

De minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties,  
De heer mr. K.G. de Vries  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO2002/60242	Rfv2002077290	12 juli 2002
Inlichtingen bij drs. A.J. van Dijk mr. G.A. van Nijendaal	Dossier/volgnummer 55806B-009	Doorkiesnummer 070-426 6875/7232	
Onderwerp	Verdeling gelden provinciefonds regionale omroep		

Geachte heren de Vries en Bos,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad te adviseren over de verdeling in het provinciefonds van de OCW gelden voor regionale omroep. Bij de beantwoording van de adviesaanvraag heeft de Raad ook de structurele toevoeging ad € 6,8 miljoen voor de regionale omroepen als gevolg van het amendement Bakker betrokken.

#### *Opbouw advies*

In paragraaf 1 betreft de samenvatting van het advies. Paragraaf 2 gaat in op de achtergrond. In paragraaf 3 komt het voorgestelde verdeelmodel aan de orde. In paragraaf 4 gaat de Raad in op de relatie met het eerdere advies over de compensatie voor het wegvallen van de provinciale opslag op de omroepbijdrage. In paragraaf 5 spreekt hij zich uit over de wijze waarop het verdeelmodel tot stand is gekomen, om vervolgens in paragraaf 6 in te gaan op de voorgestelde integratie-uitkering. Paragraaf 7 bevat de conclusie.

### **1.**

#### **Samenvatting**

*De Raad plaatst kritische kanttekeningen bij het voorliggende verdeelvoorstel. Een inhoudelijke onderbouwing op basis van kostendrijvers ontbreekt, hetgeen resulteert in een*

*eigenaardige dynamiek van het verdeelmodel. De nadruk op het minimaliseren van herverdeeleffecten komt zowel in het verdeelmodel als in de duur van de integratie uitkering tot uitdrukking. De keuze voor de inzet van alle maatstaven van het cluster voorzieningen bevolking mist een inhoudelijke argumentatie. Naar de opvatting van de Raad is er wel een inhoudelijke onderbouwing voor een ijkpunt op basis van een vast bedrag, een bedrag per inwoner en inwoners in landelijke gebieden. De Raad meent dat de voor de structurele toevoeging van de € 6,8 miljoen op basis van het amendement Bakker teruggegrepen dient te worden op de oorspronkelijk doelstelling van het amendement. Het is dan redelijk om het bedrag in het provinciefonds te verdelen op basis van een het ijkpunt 'omroepuithouden'. De meest voor de handliggende verdeelmaatstaf is dan inwoners. De Raad meent dat invoering van het voorliggende verdeelvoorstel weliswaar niet leidt tot ontwrichting van het verdeelstelsel maar meent wel dat de cumulatie van op basis van bestuurlijke overeenstemming gewrochte verdeelvoorstellen leidt tot een aantasting van de objectiviteit, globaliteit, kostenoriëntatie en transparantie van het verdeelstelsel.*

## 2.

### **Achtergrond adviesaanvraag**

In 2000 zijn voor het eerst gelden toegevoegd aan het provinciefonds tot een structurele omvang van € 51,7 miljoen (f 114 miljoen). Deze compensatie hield verband met het wegvallen van de mogelijkheid om een provinciale opslag te leggen op de omroepbijdrage. Eind april 2000 heeft de Raad over de verdeling van de eerste compensatie geadviseerd.<sup>[1]</sup> Inmiddels bestaat het voornemen ook de bestaande specifieke uitkeringen voor regionale omroep van het ministerie van OCW over te hevelen naar de algemene uitkering uit het provinciefonds per 1-1-2003. Vooralsnog is naar de stand van 2001 met een over te hevelen bedrag gerekend van in totaal € 43,3 miljoen (f 95,3 miljoen). Verder is het de bedoeling gelijktijdig een zorgplicht in te voeren voor de provincies om de regionale omroep minstens te handhaven op het voorzieningenniveau (aantal uren zendtijd) van het jaar 2001.

Het algemeen bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft zijn instemming betuigd met het voorliggende voorstel met daarbij een integratie-uitkering voor een periode van drie jaar. In uw brief geeft u aan te willen instemmen met dit voorstel.

Inmiddels is ook duidelijk dat als gevolg van het amendement Bakker een structurele toevoeging ad € 6,8 miljoen voor de regionale omroepen beschikbaar komt. Het amendement Bakker is bedoeld als compensatie voor het wegvallen van het verhogen van het zogenaamde radiotientje tot f 12,40 (plus indexering) dat per omroepuithouden werd gegeven. Gelet op het feit dat de oorspronkelijke adviesaanvraag nog niet heeft geleid tot definitieve besluitvorming heeft de Raad dit gegeven ook in zijn advies wil betrokken.

## 3.

### **Het verdeelmodel**

Voor de wijze van verdeling van de bijkomende gelden is gekeken naar de beste wijze van verdelen van het totale budget, onder terugboeking van de provinciefondsverdeling 2002 (zie bijlage bij brief IPO). Daarbij is in eerste instantie uitgegaan van het al bekende ijkmodel van inwoners en een vast bedrag. Dit model is van nieuwe gewichten voorzien door middel van regressievergelijkingen met provinciale uitgaven voor regionale omroep. De conclusie was dat dit te veel afweek van het bestaande verdeelbeeld. Er is daarom vervolgens gekozen voor de inzet van alle maatstaven van het cluster voorzieningen bevolking. Daarbij zijn de aanvullende maatstaven oppervlakte land, inwonertal met een minimum van 640.00 en landelijke inwoners met een maximum van 607.000. De gewichten van de vijf maatstaven zijn in eerste instantie bepaald op basis van de historische verdeling van zowel het provinciefonds van € 51,7 miljoen als de specifieke uitkeringen van OCW van €43,3 miljoen. Vervolgens zijn de gewichten marginaal en zodanig bijgesteld dat er voor alle provincies afzonderlijk een zo evenwichtig mogelijk beeld ontstond met betrekking tot de herverdeling.

### **4.**

#### **Relatie met eerder advies van de Raad**

In zijn eerder genoemde advies pleitte 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) werd hierbij overbodig geacht, aangezien de negatieve herverdeeleffecten ten opzichte van de bedragen die de provincies in 2000 via de integratie-uitkering zouden ontvangen uiterst gering waren. In de *Meicirculaire 2000 provinciefonds* werd aangegeven dat het voorstel van de Raad aangaande de normatieve ijkverdeling niet werd overgenomen, met het argument dat dit zich slecht zou verhouden met het uitgangspunt dat het verdeelmodel reorganisatiebestendig dient te zijn. De Raad acht dit argument wanneer het om het provinciefonds gaat op zijn zachts gezegd weinig overtuigend. De voorgestelde korte integratieperiode werd eveneens niet overgenomen onder verwijzing naar het feit dat dit al bestuurlijk overeengekomen was.

Bij de onderhavige adviesaanvraag is opnieuw gekozen voor het werken met alle maatstaven voorzieningen bevolking en is eveneens al sprake van bestuurlijke overeenstemming. Het advies van de Raad krijgt daarmee een plaats binnen zeer enge kaders. De effectiviteit van de advisering van de Raad zou hoger zijn geweest wanneer de Raad in een eerder stadium van de beleidsontwikkeling om advies was gevraagd.

In deze fase van de beleidsontwikkeling richt het advies van de Raad zich op twee aspecten. In de eerste plaatst spreekt de Raad zich uit over de methode waarlangs het verdeelmodel tot stand is gekomen. In de tweede plaatst spreekt de Raad zich uit over de voorgestelde integratieperiode.

## 5.

### **De methode**

De Raad acht het in het licht van de eerder gemaakte keuzen op zichzelf verdedigbaar gebruik te maken van alle maatstaven voorzieningen bevolking. De keuze om bij het verdeelmodel te kijken naar het totale bedrag (inclusief de eerdere overheveling) is te prefereren boven het maken van een apart verdeelmodel voor de nu over te hevelen gelden, aangezien deze laatste strategie gemakkelijk kan leiden tot een cumulatie van ruis te opzichte van de normatieve ijkverdeling. De Raad wil echter in zijn algemeenheid enkele kanttekeningen plaatsen bij de gevolgde methode. De gevolgde methode wordt gekarakteriseerd door een eenzijdige nadruk op het minimaliseren van de herverdeeleeffecten ten opzichte van de historische verdeling. Dit heeft een aantal belangrijke nadelen.

In de eerste plaats verdwijnt hiermee het criterium van de kostenoriëntatie uit beeld. De wijze waarop de verschillende gewichten worden vastgesteld heeft geen overtuigende relatie met de kostendrijvers. De verwijzing in de adviesaanvraag naar de grotere ondersteunende rol van de provincie in landelijke gebieden en complementariteit van de lokale en regionale omroep biedt nog geen inhoudelijke verklaring voor de maatstaf inwonertal met een minimum van 640.000. De relatie met de daadwerkelijke kosten blijft op zijn zachts gezegd impliciet.

In de tweede plaats blinkt de gevolgde methode niet uit door transparantie. Zo staat in de adviesaanvraag dat de herverdeeleeffecten op basis van het normatieve ijkmodel te groot werden bevonden, zonder dat eenvoudig te achterhalen is wat hiervoor dan de redenen waren en wat de omvang van de herverdeeleeffecten was. Dit herhaalt zich in de volgende stappen. Marginale aanpassing van de gewichten om de herverdeeleeffecten te minimaliseren is een verre van helder en begrijpelijk proces.

In de derde plaats leidt de methode tot een verdeelmodel dat een arbitraire en weinig logische indruk maakt. Het negatieve gewicht voor de maatstaf inwonertal springt daarbij in het oog. Waar een regressievergelijking idealiter een relatie zou moeten uitdrukken tussen kostendrijvers en kosten is het hier niet meer dan een instrument om de herverdeeleeffecten te minimaliseren. De Raad realiseert zich dat kostenoriëntatie historisch een gering gewicht krijgt binnen het provinciefonds, maar acht een ontwikkeling waarbij het enige criterium het minimaliseren van herverdeeleeffecten (ten opzichte van de historische situatie) is, ongewenst.

De ongewenste neveneffecten van deze benadering komen verder tot uiting wanneer wordt gekeken naar de dynamiek van het model. Wat opvalt is, dat gekozen is voor een wel heel letterlijke interpretatie van het handhaven van het bestaande voorzieningenniveau. De maatstaven kennen ieder voor zich voor het overgrote deel van de provincies een geringe dynamiek. Wanneer echter wel gesproken kan worden van dynamiek, leidt dit tot weinig logische uitkomsten. Illustratief is hoe het verdeelmodel uitpakt voor Flevoland, die als kleinere provincie (onder de maatstaf minimum inwonertal 640.000) nadelige gevolgen ondervindt van de groei van Almere (negatieve gewicht maatstaf inwonertal).

In lijn met zijn eerdere advies meent de Raad dat uit oogpunt van kostenoriëntatie het voor de hand ligt het normatieve ijkpunt op basis van een vast bedrag en een bedrag per inwoner als basis te nemen voor de verdeling. Daar waar sprake is van een ondersteunende rol van de provincie in de landelijke gebieden zou dat nog in de ijkverdeling ingepast kunnen worden op basis van inwoners in landelijke gebieden.

## **6.**

### **De integratie-uitkering**

Het IPO koppelt aan de aanvaarding van het verdeelmodel een integratie-uitkering voor een periode van drie jaar. Hierdoor, aldus het IPO, kunnen de provincies geleidelijk aan wennen aan het genoemde verdeelmodel. In 2003 respectievelijk 2004 zal dan 1/3 respectievelijk 2/3 van de middelen via de nieuwe systematiek worden verdeeld en de complementen voor 2/3 respectievelijk 1/3 volgens de 'historische' verdeling. Per 1-1-2005 zal dan het volledig beschikbare bedrag volgens het nieuwe verdeelmodel worden verdeeld

Met betrekking tot de integratie uitkering verwijst de Raad hier naar het eerdere advies omroepgelden van april 2000. Daarin geeft de Raad aan dat er drie redenen zijn om tot instelling van een integratie-uitkering over te gaan. De eerste is dat er door een rijksmaatregel sprake is van grote negatieve herverdeeffecten, 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 deze situatie. De negatieve herverdeeffecten zijn beperkt. De provincie Zuid-Holland ondervindt het grootste negatieve effect per inwoner en dit betreft na sommatie slechts 0,4% van de totale algemene uitkering. De tweede reden (reeds aangegane verplichtingen door provincies) lijkt in het licht van de geringe effecten in dit geval weinig steekhoudend. 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 geen aanleiding is om een integratie-uitkering voor een periode van drie jaar. De Raad meent dat er sprake is van een zeer sterke en niet gerechtvaardigde gevoeligheid van de provincies voor herverdeeleffecten, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de gemeenten waar grotere herverdeeleffecten als acceptabel worden gezien.

#### *Amendement Bakker*

In de adviesaanvraag zoals die aan de Raad is voorgelegd was geen rekening gehouden met de structurele toevoeging ad € 6,8 miljoen voor deregionale omroepen als gevolg van het amendement Bakker. Het amendement Bakker is bedoeld als compensatie voor het wegvallen van het verhogen van het zogenaamde radiotientje tot  $f$  12,40 (plus indexering) dat per omroepuiskosten werd geheven.

De Raad meent dat in lijn met het voorafgaande de meest geëigende verdeelwijze is dat bij de verdeling van de amendementsgelden wordt teruggegrepen op de oorspronkelijk doelstelling van het amendement. Het is dan redelijk om het bedrag in het provinciefonds te verdelen op basis van een het ijkpunt 'omroepuiskosten'. De meest voor de hand liggende verdeelmaatstaf is dan inwoners. Hiermee wordt tevens de dynamiek van het eerdere verdeelvoorstel verbeterd.

## **7.**

### **Conclusie**

De Raad plaatst als bewaker van de verdeelsystematiek een aantal kritische kanttekeningen bij het voorliggende verdeelvoorstel:

- de enge kaders en de late betrokkenheid van de Raad;
- de gehanteerde methode voor de ontwikkeling van het model is twijfelachtig;
- het ontbreken van een inhoudelijke onderbouwing van het verdeelmodel;
- de onevenredig zware nadruk op het minimaliseren van herverdeeleffecten;
- de geringe en eigenaardige dynamiek van het verdeelmodel;
- de duur van de integratie uitkering.

De Raad concludeert dat de verdeelwijze afbreuk doet aan de uitgangspunten van een goed werkend verdeelstelsel. Kostenoriëntatie en globaliteit van de financiële verhoudingen worden te veel uit het oog verloren. Het gevaar is dat met ad-hoc verdeelvoorstellen die worden ingegeven door de onderlinge verhoudingen tussen de provincies de transparantie verdwijnt. De Raad meent dat invoering van het verdeelvoorstel weliswaar niet zal leiden tot ontwrichting van het verdeelstelsel maar meent wel dat de cumulatie van dit soort op basis van bestuurlijke overeenstemming gewrochte verdeelvoorstellen leidt tot een aantasting van de objectiviteit, globaliteit en

kostenoriëntatie van het verdeelstelsel. Daarmee wordt op den duur de houdbaarheid van het verdeelstelsel ondergraven.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris.

Een afschrift van dit advies is gezonden aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

---

[1] Verdeling compensatie afschaffing omroepbijdragen provincies, advies van 28 april 200, Rfv 55806B-004.