slotte geven de provincies volgens Cebeon circa € 4 per inwoner uit aan **algemene kosten** zoals apparaatskosten en multifunctionele accommodaties. Uit het voorgaande blijkt dat bijna alle taken tot het provinciale domein moeten worden gerekend. Dat geldt ook voor de apparaatskosten voor die taken. Het is niet duidelijk wat onder multifunctionele accommodaties wordt verstaan en hoeveel de provincies hieraan uitgeven. Uit het onderzoek dat aan de vorige herziening van het provinciefonds in 1998 ten grondslag lag, kan ook niet worden opgemaakt dat voor deze activiteit middelen in het provinciefonds zitten. Een uitname van middelen die er niet in zitten, is dan ook onterecht.

De commissie is van mening dat de uitname van € 130 mln. voor zorg en welzijn op onjuiste aannames is gebaseerd. De commissie stelt voor om deze post te veranderen in € 20 mln., omdat de uitgaven voor sport niet via het Provinciefonds behoeven te worden bekostigd. De commissie heeft de circa € 1 per inwoner die volgens Cebeon aan sport wordt uitgegeven (naar boven) afgerond op een uitname van € 20 mln.

9. De Raad heeft de berekeningen om te komen tot een advies voor een uitname uit het provinciefonds, opgenomen in tabel 3.3 op blz. 41 van het advies. Het bovenstaande commentaar leidt tot de volgende aangepaste tabel.

Tabel 1 **Provinciaal uitgavenniveau 2007**

	Advies Rfv	Commissie
<i>Uitgavenniveau 1998</i>	1.459	1.459
Prijsindexatie/ volume-ontwikkeling/ welvaartsgroei	+616	-
Accessen	-	+652
Taak- en bekostigingsmutaties	+147	+154
BTW-compensatiefonds	-135	- 132
<i>Uitgavenniveau 2007 bij "ongewijzigd beleid"</i>	2.087	2.133
Toevoeging voor nieuwe taken, niet door het Rijk gecompenseerd		
Cluster Infrastructuur	+73	+226
Cluster Water en milieu	+40	
Cluster Ruimte	+119	+221
Cluster Voorzieningen (Jeugd)		+71
	+232	+518
<i>Uitgavenniveau 2007 met wijzigingen van beleid</i>	2.319	2.651
Feitelijk uitgavenniveau 2007	2.786	2.786
Vershil (met toevoeging nieuwe taken)	-467	-135
Uitlichting cluster Voorzieningen vanwege niet-kerntaken	-130	- 20
Vershil (met nieuwe taken en uitlichting niet-kerntaken)	-597	-155

De commissie komt uit op een verschil tussen het feitelijk uitgavenniveau en het zgn. beleidsmatig gecorrigeerde uitgavenniveau van maximaal € 155 mln. Met nadruk wijst de commissie erop dat in de bovenstaande tabel geen rekening is gehouden met de uitname van € 800 mln uit het Provinciefonds die in de huidige kabinetsperiode wordt gerealiseerd. Bovendien is bij de beleidsmatige correctie in verband met nieuwe taken een bovengrens gehanteerd die overeenkomt met de feitelijke uitgaven 2007 van de Rfv. Met name op het gebied van Infrastructuur geven de provincies aan dat hun extra inzet in de periode 2007- 2013 jaarlijks aanzienlijk boven de door de Rfv gehanteerde bedragen liggen.

De commissie pretendeert met een schets van voorgaand amendement niet het laatste woord over deze problematiek te hebben gesproken. Wel wordt duidelijk dat met wijziging van enkele aannames geheel andere uitkomsten kunnen worden gevonden. Vooral is belangrijk vast te stellen dat bij een wat scherpere analyse van de verschillende onderdelen het bedrag dat "teveel" zou zijn uitgegeven veel te hoog is berekend.