

# Provinciefonds: omvang en verdeling ter discussie

## De rekensommen achter het advies van de Rfv

Op 19 maart 2009 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zijn advies uit over de omvang en de verdeling van het provinciefonds. Dit artikel concentreert zich op de achterliggende methode van twee belangrijke elementen: de bepaling van een kostengeoriënteerde omvang van uitgaven en de verevening van inkomstenverschillen uit aandelenbezit.



Al langere tijd bestaat in brede kring de indruk dat het de provincies financieel voor de wind gaat. Tegen die achtergrond is het verklaarbaar dat de beheerders van het provinciefonds de Rfv vroegen zijn licht te laten schijnen over de omvang van het fonds in relatie tot de ermee te bekostigen taken. Het gaat daarbij om het provinciale takenpakket, zoals dit is vastgesteld in het in 2008 tussen het Rijk en de provincies gesloten bestuursakkoord, conform het rapport van de commissie Lodders. Naast deze nieuwe 'omvangvraag' werd ook de traditionele 'verdeelvraag' gesteld. We zullen hierna eerst de vraag beantwoorden of het de provincies inderdaad financieel zo goed gaat. Daarna zullen we uiteenzetten hoe de vraag naar een bij de taken passende omvang van het fonds door de Rfv is beantwoord en hoe de inkomstenverschillen zijn verevend.

**D**e Raad heeft het jaar 1998 als uitgangspunt genomen voor zijn beschouwing. De achterliggende gedachte is dat het verdeelmodel van het provinciefonds in 1998 'herijkt' werd en dat toen de omvang van de provinciale uitgaven en inkomsten als een gegeven werd beschouwd.

Tabel 1 geeft een overzicht van de provinciale inkomsten in 1998 en 2007, voor zover het de algemene middelen betreft. In 1998 bedroegen deze bijna 1,5 miljard euro, waarvan ruim de helft uit het provinciefonds afkomstig was. De rest kwam vooral uit de opcenten van de motorrijtuigenbelastingen (MRB). De inkomsten uit aandelenbezit waren beperkt.

Kijken we tien jaren later, dan is het beeld anders. Het provinciefonds is met 45% gegroeid. Dat heeft vooral met inflatiecorrectie te maken. De opcenten MRB zijn echter veel sterker toegenomen dan het provinciefonds en hebben de rol van belangrijkste bekostigingsbron zelfs overgenomen. De inkomsten uit nutsbedrijven c.a. lijken op het eerste oog nog hoger dan de MRB, maar zijn voor tweederde incidenteel. Dat neemt niet weg dat deze inkomsten relatief het sterkst gegroeid zijn. De structurele inkomsten uit nutsbedrijven zijn bijna twaalfmaal hoger dan tien jaren geleden. Naast de structurele inkomsten uit nutsbedrijven, waren er in 2007 nog aanzienlijke incidentele opbrengsten uit nutsbedrijven. Tenslotte zijn er de 'overige inkomsten'.

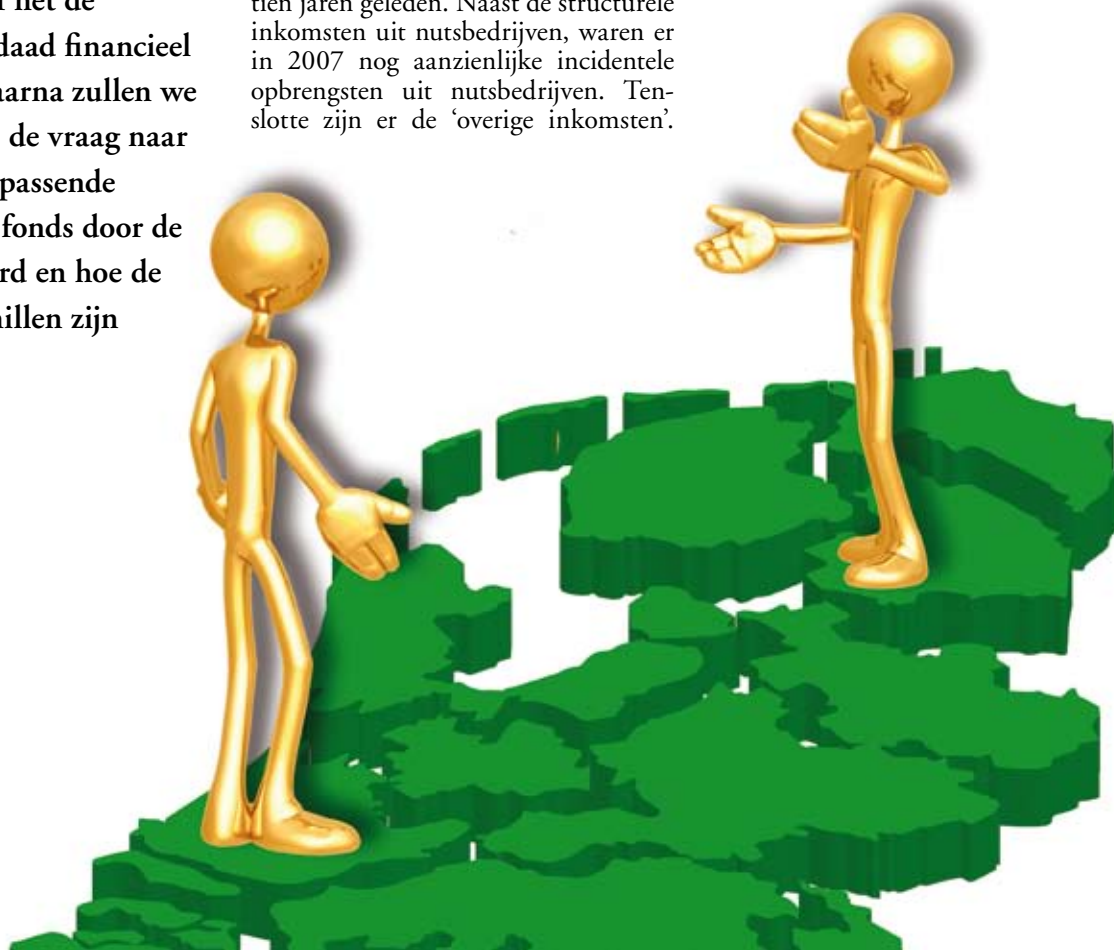
Hun stijging komt deels door hogere rentebaten, wat op zijn beurt samenhangt met een stijging van de provinciale reserves van € 1,72 miljard in 1998 naar € 4,77 miljard in 2007.

De algemene conclusie is dat het de provincies als geheel financieel voor de wind is gegaan in de jaren 1998-2007.

### Naar een kosten-georiënteerde omvang van de provinciale algemene middelen

Uitgaande van 1998 als basisjaar is de Raad nagegaan welke kosten onvermijdelijk op de provincies afkwamen. Voor de ontwikkeling van de noodzakelijke kosten acht de Raad vier factoren relevant:

- 1 de prijsontwikkeling,
- 2 veranderingen in arealen, doelgroepen en/of gebruik,
- 3 de algemene welvaartsontwikkeling, en
- 4 bijzondere mutaties, zoals veranderingen in de taken van provincies en hun bekostiging; daarbij een onderscheid is te maken tussen a) de mutaties die in 1998/2007 in het provinciefonds zijn gecompenseerd en b) de gene die dat niet zijn.



### **Ad 1 Prijsontwikkeling**

Wanneer de prijzen stijgen, hebben provincies meer geld nodig om hun bestaande taken te kunnen blijven uitvoeren. De uitgaven uit het startjaar 1998 zijn daarom verhoogd met behulp van de prijsindex van de overheidsconsumptie en voor de beleidsterreinen Infrastructuur en Water en milieu deels met de prijsindex infrastructuur.

### **Ad 2 Volumeontwikkeling**

De algemene uitkering die provincies uit het provinciefonds ontvangen wordt bepaald aan de hand van maatstaven zoals het aantal inwoners. De feitelijke uitgaven (niveau 1998) zijn verhoogd in lijn met de ontwikkeling van dergelijke maatstaven tot 2007. Sommige maatstaven tonen weinig dynamiek terwijl de maatschappelijke werkelijkheid die ze zouden moeten beschrijven wel degelijk dynamisch is. In zulke gevallen is gekozen voor andere maatstaven met een plausibele dynamiek.

### **Ad 3 Welvaartsgroei**

De kosten per eenheid provinciale dienstverlening stijgen niet alleen door loon- en prijsstijgingen, maar ook doordat – onder invloed van de algemene welvaartsgroei – hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van die dienstverlening. Burgers accepteren niet dat het niveau van de dienstverlening door provincies aantoonbaar achterblijft bij dat van andere aanbieders van goederen en diensten.

### **Ad 4a Bijzondere mutaties die in het provinciefonds zijn gecompenseerd**

In de betrokken periode zijn de provincies via het provinciefonds gecompenseerd voor verschillende taakoverhevelingen en taakverzwaringen. De cijfers zijn voor zulke taakveranderingen zijn gecorrigeerd. Ook voor verandering in de bekostiging is gecorrigeerd, evenals voor het feit dat provincies sinds 2004 exclusief BTW administreren.

### **Ad 4b Bijzondere mutaties die in nog niet het provinciefonds zijn gecompenseerd**

Mede onder invloed van de sterke groei van de provinciale inkomsten deden zich in 1998/2007 ook beleidsmatige ontwikkelingen voor die niet in het provinciefonds zijn verwerkt, maar wel

van belang zijn voor de omvang van de provinciale uitgaven. In zijn advies noemt de Raad er twee, waarvan de eerste leidt tot een verhoging van middelen en de tweede tot een verlaging van de omvang van het provinciefonds. 1) Een toevoeging van 232 mln euro houdt verband met taken op het terrein van de clusters Infrastructuur, Water en Milieu en Ruimte die provincies in reactie op rijksbeleid op zich namen, zonder dat zij daarvoor compensatie van het Rijk hebben ontvangen. 2) Een uitname van 130 mln euro hangt samen met door de provincies uitgevoerde taken op sociaal en cultureel terrein. Taken die de commissie-Lodders niet tot het primaire domein van de provincies rekent. De omvang van deze uitgaven is rekenkundig benaderd en niet op basis van een beoordeling van de kosten van afzonderlijke taken vastgesteld.

*Tabel 2 geeft het resultaat van voorgaande bewerkingen van het basisniveau van 1998.*

De grootste stijging vloeit in de methode voort uit de compensatie voor gestegen prijzen (1). De stijging tegen gevolge van uitbreidingen in het areaal, de doelgroep en dergelijke (2), alsook de toename uit hoofde van de algemene welvaartsstijging (3) zijn vrij beperkt. De invloed van in het provinciefonds gecompenseerde taak- en bekostigingsmutaties is per saldo verwaarloosbaar (4).

De (nieuwe) taken die provincies op zich namen, en die volgens de commissie-Lodders tot de provinciale kerntaken kunnen worden gerekend, leiden tot een flinke stijging van de uitgaven. Het tegenovergestelde effect heeft de geadviseerde uitname van gelden voor taken die juist niet tot het kerndomein van de provincies behoren.

Dit alles leidt tot een kostengeoriënteerd uitgavenniveau van 2.189 miljoen euro in 2007. Het feitelijke niveau is 2.786 miljoen euro, zodat de Raad concludeert dat een afname van de provinciale algemene middelen met 597 miljoen euro mogelijk is.

Om de groei van het feitelijke niveau in 1998 naar het kostengeoriënteerde peil in 2007 in perspectief te plaatsen, merken we op dat de stijging op grond van 1, 2 en 3 bijna even groot is als de automatische stijging van het provinciefonds

op basis van het 'trap op, trap af'-principe zoals dat sinds jaar en dag is afgesproken tussen het rijk en de lagere overheden.

## **Verdeling van de provinciale algemene middelen**

### **Ijkgpunt Vermogensrendement**

In het provinciefonds wordt momenteel rekening gehouden met de belastingcapaciteit, bestaande uit de grondslag van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en op heel globale wijze ook met de overige eigen middelen (OEM), namelijk door te veronderstellen dat deze 11% van de zogenaamde uitgavenijkpunten beslaan.

Er bestaan echter grote interprovinciale verschillen in inkomsten uit vermogen. De Raad oordeelt dat de huidige globale verevening van de overige eigen middelen (waarvan ook de dividendinkomsten deel uitmaken) onvoldoende tegemoetkomt aan deze verschillen. Daarmee doet het afbreuk aan het uitgangspunt dat gegeven kostenverschillen provincies bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau zouden moeten kunnen realiseren. Dit zogenaamde derde aspiratieniveau ligt vast in de Financiële verhoudingswet. Een verevening van deze inkomsten ligt dan ook in de rede.

Dit oordeel is het meest verstrekkende onderdeel van het advies van de Raad de over de verdeling. Wat de gevolgen zijn wordt duidelijk uit tabel 3 waarin het huidige ijkpunt OEM en het geconstrueerde ijkpunt Vermogensrendement wordt weergegeven. Het huidige ijkpunt varieert tussen 11 en 24 euro per inwoner, het voorgestelde ijkpunt kent een veel grotere spreiding namelijk van 6 tot 87 euro per inwoner. Het maakt dus nogal uit of men het een of het ander in het verdeelstelsel opneemt.

Vooraf een opmerking over de inhoud van het begrip vermogen. Het gaat hierbij om inkomsten uit vermogen dat verbonden is met het (voormalige) aandelenbezit in publieke of semi-publieke bedrijven. Dat betreft vooral, maar niet uitsluitend energiebedrijven.

De Raad heeft drie essentiële vragen geformuleerd:

- 1 Hoe om te gaan met het verschil tussen incidentele en structurele inkomsten?

Tabel 1 provinciale inkomsten in 1998 en 2007 (in miljoenen euro) en hun groei

	1998	2007	groei	groei (%)
Provinciefonds	778	1.126	347	45%
opcenten MRB	632	1.183	551	87%
nutsbedrijven c.a. structureel	34	434	400	1164%
nutsbedrijven c.a. incidenteel	0	903	903	
overige inkomsten	15	114	100	681%
	1.459	2.857	1.398	96%

Tabel 2 Kostengeoriënteerde bepaling provinciale uitgaven, 1998–2007 (× mln euro)

Uitgavenniveau 1998	1.459
1 Prijsindexatie	493
2 Volume-ontwikkeling	50
3 Algemene welvaartsgroei	73
4a 1 Taak- en bekostingsmutaties (incl BTW-comp.fonds)	12
4b 1 Nieuwe taken waarvoor geen compensatie was ontvangen	232
4b 2 Uitname wegens niet-kerntaken	-130
Uitgavenniveau 2007 (inclusief beleidsmatige correcties)	2.189
Feitelijk uitgavenniveau 2007	2.786
Verschil	597

Tabel 3 Huidig ijkpunt Overige eigen middelen in provinciefonds en door Rfv voorgesteld ijkpunt Vermogensrendement (stand 2007, in euro per inwoner)

provincie	inwoners 2007	huidig ijkpunt OEM	ijkpunt Vermogensrendement Rfv
Groningen	573.614	19	45
Fryslân	642.209	21	44
Drenthe	486.197	20	36
Overijssel	1.116.374	15	59
Gelderland	1.979.059	14	51
Utrecht	1.190.604	12	26
Noord-Holland	2.613.070	12	25
Zuid-Holland	3.455.097	11	6
Zeeland	380.497	24	87
Noord-Brabant	2.419.042	12	44
Limburg	1.127.805	13	47
Flevoland	374.424	23	7
Totaal	16.357.992	13	34

- 2 Hoe om te gaan met verkopen van aandelen in het verleden of toekomst?
- 3 Worden de inkomstenverschillen voor 100% of voor een lager percentage verevend?

#### **Ad 1**

Uiteraard maakt het nogal uit of inkomsten incidenteel of structureel zijn. Deze zijn onder één noemer gebracht door te veronderstellen dat incidentele inkomsten een structureel rendement van 4,4% kunnen genereren. De 4,4% is afgeleid van het gemiddelde rendement van tienjarige staatsobligaties in de periode 1998/2007.

#### **Ad 2**

De Raad meent dat het wel of niet verkopen van aandelen in beginsel geen invloed mag hebben op de uitkomst van de verevening. Dat betekent dat een provincie die in het verleden zijn aandelen heeft verkocht even zeer wordt 'aangeslagen' voor zijn vermogensrendement als een provincie die de aandelen nog in bezit heeft. Logisch gevolg is dat een eventueel toekomstige verkoop evenmin van invloed is op de uitkomst van de verevening.

In 1998 hadden alle provincies hun aandelen nog in bezit. Vervolgens is nagegaan welke provincies geheel of

gedeeltelijk afstand deden van hun aandelenbezit en heeft de betreffende historische verkoopopbrengsten gesommeerd, na ze voor ieder jaar dat ze vóór 2007 waren gerealiseerd met 4,4% 'opgerent' te hebben. Tenslotte wordt aan de aldus gesommeerde verkoopopbrengsten met ingang van 2000 een structureel rendement van 4,4% toegekend.

Het provinciale vermogensrendement bestaat dus uit een of meer van deze drie:

- regulier, structureel dividend uit aandelen,
- 4,4% van de incidentele dividenden,
- 4,4% van de gesommeerde en 'opgerente' verkopen in 1998/2007.

#### **Ad 3**

Volgens de algemene uitgangspunten van de financiële verhouding nadert de gewenste verevening de 100% meer, naarmate de betreffende uitgaven- of inkomstenpost minder beïnvloedbaar is. Omgekeerd ligt de gewenste verevening – in het geval van inkomsten – dichterbij 0% naarmate de inkomsten meer de vrucht van eigen inspanning en beleid zijn.

Vele generaties bestuurders geleden zijn nutsbedrijven opgericht, zoals de naam al zegt, 'ten algemene nutte'. Dat is inmiddels zolang geleden, dat het bezit

van aandelen in nutsbedrijven niet als verdienste van de huidige provincies kan worden gezien. De uitzonderlijke stijging van de opbrengst per aandeel kan evenmin als zodanig worden gezien: deze is het gevolg van nationale en internationale wetgeving, van ontwikkelingen op wereldwijde energiemarkten en zo meer. Het aandelenbezit heeft in de loop der tijd veel meer een inkomensfunctie gekregen. De oorspronkelijke maatschappelijke nutsfunctie is naar de achtergrond verdwenen. Een analoge redenering geldt voor het bezit van aandelen in andere publieke ondernemingen.

In beginsel wijst dit alles in de richting van 100% verevenen. De Raad kiest om praktische redenen voor 90%, omdat er ten eerste enige, weliswaar beperkte, kosten verbonden zijn aan het bezit van aandelen en ten tweede het veronderstelde rendement van 4,4% op historische verkoopopbrengsten in de praktijk meer of minder kan zijn.

Om toekomstig beleid geen invloed te laten hebben op de verevening, adviseert de Raad het ijkpunt Vermogensrendement in beginsel te fixeren op het peil van 2007. De dynamische ontwikkelingen nopen er wel toe met enige regelmaat de veronderstellingen waarop het ijkpunt is gebaseerd, te toetsen aan de praktijk.