

De staatssecretaris van Economische Zaken,
drs. G. Ybema

Bijlagen	Uw kenmerk ES/REB/RTS 00007866	Ons kenmerk Rfv/55805-004	Datum 29 februari 2000
Inlichtingen bij B. de Vries Onderwerp Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP)		Doorkiesnummer 070-4267258	

Geachte heer Ybema,

1. Inleiding

In uw brief van 9 februari 2000 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over de opzet van de 'Tender Investeringsprogramma's Provincies' (TIPP). De TIPP zal in de loop van het jaar 2000 de Stimuleringsregeling voor Economische Activiteiten (StiREA) moeten vervangen. De AMvB voor de invoering van de TIPP is in voorbereiding.

In paragraaf 2 treft u een beknopte samenvatting van het Raadsadvies aan. Paragraaf 3 gaat in op de opzet van de TIPP, zoals die door uw ministerie is aangegeven. Vervolgens worden in paragraaf 4 eerdere relevante adviezen aangehaald. De beoordeling en de concluderende opmerkingen van de Raad vindt u terug in de paragrafen 5 en 6.

2. Samenvatting

De Raad voor de financiële verhoudingen is gevraagd te adviseren over het concept van de 'Tender Investeringsprogramma's provincies' (TIPP).

“Het ministerie van Economische Zaken beoogt met behulp van TIPP-subsidie een stimulans te geven aan haalbare projecten die erop gericht zijn tijdig te voorzien in bedrijventerreinen en/of bedrijfsruimte (kwalitatief en kwantitatief) waar in de regio vraag naar is en die bijdragen aan verbetering van het regionaal investeringsklimaat met als uiteindelijke doel versterking van de nationale economie.”[\[1\]](#)

De Raad gaat in principe akkoord met het voorstel, waarin de provincies een centrale rol toebedeeld krijgen. Een sterkere rol voor provincies is reeds in eerdere adviezen bepleit. In 1995 heeft de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) een advies uitgebracht over de StiREA-regeling. De Rgf ging destijds akkoord met de regeling, maar schetste tevens een alternatief: het indienen van voorstellen zou niet door de gemeenten gedaan moeten worden, zoals in de StiREA-regeling, maar dit zou een taak van de provincies moeten worden. Provincies hebben in de StiREA-regeling slechts een adviserende rol. In 1998 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen advies uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds over de vraag of er bij de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds aanleiding is afzonderlijk rekening te houden met de economische functie van gemeenten. De Raad heeft deze vraag met ‘nee’ beantwoord, maar merkte wel op dat hij bij de allocatie van middelen voor economisch beleid een belangrijke rol voor het Rijk en provincies zag. Bekostiging via provincies genoot de voorkeur van de Raad, hetzij via het provinciefonds, hetzij via een specifieke uitkering van het Rijk aan provincies. In potentie zag de Raad enige voordelen in bekostiging via het provinciefonds. In het voorstel van de TIPP wordt inderdaad gekozen voor bekostiging via de provincies, zij het via een specifieke uitkering en niet via het provinciefonds.

Hoewel de rol van provincies in de TIPP aansluit op opmerkingen uit eerdere Raadsadviezen, moet worden opgemerkt dat in de eerdere adviezen gedoeld werd op een brede specifieke uitkering op basis van objectieve maatstaven met een grote bestedingsvrijheid van provincies. In de TIPP lijkt de bestedingsvrijheid voor toegekende subsidie minder breed. De Raad vraagt zich af of dit de effectiviteit van de besteding van de middelen nadelig beïnvloedt.

De Raad constateert dat de sterkere rol van de provincie ook aansluit bij het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over het middenbestuur. In dit advies wordt gepleit voor een versterking van de integrerende rol van de provincie.

Ondanks het feit dat de Raad voor de financiële verhoudingen in principe met het concept van de TIPP, met name de rol van de provincie, akkoord gaat, zijn er elementen in het concept die duidelijk aanscherping behoeven.

De Raad mist een heldere, consistente beleidslijn. Indien gekozen wordt voor de sterke rol van de provincies, zou daar ook een gedegen financiële vergoeding tegenover moeten staan. Het verdient aanbeveling de TIPP niet als opstartsubsidie te beschouwen,

maar er een structureel karakter aan te geven. Door de verdeling te objectiveren kan de bijdrage (op termijn) via het provinciefonds lopen. Overigens merkt de Raad op dat met de voorgestelde f 50 mln per jaar, de provincies de hun toebedachte centrale rol in de economische stimulering maar beperkt kunnen waarmaken. Voor een echte stimulering is meer geld nodig en zal de financiële bijdrage van het Rijk niet moeten aflopen in het jaar 2003, maar een structureel karakter moeten krijgen.

De Raad benadrukt het belang van de ontwikkeling van duidelijke criteria bij de besteding van de toegekende subsidie. Er mag geen discussie over de toepassing van de criteria ontstaan. Belangrijk hierbij is dat er geen private steun wordt gegeven, aangezien dit in strijd is met Europese richtlijnen.[\[2\]](#)

De Raad heeft twijfels over het voorstel projecten slechts eenmalig voor subsidie in aanmerking te laten komen. Dit werkt versnippering in de hand. De mogelijkheid bestaat derhalve niet grootschalige projecten enkele jaren achtereen het maximale bedrag toe te kennen. Er zijn situaties denkbaar waar dit uit economisch oogpunt wel gewenst zou zijn.

Heldere criteria zijn noodzakelijk, daar waar het gaat om de toekenning van subsidie door uw ministerie. Naar de mening van de Raad is het voor provincies onvoldoende duidelijk in te schatten op welke manier zij daadwerkelijk kans maken om subsidie te krijgen. Ook blijft onhelder wat zinnvoller (kansrijker) is voor een provincie: het indienen van één groot project of juist het opgeven van meerdere kleinschalige projecten.

De relatie met gelden uit het Grotestedenbeleid is onhelder en roept vele vragen op. Er wordt gesteld dat van de totale TIPP-subsidie f 100 mln zal neerslaan in de 25 grote steden, zonder dat wordt aangegeven hoe dit bereikt gaat worden. De Raad dringt aan op verheldering van de relatie met het Grotestedenbeleid in het TIPP-concept.

3. TIPP

Economische groei kan belemmerd worden door velerlei factoren. Eén van die factoren is de beschikbaarheid van ruimte voor bedrijven om zich te vestigen. Deze factor vormt in Nederland de laatste jaren een knelpunt. Er is een tekort aan fysieke ruimte (i.c. tekorten aan bedrijventerreinen). Bovendien is de kwaliteit van de bestaande bedrijventerreinen te gering. Dit heeft een remmend effect op de ontwikkeling van de werkgelegenheid c.q. economische groei. “Mede vanwege de gunstige economische ontwikkelingen van de laatste jaren en het relatief gunstige economische perspectief voor de komende jaren loopt de beleidsopgave voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen tot het jaar 2010 naar verwachting op naar maximaal 3000 hectare (global competition scenario, BLM 1998; zie ook de kabinetsnota Ruimtelijk Economisch Beleid, juni 1999).”[\[3\]](#)

Bestaande bedrijventerreinen schieten vaak tekort als het gaat om de kwaliteit ervan. Van de 60.000 hectare is circa 10.000 hectare verouderd. “Met verouderde terreinen bedoelen we terreinen die niet voldoen aan de behoeften van de gebruikers voor wat betreft interne ontsluiting, inrichting van het terrein, milieuprestaties, optimaal ruimtegebruik, representativiteit e.d.”[\[4\]](#)

Uw ministerie acht het van het grootste belang dat economische groei niet wordt belemmerd door een tekort aan bedrijventerreinen en wil daarom besluitvorming over herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen op regionaal niveau stimuleren. Provincies zouden daarin een grotere rol moeten gaan spelen en er zouden meer bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden tot stand moeten komen. “Kortom: het streven blijft gericht op het creëren van een voor elk moment voldoende en voldoende gevarieerd aanbod aan bedrijventerreinen.”[\[5\]](#) Om dit streven kracht bij te zetten is de TIPP ontwikkeld. De doelstelling van de TIPP is als volgt gedefinieerd.

“Het ministerie van Economische Zaken beoogt met behulp van TIPP-subsidie een stimulans te geven aan haalbare projecten die erop gericht zijn tijdig te voorzien in bedrijventerreinen en/of bedrijfsruimte (kwalitatief en kwantitatief) waar in de regio vraag naar is en die bijdragen aan verbetering van het regionaal investeringsklimaat met als uiteindelijke doel versterking van de nationale economie.”[\[6\]](#)

De genoemde doelstelling zal bereikt moeten worden langs drie wegen. Ten eerste wordt er een financiële bijdrage verleend aan fysieke projecten (TIPP), gericht op het versneld opheffen van (kwalitatieve en kwantitatieve) tekorten aan bedrijventerreinen van regionaal strategisch belang. Ten tweede zal de rol van de provincie (als bovengemeentelijke overheid) bij de besluitvorming en uitvoering verstevigd worden. Tot slot zal er aandacht gevraagd worden voor niet-fysieke projecten, die kunnen bijdragen aan een verdere versterking van het regionale investeringsklimaat.

Als een provincie in aanmerking wenst te komen voor subsidie via de TIPP, dient er een zogenaamde ‘visie’ ingediend te worden bij uw ministerie. Deze visie behelst de gedachten over en verwachtingen van de provinciale ruimtelijk-economische ontwikkeling voor een periode van minimaal vijf jaar, met een doorkijk voor circa tien jaar. “De visie geeft een beschrijving van de huidige en toekomstige gewenste situatie ten aanzien van het provinciale/regionale economische investeringsklimaat, daaruit voortvloeiende knelpunten/potenties en de gekozen oplossingsrichting om de gewenste situatie te bereiken.”[\[7\]](#) In de visie moeten ruimtelijk-economische thema’s (bijvoorbeeld tekort aan bedrijventerreinen) centraal staan, terwijl niet-ruimtelijk-economische thema’s (zoals productiestructuur, arbeidsmarkt en bereikbaarheid) wel dienen te worden aangegeven, maar niet van doorslaggevende aard zijn bij het al dan niet toekennen van een bepaald subsidiebedrag.

In de visie dient duidelijk gemaakt te worden dat deze wordt ondersteund door relevante gemeenten en het georganiseerde bedrijfsleven in de regio.

Naast een (lange-termijn) visie dient een provincie jaarlijks een investeringsprogramma in te dienen. Dit bestaat uit een aantal fysieke projecten en niet-fysieke beleidsvoornemens die logisch voortvloeien uit de provinciale visie. Er moet verder worden aangegeven wat de effecten zijn van het investeringsprogramma op de in de visie gesignaleerde knelpunten en kansen. Een ander vast onderdeel van het investeringsprogramma behoort een haalbaarheidsanalyse te zijn, waaruit de financiële, bestuurlijke, organisatorische, juridische en milieutechnische haalbaarheid van projecten zou moeten blijken. Ook voor het investeringsprogramma geldt dat er een breed draagvlak (gemeenten en bedrijfsleven) noodzakelijk is om verzekerd te zijn van tijdige uitvoering van gewenste projecten.

De TIPP heeft het karakter van een tender, hetgeen betekent dat de beste voorstellen gehonoreerd worden. Het totaal beschikbare TIPP-budget bedraagt *f* 200 mln voor een periode van vier jaar. Het gaat derhalve om *f* 50 mln per jaar voor de periode 2000-2003. Per aanvraag zal maximaal *f* 10 mln worden toegekend.

De rol van de provincie in de TIPP is fundamenteel anders dan de rol die de provincies bekleden in de StiREA. In de huidige (StiREA-) regeling dienen gemeenten namelijk direct hun voorstellen in bij uw ministerie en hebben provincies hierbij slechts een adviserende rol in de richting van het ministerie. Eventueel toegekende subsidie komt direct ten goede aan een gemeente of een groep samenwerkende gemeenten. Bij de TIPP gaan provincies echter een centrale rol vervullen. Ze spelen een cruciale rol bij het indienen van voorstellen (dit wordt niet langer door gemeenten gedaan) en ontvangen tevens de subsidie van uw ministerie, die vervolgens verdeeld kan worden over gemeenten (projecten). De centrale rol van de provincies wordt in het TIPP-document als volgt uitgelegd:

- (1) als regisseur, dat wil zeggen een meedenkende, inspirerende, initiatief nemende en coördinerende partner bij het opstellen van de visies en investeringsprogramma's;
- (2) als aanvrager van de TIPP-bijdrage, in samenwerking met de betrokken gemeenten en het bedrijfsleven;
- (3) als cofinancier van projecten;
- (4) als verantwoordelijke partij voor de uitvoering van het investeringsprogramma.[\[8\]](#)

4.

Relatie met eerdere relevante adviezen

In het recente verleden zijn twee adviezen uitgebracht, waarin een versterkte rol van de provincie op het terrein van (stimulering van) de regionale ruimtelijke economie naar voren kwam.

In 1995 heeft de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) advies uitgebracht over StiREA, de voorloper van de aanstaande TIPP. StiREA is ingesteld om gemeenten een financiële stimulans te bieden om dreigende knelpunten met betrekking tot de tijdige beschikbaarheid van voldoende bedrijfslocaties van de juiste kwaliteit op te lossen.

De Rgf merkte op dat het in de regeling veelal gaat om eenmalige bijdragen aan investeringsprojecten, die nu eenmaal een ongelijkmatige spreiding kennen, zowel geografisch als in tijd. Dit sloot aan bij de mening van de Rgf dat bedrijvigheid op zich niet altijd en overal gestimuleerd dient te worden. De Rgf is akkoord gegaan met StiREA: “Overeenkomstig inzichten van het te voeren planologische beleid en regionaal economische visies is een specifieke toedeling van middelen de meest aangewezen weg. De Raad kan daarom instemmen met een specifieke uitkering die uitwerking geeft aan deze doelstelling.”[\[9\]](#)

De Rgf schetste wel een mogelijke alternatieve aanpak. Hierin zouden de provincies een meer centrale rol krijgen. Bij StiREA dienen gemeenten rechtstreeks projectvoorstellen in bij uw ministerie. Provincies hebben slechts een adviserende rol in de richting van het ministerie. In het voorgestelde alternatief van de Rgf zouden provincies de bevoegdheid moeten krijgen, binnen de globale kaders, zelf een eigen afweging te maken. “Voorwaarde daarvoor is dat het Rijk afziet van centrale projectgewijze beoordeling van aanvragen en een daarop gebaseerde toekenning van gelden. Voordeel is dat de regelgeving en de procedure vereenvoudigd zouden kunnen worden. En daarmee de besluitvormingskosten. De beschikbare middelen zouden daartoe op basis van een objectieve sleutel over het land moeten worden verdeeld. De gelden komen in die optie rechtstreeks aan de provincies en de grote gemeenten toe.”[\[10\]](#)

In 1998 hebben de beheerders van het gemeentefonds de Raad voor de financiële verhoudingen de vraag gesteld of er bij de verdeling van gelden uit het gemeentefonds aanleiding is afzonderlijk rekening te houden met de economische functie van gemeenten. De Raad heeft in zijn antwoord onderscheid gemaakt tussen kosten die vooral een relatie hebben met het faciliteren van economische bedrijvigheid en kosten van meer stimulerend economisch beleid. Voor wat de eerst genoemde kosten betreft constateerde de Raad dat deze kosten voor een groot deel reeds indirect geïjkt zijn via de andere clusters en dat er daarom bij de verdeling van gelden uit het gemeentefonds niet specifiek rekening mee hoeft te worden gehouden. Ook met de kosten van meer stimulerend beleid kan volgens de Raad geen rekening worden gehouden. “De kosten van een dergelijk beleid zijn, gelet op de uitgangspunten die bij de verdeling van het gemeentefonds gelden, niet goed te normeren. Omdat de effecten van een bepaald economisch beleid in vele gevallen de gemeentegrenzen overschrijden, maar ook omdat de mogelijkheden voor de gemeenten voor het voeren van beleid sterk worden beïnvloed door het beleid van Rijk en provincie, ziet de Raad bij de allocatie van de middelen voor economisch beleid voor die overheden een belangrijke rol weggelegd.”[\[11\]](#) Dit kan volgens de Raad op twee manieren. Ten eerste is een (brede) specifieke uitkering mogelijk, geheel of gedeeltelijk door tussenkomst van

provincies. Een tweede optie is om het geheel via de provincies te regelen, al dan niet via het provinciefonds.

De Raad zag mogelijkheden voor specifieke uitkeringen. Of deze uitkeringen ten goede zouden moeten komen aan gemeenten of provincies of aan beide overheidslagen, wordt sterk bepaald door opvattingen over de taakverdeling tussen gemeenten en provincies in het algemeen en door de vraag of gemeenten in staat zijn een effectief beleid te voeren. De Raad ging hier verder niet op in.

Bekostiging via provincies mitigeert het nadeel van de gemeentegrensoverschrijdende effecten. Bij bekostiging via de provincies staan twee mogelijkheden open, namelijk door middel van een algemene uitkering uit het provinciefonds of door middel van specifieke uitkeringen van het Rijk aan de provincies. De Raad stelde dat bekostiging via het provinciefonds de voorkeur verdient. De Raad heeft echter geen inzicht in de mogelijkheden om selectief beleid, door middel van de algemene uitkering aan de provincies, te bekostigen. "Hoewel hij de kans van slagen hier groter acht dan bij het gemeentefonds is succes zeker niet bij voorbaat verzekerd. Uitsluitel van die vraag vergt nader onderzoek."[\[12\]](#)

Het voorgaande in beschouwing nemend, constateert de Raad dat belangrijke elementen met betrekking tot een sterkere rol van de provincie uit eerdere relevante Rgf/Rfv-adviezen zijn overgenomen in het concept van de TIPP.

In zowel het Rgf-advies uit 1995 als het Rfv-advies uit 1998 wordt echter de optie van een brede specifieke uitkering aan provincies op basis van objectieve maatstaven genoemd, waarbij provincies grote vrijheid hebben bij besteding van de toegekende middelen. De Raad heeft de indruk dat provincies TIPP-subsidie minder 'breed' mogen spenderen dan bedoeld werd in de aangehaalde adviezen. "De TIPP-subsidie wordt alleen gebruikt voor projecten van fysieke aard d.w.z. bedrijventerreinen (ontwikkelings- en herstructureringsprojecten) bedrijfsverzamelgebouwen of ontsluitende (multimodale) infrastructuur ten behoeve van bedrijventerreinen."[\[13\]](#) De Raad vraagt zich af of dit een effectieve besteding van de middelen in de weg staat. Hoewel er aandacht aan besteed wordt, blijft enigszins onhelder hoe breed provincies de toegekende subsidie mogen gebruiken. Dit is iets dat verbeterd dient te worden.

De sterkere rol van de provincie is eveneens een belangrijk item in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de rol van het middenbestuur. In dit advies wordt gepleit voor een versterking van de integrerende rol van de provincies. De toekomst van de provincies ligt "in een versterking van de integrerende rol en het verder vormgeven van het karakter van een bestuur sui generis, waarvan het horizontaal en verticaal integreren van belangen de kern vormt."[\[14\]](#) Een aanbeveling uit het advies luidt als volgt: "Een substantiële territoriale decentralisatie van rijksmiddelen naar de provincies is noodzakelijk op de terreinen economie en infrastructuur, om tot geloofwaardig regionaal ruimtelijk-

economisch ontwikkelingsbeleid te komen.”[\[15\]](#) De TIPP past in dit verband, maar is echter wel een magere invulling van de visie van de Rob.

De Raad concludeert op basis van het voorgaande dat het concept van de TIPP redelijk aansluit op eerdere relevante adviezen van de Rgf, de Rfv en de Rob.

5.

Inhoudelijke opmerkingen

De Raad mist in het concept van de TIPP een consistente beleidslijn. De keuze voor de provincie als centrale actor in het regionaal-economisch beleid wordt door de Raad in beginsel gesteund. Echter, vervolgens zouden provincies ook de middelen moeten krijgen die nodig zijn om die centrale rol op een adequate manier te kunnen vervullen. Als de keuze voor de provincie als centrale actor gemaakt wordt, dient daaraan een gedegen financiële bijdrage gekoppeld te zijn. Met de voorgestelde *f* 50 mln zullen de provincies de hun toebedachte rol maar beperkt kunnen waarmaken. Voor een echte stimulering is meer geld nodig.

Bovendien is de TIPP bedoeld als opstartsubsidie, terwijl de zorg voor bedrijfsterreinen permanent is. De Raad vindt dat structurele steun, bij voorkeur op termijn via het provinciefonds, meer op zijn plaats zou zijn. Er zou een duidelijke keus gemaakt dienen te worden: óf provincies krijgen een centrale rol in economische stimulering en worden financieel voldoende in staat gesteld om die rol te vervullen óf hiervoor is te weinig geld aanwezig waardoor uw ministerie een speerpunt aanwijst waarop de nadruk gelegd zal worden.

De Raad constateert een spanning in het werkdocument TIPP. Aan de ene kant wordt aangegeven dat in het kader van TIPP een financiële bijdrage wordt verleend aan de bouw van bedrijventerreinen met een regionaal strategisch (economisch) belang. Aan de andere kant wordt gesteld dat verouderde bedrijventerreinen met TIPP-middelen kunnen worden opgeknapt. Veel verouderde bedrijventerreinen zijn qua ligging en omvang dikwijls niet van een zodanige orde dat zij ieder afzonderlijk als regionaal-strategisch belangrijk zijn aan te merken. Uit het TIPP-concept blijkt niet hoe hiermee wordt omgegaan.

De Raad heeft behoefte aan meer duidelijkheid over de wijze waarop de toekenning van subsidie door uw ministerie in zijn werk gaat. Projecten komen slechts eenmalig in aanmerking voor subsidie. “Projecten mogen geen deel uitmaken van een eerder door EZ gehonoreerd investeringsprogramma in het kader van de TIPP.”[\[16\]](#) Het is de Raad vervolgens niet geheel duidelijk wat een goede strategie zou zijn voor een provincie bij het indienen van een visie en investeringsprogramma’s. Is het voor een provincie bijvoorbeeld zinvol een groot project (met een groot exploitatietekort) in te dienen, of wordt meer kans gemaakt op subsidie wanneer meerdere kleinschalige projecten worden opgegeven? Een

grootschalig project met een groot tekort zou pas echt gebaat zijn bij meerdere jaren achtereenvolgende toekenning van het maximale bedrag, namelijk f 10 mln. Dit is echter geen optie, gegeven het feit dat een project slechts eenmalig voor subsidie in aanmerking komt.

De Raad heeft twijfels op dit punt. Het is namelijk denkbaar dat het voor het economisch klimaat zeer gunstig zou zijn als een grootschalig project van de grond komt. Dit zou gebaat zijn bij meermalige toekenning van het maximale bedrag per jaar. Door projecten slechts eenmalig te subsidiëren wordt versnippering van middelen in de hand gewerkt. De Raad heeft derhalve twijfels over het per definitie maximaal één maal toekennen van subsidie aan een bepaald project en vindt dat voor provincies duidelijker uit het werkdocument TIPP zou moeten blijken wat een juiste strategie is bij het indienen van een visie en investeringsprogramma's. Een nadere uitleg in het werkdocument TIPP is gewenst.

De Raad plaatst een kanttekening bij de van een provincie gevraagde inspanning bij het indienen van een visie en de daaropvolgende jaarlijkse investeringsprogramma's. Gezien het feit dat een provincie onder andere in conclaaf zal moeten met gemeenten (en bedrijven) over de diverse projecten en de hoeveelheid informatie die gevraagd wordt, lijkt het veel werk om een adequaat voorstel in te dienen. Het eventueel te verkrijgen bedrag is relatief klein. Er wordt per jaar slechts 50 mln gulden verdeeld, waarvan maximaal 10 miljoen wordt uitgekeerd aan één provincie.

Het is de Raad niet geheel duidelijk wat dit in de praktijk betekent. De verwachting zou kunnen zijn dat de ingediende visies zo grootschalig zijn dat de tekorten meer dan f 10 mln zijn. Betekent dit dat het maximale bedrag van f 10 mln zal worden uitgekeerd aan een provincie of dat de bedragen versnipperd worden? Als aan provincies het maximale bedrag van f 10 mln wordt toegekend, houdt dit in dat, gezien het jaarbudget van f 50 mln, slechts vijf provincies per jaar subsidie krijgen en dat zeven provincies als gevolg daarvan niets ontvangen. De Raad vraagt zich af of de inspanningen van provincies wel in verhouding staan tot de mogelijk te ontvangen bedragen.

Dit standpunt kan overigens iets gerelativeerd worden. Er mag immers van worden uitgegaan dat de meeste provincies wel een meerjarige ruimtelijk-economische visie 'op de plank hebben liggen', die in al dan niet aangepaste vorm zou kunnen worden aangewend. De Raad doelt onder andere op streekplannen. Dit roept de vraag op of er een relatie is met het aanpalende beleidsterrein van de ruimtelijke ordening. Als een streekplan aangewend kan worden, dan geldt wel de voorwaarde dat het om een actuele visie gaat, waarvoor steun bestaat van gemeenten en het bedrijfsleven. In dat geval valt het wellicht mee met de inspanning van een provincie. Dit is vooraf echter moeilijk in te schatten.

De Raad vindt met betrekking tot de grote hoeveelheid gevraagde informatie dat uw ministerie in principe niet meer moet vragen dan gemeenten en provincies samen nodig hebben voor het maken van een goede visie en investeringsprogramma's.

Onderdeel van de informatie die van provincies gevraagd wordt zijn de financiële gegevens die bij de evaluatie na zeseneenhalf jaar nodig zijn. Zeseneenhalf jaar na toekenning van een subsidie wordt bekeken of het toegekende geld op een juiste manier besteed is. Als blijkt dat een project zonder TIPP-subsidie rendabel zou zijn geweest, dient het te ontvangen bedrag (gedeeltelijk) te worden terugbetaald. De provincie heeft in zo'n geval echter de mogelijkheid dat geld naar een ander bij de visie horend niet rendabel project over te hevelen. De Raad onderkent de reden voor de rentabiliteitstoets achteraf om te controleren of het geld niet besteed is aan bijvoorbeeld grondprijis- of huurkortingen. Dan is er namelijk sprake van private steun en dat is in strijd met Europese regelgeving. De Raad acht het van groot belang dat de criteria voor het besteden van toegekende TIPP-subsidie voor iedereen duidelijk zijn, zodat provincies en gemeenten na een periode van zeseneenhalf jaar niet verrast worden door een gedwongen terugbetaling aan uw ministerie.

De Raad wijst erop dat voorkomen dient te worden dat het proces te bureaucratisch wordt. Heldere criteria vooraf kunnen hieraan bijdragen.

De Raad vindt de relatie met gelden uit het Grotestedenbeleid zeer onduidelijk. Aangegeven wordt dat uw ministerie ernaar zal streven tot 2010 minimaal f100 mln van de TIPP-bijdragen neer te laten slaan in de G25. Dit roept verwarring op. TIPP gaat in eerste instantie over de periode 2000-2003 en een totaalbedrag van f 200 mln voor deze periode. Ambtelijk van de kant van uw ministerie van Economische Zaken is gemeld dat genoemd bedrag van f 100 mln niet is inbegrepen bij de recentelijk toegekende bedragen in het kader van het Grotestedenbeleid.

Bovendien, als f 100 mln moet neerslaan in de G25 en slechts 5 provincies zouden per jaar een uitkering krijgen van f 10 mln, hoe zit het dan met provincies die weinig of geen grote steden (volgens de GSB-definitie) hebben? Die lijken bij voorbaat kansloos in de strijd om de TIPP-bijdragen, aangezien er in de komende tien jaar in ieder geval f 100 mln bij de grote steden uit het Grotestedenbeleid terecht moet komen.

De kwaliteit van de ingediende visie en investeringsprogramma's zou bepalend zijn voor het al dan niet toekennen van subsidie. De Raad vraagt zich af hoe ervoor gezorgd wordt dat f 100 mln bij de grote steden terecht komt. In het werkdocument TIPP is niet aangegeven hoe het ministerie dit gaat bewerkstelligen.

De Raad merkt verder op dat grote gemeenten, gezien hun status in het Grotestedenbeleid, beter in staat zijn ontwikkelingsvisies op te stellen (of zelfs op de plank hebben liggen) dan kleine gemeenten. Hiertoe zijn zij vanuit het Grotestedenbeleid reeds verplicht. Dit zou kunnen betekenen dat grote steden in het voordeel zijn ten opzichte van kleinere gemeenten. De Raad betwijfelt of dat een gewenste ontwikkeling is. Aan de andere kant moet niet uit het oog verloren worden dat uiteindelijk een provinciale visie wordt

ingediend. Het is vervolgens aan de provincie een eventueel toegekende subsidie over gemeenten (projecten) te verdelen. De Raad kan op basis van het werkdocument TIPP niet bepalen hoe een en ander geregeld is, maar benadrukt nogmaals dat duidelijke criteria onontbeerlijk zijn.

De Raad dringt aan op een nadere verduidelijking van de relatie van TIPP met het Grotestedenbeleid.

6. Concluderende opmerkingen van de Raad

De Raad voor de financiële verhoudingen merkt op dat in het concept van de TIPP een consistente beleidslijn ontbreekt. De Raad adviseert, indien er gekozen wordt voor een centrale rol van de provincie, provincies ook financieel in staat te stellen invulling aan deze rol te geven. Het voorgestelde bedrag van f 50 mln zal verhoogd moeten worden om tot een effectief beleid te komen.

TIPP-gelden moeten via een specifieke uitkering aan provincies toekomen, zoals wordt voorgesteld. Deze gelden zullen echter, als de provincies inderdaad de centrale rol in de stimulering van het regionaal ruimtelijk-economisch beleid moeten gaan spelen, een permanent karakter moeten krijgen. De beste manier is de middelen uiteindelijk toe te voegen aan het provinciefonds.

De Raad is van mening dat uw ministerie een duidelijke keuze dient te maken: óf provincies krijgen een centrale rol in economische stimulering en worden financieel voldoende in staat gesteld die rol te vervullen óf hiervoor is te weinig geld aanwezig waardoor uw ministerie een speerpunt aanwijst waarop de nadruk gelegd zal worden.

De Raad heeft verder aangegeven dat het concept van de TIPP op sommige punten onhelder is en als gevolg daarvan vragen opwerpt.

Essentieel zijn duidelijke criteria, die gelden voor de besteding van de toegekende subsidie. Het moet volkomen duidelijk zijn waaraan geld besteed mag worden, zodat de kans op een met de regels strijdige besteding (bijvoorbeeld steun aan private partijen) en daarmee de kans op ongewenste terugbetaling na zeseneenhalf jaar, geminimaliseerd wordt.

De Raad stelt nadrukkelijk voor de relatie met GSB-gelden sterk te verduidelijken. De passages in het TIPP-concept over de relatie met het Grotestedenbeleid zijn onhelder en verwarrend.

Tot slot adviseert de Raad de, door de Raad als onduidelijk beschouwde passages, in het werkdocument TIPP te wijzigen. Dit zal de doeltreffendheid, de leesbaarheid en de acceptatie van het voorstel ten goede komen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris

[1] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 10/11.

[2] Verdrag inzake de Europese Unie, artikel 87.

[3] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 2.

[4] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 4.

[5] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 7.

[6] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 10/11.

[7] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 11.

[8] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 15.

[9] Rgf-informatie in B&G, oktober 1995, p. 38.

[10] Rgf-informatie in B&G, oktober 1995, p. 38.

[11] Brief van de Rfv aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën, 21 juli 1998, p. 2.

[12] Brief van de Rfv aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Financiën, 21 juli 1998, p. 2.

[13] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 25.

[14] Rob-advies 'Het Bestuurlijk Kraakbeen', december 1999, p. 42.

[15] Rob-advies 'Het Bestuurlijk Kraakbeen', december 1999, p. 48.

[16] Werkdocument TIPP, ministerie van Economische Zaken, januari 2000, p. 20