

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
en de staatssecretaris van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij B. de Vries	FO2000/U61150	Rfv/55806B-004	28 april 2000
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies		070-4267258	

Geachte heren De Vries en Bos,

**1.**  
**Inleiding**

In uw brief van 27 maart 2000 vraagt u de Raad te adviseren over de door u voorgestelde verdeling van middelen over de provincies voor de overgangsjaren 2001 en 2002 en voor de structurele situatie met ingang van 2003, ter compensatie van de afschaffing omroepbijdragen.

Een samenvatting van het Raadsadvies treft u aan in paragraaf 2. Paragraaf 3 gaat in op de achtergrond van de adviesaanvraag en het door u gedane voorstel. De beoordeling van dit voorstel door de Raad en zijn uiteindelijke advies vindt u in de afsluitende paragraaf 4.

**2.**  
**Samenvatting**

*De inwerkingtreding van de Wet afschaffing omroepbijdrage per 1 januari 2000 heeft directe gevolgen voor de provincies. Zij kunnen niet langer provinciale opcenten omroepbijdrage heffen ten behoeve van regionale omroepen. Hiervoor zullen provincies gecompenseerd worden.*

*Het kabinet heeft met het Interprovinciaal Overleg de afspraak gemaakt dat in 2000 een integratie-uitkering aan de provincies wordt uitgekeerd. U heeft het voorstel gedaan*

*provincies vanaf 2003 te compenseren via een provinciefondsverdeling. In de tussenliggende jaren 2001 en 2002 zal er een soepele overgang bewerkstelligd worden. U heeft de Raad gevraagd dit voorstel te beoordelen.*

*Een ambtelijke werkgroep heeft zich gebogen over de wijze waarop de verdeling van de (compensatie)middelen over de provincies zou moeten plaatsvinden. Uitgangspunt bij de verdeling uit het provinciefonds is dat alle provincies in staat worden gesteld de publieke omroep op gelijkwaardige wijze mogelijk te maken. De werkgroep formuleerde een normatief ijkpunt, dat bestond uit een vast bedrag van f 2 mln per provincie en een bedrag per inwoner van afgerond f 5,71. Deze ijkverdeling is vervolgens via regressieanalyse vertaald tot een provinciefondsverdeling door gebruik te maken van vier verdeelmaatstaven.*

*Uw voorstel is de middelen vanaf 2003 volledig volgens deze provinciefondsverdeling toe te kennen. In het lopende jaar 2000 zal een integratie-uitkering worden ingesteld, die is gebaseerd op de raming van de provinciale opslagen omroepbijdrage zoals die voor het jaar 2000 zouden hebben gegolden. In de tussenliggende jaren zal een gelijkmatige overgang plaatsvinden.*

*De Raad vraagt zich af waarom de aanvankelijke normatieve ijkverdeling is vervangen door de provinciefondsverdeling met de vier maatstaven. Noch in de adviesaanvraag noch in de bijlagen wordt hiervoor een verklaring gegeven. Aangezien een motivering ontbreekt kan de Raad geen oordeel geven over de logica van de afwijking van de oorspronkelijke ijkverdeling. De Raad ziet echter geen enkele aanleiding hiervan af te wijken en pleit dan ook voor een snelle invoering van het toekennen van middelen volgens deze normatieve ijkverdeling.*

*De Raad is het wel eens met het instellen van een integratie-uitkering in het lopende jaar 2000, aangezien provincies mogelijk reeds verplichtingen zijn aangegaan voor de in hun begroting van 2000 opgenomen bedragen en gezien het feit dat dit advies in april van het jaar 2000 wordt uitgebracht.*

*Een integratieperiode van drie jaar acht de Raad overbodig. De herverdeeffecten zijn dusdanig klein, dat hiervoor geen aanleiding is. De Raad adviseert u derhalve in 2000 de voorgestelde integratie-uitkering toe te kennen, maar vanaf 2001 de middelen volgens de door de ambtelijke werkgroep geformuleerde normatieve ijkverdeling te verdelen en af te zien van de provinciefondsverdeling met de vier verdeelmaatstaven.*

### **3. Achtergrond en inhoud voorstel**

Per 1 januari 2000 is de Wet afschaffing omroepbijdrage in werking getreden. Het kijk- en luistergeld wordt gefiscaliseerd: een bestaande fiscale heffing zal verhoogd worden,

waardoor elke belastingbetaler voortaan bijdraagt via zijn belastingaangifte. De Dienst Omroepbijdragen wordt opgeheven en het personeel van deze dienst zal binnen de Belastingdienst herplaatst worden. Deze efficiency-operatie zal naar verwachting structureel f 60 mln opleveren, een bedrag dat volledig aan jeugdzorg besteed zal worden.

Als gevolg van de afschaffing van de omroepbijdragen hebben provincies niet meer de mogelijkheid opslagen op de omroepbijdrage te heffen ten behoeve van regionale radio en televisie.<sup>[1]</sup> In lijn met artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet, dat het rijk verplicht financiële gevolgen van rijksbeleid voor provincies en gemeenten te kwantificeren en aan te geven op welke wijze zij de financiële gevolgen kunnen opvangen, heeft u voorgesteld de provincies te compenseren. Over de invulling van deze compensatie heeft het kabinet met het Interprovinciaal Overleg afspraken gemaakt. “Met ingang van het uitkeringsjaar 2000 wordt structureel f 114 mln toegevoegd aan het provinciefonds. Afsproken is dat in 2000 een integratie-uitkering aan de provincies wordt uitgekeerd die is gebaseerd op de raming van de provinciale opslagen omroepbijdrage zoals die voor het jaar 2000 zouden hebben gegolden, rekening houdend met de nieuwe opslagen van de provincies Utrecht en Zuid-Holland, en een compensatie voor de eigen bijdragen van de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en Limburg uit hun algemene middelen. Voorts is overeengekomen dat de integratieperiode drie jaar zal beslaan. Dit houdt in dat de integratie van de compensatie voor de omroepbijdrage per uitkeringsjaar 2003 volledig in de algemene uitkering moet worden geïntegreerd.”<sup>[2]</sup>

De ambtelijke werkgroep ‘Financiële gevolgen voor gemeenten en provincies van de afschaffing van de omroepbijdragen’ heeft zich onder meer gebogen over de wijze waarop de verdeling over de provincies zou moeten plaatsvinden. In de werkgroep waren het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de ministeries van Financiën, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vertegenwoordigd.

Voor de verdeling uit het provinciefonds is het uitgangspunt om alle provincies in staat te stellen de publieke omroep op gelijkwaardige wijze mogelijk te maken. De werkgroep heeft een normatief ijkpunt geformuleerd, dat bestaat uit een vast bedrag (kosten van de omroep techniek) van f 2 mln per provincie en een bedrag per inwoner van afgerond f 5,71 (kosten van de gevarieerdheid van de programma’s). Met behulp van regressieanalyse heeft de werkgroep de ijkverdeling vertaald tot een provinciefondsverdeling door gebruik te maken van de verdeelmaatstaven ‘inwonertal’, ‘inwonertal met een bovengrens per provincie van 607.000’, ‘inwonertal met een ondergrens per provincie van 640.000’ en ‘oppervlakte land’.

Het kabinet en het Interprovinciaal Overleg hebben de afspraak gemaakt dat de integratieperiode drie jaar is. “In het uitkeringsjaar 2000 wordt -overeenkomstig het onderhandelingsresultaat- het volledige compensatiebedrag van f 114,0 mln verdeeld via de afgesproken integratie-uitkering die is gebaseerd op de gecorrigeerde raming opcenten van 2000.”<sup>[3]</sup>

U heeft voorgesteld gedurende de afgesproken integratie-periode een soepele overgang te bewerkstellingen door in 2001 tweederde deel van de  $f$  114 mln te verdelen op basis van de integratie-uitkering en eenderde deel op basis van de provinciefondsverdeling. Voor 2002 zou het dan gaan om respectievelijk tweederde en eenderde deel en in 2003 zal het totale compensatiebedrag verdeeld moeten worden op basis van de provinciefondsverdeling.

#### **4. Advies**

De Raad vraagt zich af waarom het aanvankelijk door de werkgroep geformuleerde normatieve ijkpunt (vast bedrag van  $f$  2 mln per provincie en  $f$  5,71 per inwoner) uiteindelijk via regressieanalyse is omgezet naar een provinciefondsverdeling door gebruik te maken van vier verdeelmaatstaven.

Volgens de Raad zijn er enkele situaties denkbaar waarin een normatief ijkpunt niet wordt gehandhaafd. Factoren kunnen niet geschikt zijn als verdeelmaatstaf, het systeem kan te ingewikkeld, te weinig globaal en daardoor niet inzichtelijk zijn, er kan getwijfeld worden of de factoren van het ijkpunt voldoende dynamisch zijn om de kostenontwikkeling te volgen en tot slot kan het ijkpunt op bestuurlijke gronden onjuist worden bevonden. De eerste drie situaties lijken niet op te gaan in het huidige geval, waardoor alleen de mogelijkheid van wijziging op grond van bestuurlijke gronden nog open staat. Waarom echter besloten is het normatieve ijkpunt te vervangen door een provinciefondsverdeling met vier maatstaven wordt noch in de adviesaanvraag noch in de bijlagen beargumenteerd.

Doordat een motivering ontbreekt, kan de Raad niet beoordelen waarom is afgeweken van het normatieve ijkpunt en daarom ook geen oordeel geven over de logica van de afwijking. De Raad is in dit geval voorstander van het gebruik van de normatieve ijkverdeling en ziet geen aanleiding deze te vervangen door een provinciefondsverdeling met vier maatstaven.

De Raad is het wel eens met het voorstel om aan de provincies in 2000 een integratie-uitkering toe te kennen.

De Raad kent drie redenen om tot instelling van een integratie-uitkering over te gaan. De eerste is dat er door een rijksmaatregel sprake is van grote negatieve herverdeel-effecten, waardoor een voorzichtige overgang noodzakelijk kan zijn. Een tweede reden kan zijn dat provincies of gemeenten reeds voordat een bepaalde rijksmaatregel van kracht werd, verplichtingen zijn aangegaan, die zij na ingang van de maatregel eventueel niet meer zouden kunnen waarmaken. De derde reden voor het gebruik maken van een integratie-

uitkering is wanneer er sprake is van een onduidelijke toekomst of wanneer nog onvoldoende duidelijk is hoe middelen in de toekomst verdeeld gaan worden. De eerste reden gaat niet op in de situatie van de afschaffing van de omroepbijdrage. De negatieve herverdeeleeffecten zijn beperkt. De tweede reden (reeds aangegane verplichtingen door provincies) zou eventueel kunnen gelden in deze situatie. Het is denkbaar dat de provincies voor de in hun begroting voor 2000 opgenomen bedragen al verplichtingen zijn aangegaan.

Tot slot is er geen sprake van een onduidelijke toekomst wat betreft de verdeling van de middelen. Er zijn concrete plannen over de manier waarop de middelen verdeeld gaan worden.

Op basis van deze analyse concludeert de Raad dat er op basis van de tweede reden, namelijk het feit dat er mogelijk reeds verplichtingen zijn aangegaan, aanleiding is voor het instellen van een integratie-uitkering in 2000, mede gezien het tijdstip waarop dit advies wordt uitgebracht (april 2000).

Echter, zoals eerder genoemd, pleit de Raad voor het gebruik van de normatieve ijkverdeling en niet voor de voorgestelde provinciefondsverdeling met vier maatstaven. Een integratie-periode van drie jaar (zoals bij de voorgestelde provinciefondsverdeling) wordt hierbij overbodig geacht. Bij vergelijking van de tabellen in de adviesaanvraag blijkt dat alle provincies, bij invoering van de normatieve ijkverdeling er ten opzichte van de situatie in 1999 op vooruit zouden gaan. De negatieve herverdeeleeffecten ten opzichte van de bedragen die zij in 2000 zullen ontvangen via de integratie-uitkering zijn uiterst gering. De helft van de provincies zal vanaf 2001 meer ontvangen dan in het jaar 2000. De provincie Limburg komt in deze situatie er het slechtst vanaf met een negatief herverdeeleeffect van afgerond  $f$  1,2 mln. Dit betekent ongeveer  $f$  1 per inwoner.

Het voorgaande gezegd hebbend, adviseert de Raad U af te zien van een overgang naar de provinciefondsverdeling met vier maatstaven, maar de middelen via de normatieve ijkverdeling toe te wijzen. In 2000 zal de voorgestelde integratie-uitkering aan de provincies kunnen worden uitgekeerd, maar het verdient aanbeveling de normatieve ijkverdeling reeds vanaf 2001 in te laten gaan. Een integratie-periode is volstrekt onnodig, gezien de beperkte negatieve herverdeeleeffecten. Belangrijke voorwaarde is wel, dat deze wijziging in de komende meicirculaire (2000) van het provinciefonds wordt vermeld.

A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haefen, secretaris

---

[1] Hetzelfde geldt overigens voor gemeenten die niet langer hun inwoners een heffing kunnen opleggen ten behoeve van lokale televisie en radio. De positie van gemeenten is echter niet betrokken in de adviesaanvraag en zal daarom verder buiten beschouwing worden gelaten.

[2] Adviesaanvraag verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies, 27 maart 2000, blz. 1

[3] Adviesaanvraag verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies, 27 maart 2000, blz. 4