

Technische bijlagen

De Raad wil volledige openheid geven in de wijze waarop hij tot zijn bevindingen is gekomen. In deze technische bijlage kunt u de achterliggende gegevens er redeneringen terugvinden. De nummering van de bijlagen sluit aan op die van het advies.

Bijlage VI. Omvang provinciale uitgaven 2007 bij ongewijzigd beleid

Bijlage VII. Het bestaande ijkpunt Overige eigen middelen en het geadviseerde ijkpunt Vermogensrendement

Bijlage VIII. Basisgegevens ijkpunt Vermogensrendement 1998/2007: reguliere en incidentele opbrengsten uit aandelen nutbedrijven, BNG, NWB e.d. (x € 1.000) - stand 14 maart 2009

Bijlage IX. Grootheden gebruikt bij bepaling 'kostengedreven' groei provinciale uitgaven 1998/2007

Bijlage X. Verdeelmaatstaven en integratie-uitkeringen 2007 in huidig verdeelmodel

Bijlage XII. Matrix van bedragen van verdeelmaatstaven en integratie-uitkeringen (IU) per cluster 2007 huidig verdeelstelsel

Bijlage XIII. Matrix van bedragen van verdeelmaatstaven en integratie-uitkeringen (IU) per cluster 2007 in Rfv-advies

Versie 24 april 2009

Bijlage VI. Omvang provinciale uitgaven 2007 bij ongewijzigd beleid

VI.1 Inleiding

In deze bijlage wordt gedetailleerd uiteengezet hoe de raad is gekomen tot de omvang van de provinciale uitgaven bij ongewijzigd beleid (zie onder meer subparagraaf 3.3.3 in de hoofdtekst). Deze omvang is van belang voor de financiële effecten van het raadsadvies, wat blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel VI.1

Uitgaven 2007 bij ongewijzigd beleid:	€ 2.087 mln
<u>Feitelijke uitgaven 2007:</u>	<u>€ 2.786 mln</u>
Korting provinciale algemene middelen bij ongewijzigd beleid:	- € 699 mln
Toevoeging voor nieuwe taken die niet zijn gecompenseerd:	€ 232 mln
<u>Uitlichting ivm uitvoering van niet-kerntaken</u>	<u>- € 130 mln</u>
Korting algemene middelen inclusief beleidswijzigingen	- € 597 mln

Hierna wordt uiteengezet hoe het eerste bedrag, dus de 2.087 mln euro is beredeneerd en berekend.

VI.2 Basisvraag

Zoals bekend hebben de provinciale inkomsten - in bijzonder die verbonden met nutsbedrijven – zich voorspoedig ontwikkeld in de jaren 1998/2007. Logischerwijze uitte zich dat in een stijging van de uitgaven en de reserves. In het licht van de adviesaanvraag was de basisvraag die voorlag:

Hoe zouden de provinciale uitgaven zich hebben ontwikkeld wanneer zij niet 'inkomstengedreven' maar 'kostengedreven' waren geweest?

VI.3 Essentie van de beredening van het antwoord

Het als startpunt voor de redenering was het jaar van de vorige herziening van het provinciefonds, namelijk 1998. De Raad meent dat een 'kostengedreven' groei sindsdien afhankelijk moeten worden gesteld van de ontwikkeling van algemeen aanvaarde kostendrijvers van de provinciale activiteiten, kostendrijvers die uitdrukking geven aan areaal, doelgroep en/of gebruik. Daarbij worden onderscheiden de volumeontwikkeling en de prijsontwikkeling van de kostendrijvers.

Naast de voor de handliggende elementen "aantal" en "prijs" acht de Raad ook een compensatie voor de algemene welvaartsstijging op zijn plaats, voor zover deze uitgaat boven genoemde ontwikkeling van "aantallen" en "prijzen". Het achterliggende idee is dat provinciale kosten niet alleen stijgen door – bijvoorbeeld – meer inwoners en door de algemene inflatie, maar ook doordat de welvaarts groei (d.w.z. reële groei per hoofd van de bevolking) de aan provinciale voorzieningen gestelde eisen (en dus kosten) vergroot.

Deze drie onderdelen zou men als de bestanddelen van de "autonome groei" kunnen betitelen. Daarnaast heeft de Raad rekening gehouden met twee meer technische aspecten.

Het eerste betreft mutaties in de uitgaven door veranderingen in de bekostiging en/of verandering in taken. Vanzelfsprekend zijn de cijfers daarvoor gecorrigeerd om een reële vergelijking tussen feitelijke uitgaven van 2007 en uitgaven van 2007 bij ongewijzigd beleid te kunnen maken. Het tweede technische aspect hangt samen met het feit dat provincies sinds 2004 compensatie ontvangen voor de btw (omzetbelasting) die zij betalen bij uitbesteding van werkzaamheden; een vergoeding die zij via het toen ingevoerde BTW-compensatiefonds. Per die datum boeken de provincies hun uitgaven exclusief BTW. Een goede vergelijking van de feitelijke uitgaven 2007 vereist dat wordt gecorrigeerd voor het feit dat de uitgaven tot aan 2004 inclusief BTW werden geboekt. De in aanmerking genomen mutaties komen uit de circulaires van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties; zie voor een overzicht bijlage IV.

VI.4 Uitwerking op hoofdlijnen

Prijsontwikkeling

Wanneer de prijzen stijgen, hebben provincies uiteraard meer geld nodig om hun bestaande taken te kunnen blijven uitvoeren. De uitgaven uit het startjaar 1998 zijn daarom jaar voor jaar verhoogd met de prijsindex van de overheidsconsumptie. Voor de beleidsterreinen Infrastructuur en Water en milieu is (ook) gebruik gemaakt van de prijsindex infrastructuur.

Volumeontwikkeling van de kostendrijvers

Als eerste aanzet zijn de verdeelmaatstaven uit het bestaande verdeelstelsel gebruikt. Echter, zowel door de Raad als door anderen is in de voorbije jaren gewezen op de – uit het oogpunt van kostenrelevantie - gebrekkige dynamiek van sommige verdeelmaatstaven. Daarom is per beleidscluster steeds nagegaan of de daarvoor geldende verdeelmaatstaven (zoals opgenomen in de betreffende ijkpuntformule) een aannemelijke dynamiek vertonen. Zo niet, dan zijn ze vervangen door een andere factor.

Nadrukkelijk zij erop gewezen dat een vervangende factor primair uit hoofde van zijn dynamiek werd gekozen. Het ging er immers om een aannemelijke volumeontwikkeling van de kostendrijvers te bepalen. Of die vervangende factor óók een goede verdeelmaatstaf is, was in deze fase van secundair belang. De "reële economische groei" is een voorbeeld van een dynamische factor (in het cluster Water en milieu) die niet als verdeelmaatstaf is gebruikt. Soms was het wel mogelijk een vervangende factor zowel voor de dynamiek als voor de verdeling te gebruiken; de nieuwe verdeelmaatstaf "toeristische overnachtingen en beddencapaciteit" is een voorbeeld van (in cluster Ruimte). Dat betekent dat sommige, maar niet alle factoren ter vaststelling van de 'kostengedreven' groei, in het verdeelstelsel worden gebruikt.

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.

Theoretisch is er wat voor te zeggen om per beleidsterrein (dus per uitgavencluster) te bepalen wat de volume-, de prijs- en daar bovenop optredende "algemene

welvaartstijging" zijn. Praktisch is dat echter onbegonnen werk door een gebrek aan informatie en doordat exercitie nog ingewikkelder zou worden dan ze toch al is. Daarom is voor een praktische oplossing gekozen door de groei van de welvaart – voor zover die niet tot uiting komt in de volume- en prijsstijging van de kostendrijvers – gelijk te stellen aan de reële groei per inwoner van het provinciefonds.

Bijzondere mutaties

Zie bovenstaande toelichting.

VI.5 Gebruikte cijfers

De cijfers over de feitelijke uitgaven 1998 zijn afkomstig van het CBS en van die in 2007 uit het rapport van Cebeon dat tegelijk met dit advies verschijnt. Nationale gegevens over prijzen en sommige volumes zijn ontleend aan de bijlagen van de Macro-economische verkenningen 2009 van het Cpb, verschenen in september 2008. Een deel van de gegevens over 'oude' en 'nieuwe' maatstaven (ook dat zijn "volumes") zijn afkomstig van het CBS (ontleend aan CBS-statline). Sommige 'oude' maatstaven als ook financiële gegevens over bijzondere mutaties in het provinciefonds (zoals vanwege het BTW-compensatiefonds) komen uit de diverse circulaire van het Ministerie van BZK in de jaren 1997/2008. De cijfers zelf staan in Bijlage IX, inclusief bronvermelding

VI.6 Het resultaat

In paragraaf VI.7op zal voor elk van de afzonderlijke uitgavenclusters een kostengedreven omvang bij ongewijzigd beleid 2007 worden bepaald, zijnde de resultante van het feitelijke peil in 1998 en de hierboven in hoofdlijnen beschreven groei in 1998/2007.

Daarop vooruit lopend geeft Tabel VI.2 het resultaat voor alle clusters tezamen.

Hierbij is het volgende op te merken:

- De kostengedreven groei wordt sterk gedomineerd door de correctie voor inflatie; deze veroorzaakt vier vijfde van de autonome groei.
- De reële welvaartsgroei per inwoner heeft een beperkte invloed en dat geldt nog meer voor de volumeontwikkeling van de kostendrijvers; samen nemen ze maar een vijfde van de autonome groei voor hun rekening.
- De bijzondere mutaties hebben per saldo weinig invloed op het geheel (per afzonderlijke cluster is dat niet het geval).
- Zien we af van de bijzondere mutaties, dan is de 'kostengedreven' groei ruim 42% in tien jaar tijd. Dat is bijna evenveel als de groei van het provinciefonds in deze jaren, die een kleine 45% beliep (eveneens gecorrigeerd voor bijzondere mutaties).

Tabel VI.2 'Kostengedreven' groei provinciale uitgaven, 1998–2007 (× mln euro)

Feitelijke uitgavenniveau 1998		1.459
Prijsindexatie	493	
Volume-ontwikkeling	50	
Algemene welvaartsgroei	73	
Taak- en bekostingsmutaties	147	
<u>BTW-compensatiefonds</u>	<u>-135</u>	
Uitgavenniveau 2007 bij 'ongewijzigd beleid'		2.087

VI.7.1 Inleiding op de berekeningen per cluster

Clusterindeling

Het verdeelstelsel van het provinciefonds kent vijf uitgavenclusters. Dat blijft zo in de voorstellen van de Raad. In aansluiting op de bevindingen van bureau Cebeon zijn enkele veranderingen in de samenstelling aangebracht. Slechts twee ervan zijn van materiële betekenis, namelijk de verplaatsing van begrotingsposten waterwegen (nummer 3.3) en waterkeringen (nummer 4.2). Deze zijn verplaatst van het cluster Infrastructuur naar het cluster Water en milieu. Op de kostengedreven groei heeft die verschuiving (die zowel op het basisjaar 1998 als op het eindjaar 2007 is toegepast) geen invloed omdat de bijbehorende kostendrijvers (zoals zal blijken) niet veranderen.

Algemene welvaartsgroei

De algemene welvaartsgroei is niet per cluster bepaald, maar voor het totaal van de uitgaven. Het bedrag van 73 mln euro is vervolgens over de afzonderlijke clusters verdeeld naar rato van hun omvang in het geheel.

De berekening van deze 73 mln euro is aldus.

Het provinciefonds kende over de hele periode 1998/2007 een reële groei van 9,7% (gecorrigeerd voor bijzondere mutaties). Wanneer dit wordt gecorrigeerd voor de inwonergroei (4,5%) resteert een reële groei per inwoner van 5,0%.¹ Neemt men 5% van het feitelijke uitgavenpeil in 1998, dan geeft dat afgerond 73 mln euro.

Aandelen van kostendrijvers in clusterformules

De mate waarin een cluster groeit wordt in de onderhavige periode door twee zaken bepaald, namelijk door de groei van zijn kostendrijvers en door het aandeel van de kostendrijver in het totaal. Zo heeft een sterk groeiende kostendrijver met een klein aandeel, per saldo een beperkt effect.

Zoals gezegd is in eerste aanleg uitgegaan van het bestaande verdeelstelsel, maar zijn twee aanpassingen ondernomen. Ten eerste is geabstraheerd van maatstaven met een heel klein (en soms zelfs negatief) aandeel, omdat hun invloed op het cluster totaal beperkt is en hun incorporatie in de berekening een precisie suggereert die nooit beoogd is. Ook is de gekunstelde maatstaf "inwoners met vloer" vervangen door een combinatie van een vast bedrag en een bedrag per inwoner. Ten tweede – en dat is wezenlijker – zijn maatstaven met een onaannemelijke dynamiek vervangen.

¹ 5% is het resultaat van $\{ (109,7/104,5)-100 \} \%$.

We geven ter informatie hier een overzicht van de gewichten van de diverse maatstaven (kostendrijvers) in het bestaande stelsel. Per cluster geven dan aan welke veranderingen daarop zijn toegepast.

Tabel VI.3 Aandelen van huidige verdeelmaatstaven in vijf uitgavenformules afzonderlijk en in totaal (stand 2007)

	Bestuur	Infra-structuur	Water en Milieu	cluster Ruimte	Voorzieningen	gewicht in totaal
Inwoners	45,9%	31,1%	58,7%	25,5%	6,3%	29,3%
Inwoners met minimum	9,0%	0,4%	5,3%	25,3%	40,0%	15,3%
Inwoners 'stedelijk'		10,5%	10,1%	10,3%	2,3%	7,5%
Inwoners 'landelijk'		0,4%	-1,8%		37,7%	8,5%
Land (ha)		18,9%	15,9%	9,9%	8,6%	12,7%
Water (ha)		2,7%	2,4%	4,8%		2,2%
Groen (ha)			0,2%	23,0%		4,2%
Normkm. weg 1993		35,6%	-1,6%			13,0%
Warmtekrachtkoppeling			8,2%			1,0%
Vast bedrag	45,1%	0,4%	2,5%	1,3%	5,2%	6,3%

VI.7.2 Cluster Bestuur

Het cluster Bestuur had in 1998 een feitelijke omvang van 136 mln euro (incl. BTW) ofwel € 14 per inwoner; dat was 9% van de totale uitgaven.

Kijken we naar het bijbehorende ijkpunt, dan wordt de dynamiek ervan bepaald door drie factoren. Een bedrag per inwoner, een vast bedrag en "inwoners met drempel 640.000". Dat laatste betekent dat gedaan wordt alsof alle provincies minimaal 640.000 inwoners hebben. Dat werkt voor kleine provincies als een extra vast bedrag (ze krijgen geld voor een aantal inwoners dat ze feitelijk niet hebben), voor de grotere provincies werkt het als extra bedrag per inwoner. Het gewicht van de drie factoren is 46%, 45% respectievelijk 9%. Omdat de 9% voor "inwoners met drempel" een mix is van een vast bedrag (voor vier à vijf van de twaalf) en een bedrag per inwoner kunnen we de maatstaf vanuit de dynamiek bezien verdelen over het bedrag per inwoner en het vaste bedrag; van de 9% komt dan 7% bij het inwonerbedrag terecht en 2% bij het vaste bedrag.² Aldus gecondenseerd wordt de dynamiek van het ijkpunt Bestuur bepaald door twee factoren met deze gewichten in het totaal:

Inwoners	53%
Vaste bedrag:	47%
Totaal	100%

We behandelen nu de onderdelen van de te honoreren kostenontwikkeling 1998/2007

² De maatstaf "inwoners met minimum" verdelen we over het vaste bedrag en over inwoners, zie voor een toelichting de clusters Ruimte en Voorzieningen.

Prijsontwikkeling

Het cluster Bestuur is als een 'algemeen' cluster te zien. 'Algemeen' in de zin dat hij vrijwel niet aan een specifiek beleidsterrein te koppelen is.³ Daarom gebruiken we als prijsindex voor dit cluster dezelfde index die ook in het provinciefonds als geheel wordt gebruikt om het accres te splitsen in een "prijsdeel" en een "volumedeel"⁴, namelijk de index voor de overheidsconsumptie.⁵ Deze steeg met 31,9% tussen 1998 en 2007.

Inwonersgroei

Het ijkpunt legt een verband tussen kosten en het inwonertal, wat we hier volgen. Gezien het globale gewicht van inwoners in het ijkpunt, nemen we dit voor 53% mee. De inwonersgroei was in 1998/2007 4,5%; daarvan nemen we dus 2,4% als te honoreren kostenontwikkeling.

Bijzondere mutaties

Er zijn per saldo enkele nieuwe taken toegevoegd en enkele bestaande taken veranderd qua bekostiging (van specifieke uitkering naar algemene uitkering) waardoor een groei van het cluster optrad van circa 15 mln euro. (Dit bedrag maakt uiteraard onderdeel uit van de feitelijk uitgaven van 2007.) Om de nieuwe omvang van het cluster in 2007 vergelijkbaar te maken met de feitelijke, moet dit bedrag bij de nieuwe omvang worden opgeteld.⁶

Een omgekeerd effect had de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF). Sinds 2004 boeken de provincies hun baten en lasten exclusief BTW. Het startniveau 1998 was dus inclusief BTW, het 'eindniveau' exclusief. Zonder correctie zou het nieuwe niveau van 2007 dus ook BTW bevatten (die door de daarop losgelaten groeipercentages nog zou stijgen). Om het nieuwe niveau 2007 te kunnen vergelijken met de feitelijke uitgaven 2007, moet die BTW-component van de norm worden afgetrokken. Dit betreft ruim 6 mln euro.

Al deze effecten worden in onderstaande tabel samengevat.

³ Het enige specifieke onderdeel is Openbare orde en veiligheid. Dit maakt echter maar 5% van het geheel uit, zodat een specifieke bewerking ervan wel complicerend is, maar nauwelijks effect op de einduitkomst heeft.

⁴ Deze verdeling is vooral informatief. Het totale accres wordt bepaald door het principe van evenredigheid. In de circulaire wordt te ondersteuning van het provinciale financiële beleid toegelicht welk deel daarvan als prijscompensatie en als welvaarts-groei te beschouwen is.

⁵ Feitelijk is deze een gewogen som van de "prijsindex overheidsconsumptie, beloning werknemers" (2/3) en "prijsindex netto materiële overheidsconsumptie" (1/3).

⁶ Voor de preciezen: de bijzondere mutaties kunnen de gehanteerde verhouding van de factoren in het ijkpunt wat beïnvloeden. Praktisch is dat verwaarloosbaar omdat a) de bijzondere mutaties beperkte zijn t.o.v. het clustertaal, b) de bedragen van de bijzondere mutaties veelal min of meer evenredig worden verdeeld over die factoren.

Tabel VI.3. Cluster Bestuur, van feitelijke omvang in 1998 naar 'kostengedreven' omvang in 2007 (x 1000 euro)

feitelijke uitgaven 1998	136.450
prijsindex overheidsconsumptie	43.553
inwoners	3.251
welvaartsgroei	6.584
taak- en bekostingsmutaties	15.066
BTW-compensatiefonds	-6.410
nieuwe 'kostengedreven' omvang 2007	198.494
feitelijke uitgaven 2007	252.240
verschil	-53.746

VI.7.3 Cluster Infrastructuur

Het cluster Infrastructuur was in 1998 het grootste cluster. Met een feitelijke omvang van 458 mln euro (incl. BTW) ofwel € 29 per inwoner en besloeg het 31% van de provinciale uitgaven.⁷

In het bijbehorende ijkpunt domineren twee factoren: "normkilometers in 1993" en inwoners. Qua grootte volgen de maatstaven oppervlakte land en inwoners van stedelijke gebieden. Heel weinig gewicht hebben wateroppervlak, "inwoners met drempel", een vast bedrag en inwoners in landelijke gebieden. Bij de normkilometers moeten we bedenken dat dit de feitelijke kilometers uit 1993 zijn, gewogen met verkeersintensiteit, wegtype en bodemgesteldheid.

Bij de bepaling van de dynamiek van de totale cluster houden we rekening het gewicht dat de onderdelen in het totaal hebben. Als een maatstaf bijvoorbeeld met 10% groei en zijn aandeel in het totaal is 1/3, dan is zijn bijdrage aan de groei van het geheel 3,3%. Daarbij merken we op dat we globaal te werk gaan en alleen die onderdelen mee die door hun gewicht echt invloed op de uitkomst hebben nemen. Zo zijn er in dit cluster drie maatstaven met elk 0,4% aandeel (zie Tabel VI.3); zelfs als ze zouden verdubbelen (wat ze niet doen) zou hun invloed op het geheel verwaarloosbaar klein zijn. Wanneer we de verdeelmaatstaven op deze wijze indikken krijgen we volgende aandelen:

Normkilometers 1993:	36%
Inwoners	31%
Land- en wateroppervlak:	22%
<u>Inwoners stedelijke gebieden:</u>	<u>11%</u>
Totaal	100%

We behandelen nu de onderdelen van de te honoreren kostenontwikkeling 1998/2007.

Prijsontwikkeling

Het cluster Infrastructuur bevat, evenals het cluster Water & Milieu, een flinke component aanbestede publieke werken dan wel de provinciale bijdrage aan aanbestedingen door anderen. Deze beide clusters hebben in dat opzicht een andere samenstelling dan de overige drie. Daarom is voor die component van dit cluster

⁷ Volgens de bestaande clusterindeling was het gewicht nog groter; in het raadsadvies en deze bijlage hanteren een andere indeling. Zie subparagraaf VI.7.1.

gezocht naar een specifieke prijsindex die beter aansluit op de feitelijk kostenontwikkeling dan de algemene die is gebruikt voor cluster Bestuur. Deze is gevonden in de prijsindex infrastructuur uit het Centraal Economisch Plan van het Cpb. Deze index steeg met 38,9% tussen 1998 en 2007, dus 7,0%punt meer dan de prijsindex overheidsconsumptie. We beschikken slechts over heel globale informatie over de omvang van de component "aanbestedingen" en stellen hem daarom op het ronde percentage van 50%. Op de andere 50% passen we de prijsindex overheidsconsumptie toe die, zoals we zagen, met 31,9% steeg in de beschouwde jaren.

Ontwikkelingen wegareaal, inwoners, land- en wateroppervlak, "stedelijke inwoners"
Het wegareaal – in de vorm van normkilometers – is in het huidige verdeelstelsel gefixeerd op de stand van 1993. Voor zover ons bekend is er na dit datum geen actualisatie van gemaakt. Wel is er een CBS-statistiek 'gewone' kilometers over de jaren 2002 t/m 2007. In die periode is het aantal provinciale km weg licht gedaald, namelijk met 2%.⁸ Nu is er veel voor te zeggen om bij de kosten dynamiek niet alleen naar de "meters" te kijken, maar ook naar de intensiteit van het gebruik. De CBS-statistiek verkeersintensiteit laat zien dat het gebruik van de provinciale wegen in 2000/05 met 'ups and downs' een stijging van circa 2% kennen (de rijkswegen laten stijgingen tussen 6% en 17% zien); cijfers over 1998, 1999, 2006 en 2007 ontbreken. In dit verband is het relevant erop te wijzen dat – juist vanwege het fixeren op het aantal normkilometers van 1993 – de hierna te behandelen maatstaf "stedelijke inwoners" als dynamisch aspect in het ijkpunt is meegenomen. Dit overziende – en meewegend dat we in het ongewisse verkeren over de jaren 1998/2001 – gaan we voor bij wegareaal van 0% mutatie uit. Het ijkpunt legt een verband tussen kosten en het inwonertal, wat we hier volgen. Conform het globale gewicht van inwoners in het ijkpunt, nemen we dit voor 31% mee. De inwonersgroei was in 1998/2007 4,5%; daarvan nemen we dus afgerond 1% mee als te honoreren kostenontwikkeling. Gezamenlijk zijn de oppervlakten land en water vrijwel gelijk gebleven, waarbij er een heel kleine verschuiving van land naar water optrad. Dat is dus 0% verandering. De maatstaf inwoners stedelijke gebieden laat een stijging zien van 9,6% in 1998/2007. Gezien zijn gewicht van 11%, leidt dit tot circa 1% kostenstijging.

Bijzondere mutaties

Er zijn per saldo taken uitgelicht uit het fonds en enkele bestaande taken anders bekostigd, waardoor een daling van het cluster optrad van circa 13 mln euro. Een effect in dezelfde had de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF) en leidde tot een aftrek van circa 73 mln euro.⁹

Al deze effecten worden in onderstaande tabel samengevat.

⁸ Naar de achtergrond van deze daling is door de Raad geen onderzoek gedaan. Een mogelijke verklaring is dat door de toegenomen verstedelijking meer van oudsher provinciale wegen binnen de bebouwde kom komen te liggen, waarna ze in gemeentelijk beheer overgaan.

⁹ Dit bedrag is veel hoger dan bij het cluster Bestuur. Ten eerste omdat Cluster Infrastructuur ruim driemaal zo groot is en omdat de BTW-component ruim tweemaal zo groot is; dat komt door de vele uitbestede werken in deze sector.

Tabel VI.4. Cluster Infrastructuur, van feitelijke omvang in 1998 naar 'kostengedreven' omvang in 2007 (x 1000 euro)

feitelijke uitgaven 1998	458.219
sectorale prijsindex	162.303
inwoners	6.386
inwoners 'stedelijk'	4.834
welvaartsgroei	18.480
taak- en bekostingsmutaties	-13.935
BTW-compensatiefonds	-76.012
nieuwe 'kostengedreven' omvang 2007	560.275
feitelijke uitgaven 2007	708.008
verschil	-147.733

VI.7.4 Cluster Water & Milieu

Het cluster Water & Milieu had in 1998 een feitelijke omvang van 308 mln euro (incl. BTW) ofwel € 20 per inwoner; daarmee bestreek het 21% van de provinciale uitgaven.

In het ijkpunt zijn voor het onderdeel Milieu zijn twee aspecten opgenomen, namelijk milieubelasting e.d. door inwoners en door bedrijven. Dat is verwerkt in een hoog bedrag per inwoner en – zowel voor inwoners als bedrijven – een bedrag voor de maatstaf elektriciteits- en gasverbruik. Bij de omzetting van het ijkpunt naar een formule in het verdeelstelsel zijn diverse veranderingen ondernomen die leidden tot (kleine) negatieve bedragen voor deze en gene maatstaf. Het onderzoek van 1996 geeft geen inhoudelijke rechtvaardiging voor zulke negatieve maatstaven.¹⁰ Verder is (in 2001) de maatstaf elektriciteitsverbruik vervangen door een combinatie van de bestaande maatstaf inwoners en een nieuwe maatstaf "warmtekracht-koppeling". Hierover merkt men in de circulaire op dat ("door ontwikkelingen op de energiemarkt"), zowel de maatstaf "elektriciteitverbruik", als de maatstaf "warmtekracht-koppeling" verre van volmaakt is, maar dat de laatste de minder slechte is.

De negatieve en kleine maatstaven negerend dan wel samenvoegend, komen we tot deze aandelen van de diverse maatstaven.¹¹

Inwoners	60%
Land- en wateroppervlak:	18%
Inwoners stedelijke gebieden:	10%
Warmtekrachtkoppeling:	8%
Vast bedrag:	4%
Totaal	100%

We behandelen nu de onderdelen van de te honoreren kostenontwikkeling 1998/2007.

¹⁰ Bovendien zijn de maatstaven met een negatief teken ook maatstaven met een heel beperkte dynamiek. Het negeren ervan heeft dus ook in die zin geen praktische gevolg.

¹¹ De maatstaf "inwoners met minimum" verdelen we over het vaste bedrag en over inwoners, zie voor een toelichting de cluster Ruimte.

Prijsonwikkeling

Net als het cluster Infrastructuur bevat het cluster Water & Milieu een flinke component aanbestede publieke werken dan wel de provinciale bijdragen aan aanbestedingen door anderen. Deze twee clusters hebben dus een andere samenstelling dan de overige drie. Daarom is voor die component van dit cluster gezocht naar een specifieke prijsindex die beter aansluit op de feitelijk kostenontwikkeling dan de algemene. Deze is gevonden in de prijsindex infrastructuur¹² van het Cpb, die steeg met 38,9% tussen 1998 en 2007, dus 7,0%punt meer dan de prijsindex overheidsconsumptie. We beschikken slechts over heel globale informatie over de omvang van de component "aanbestedingen" en stellen hem daarom 50%. Op de andere 50% passen we de prijsindex overheidsconsumptie toe die met 31,9% steeg.

Ontwikkelingen inwoners, land- en wateroppervlak, "stedelijke inwoners", warmtekrachtkoppeling

Het ijkpunt legt een verband tussen kosten en het inwonertal, wat we hier volgen. Conform het globale gewicht van inwoners in het ijkpunt, nemen we dit voor 60% mee. De inwonersgroei was in 1998/2007 4,5%; daarvan nemen we dus afgerond 3% mee als te honoreren kostenontwikkeling.

Gezamenlijk zijn de oppervlakten land en water vrijwel gelijk gebleven, waarbij er een heel kleine verschuiving van land naar water optrad. Dat is dus 0% verandering.

De maatstaf "inwoners stedelijke gebieden" laat een stijging zien van 9,6% in 1998/2007. Gezien zijn gewicht van 10%, leidt dit tot circa 1% kostenstijging.

Bijzondere aandacht vraagt de maatstaf "warmtekrachtkoppeling", die een gewicht van 8% heeft in het geheel van het ijkpunt. De maatstaf is bedoeld als indicatie van de algemene milieubelasting door burgers en bedrijven. Kijken we naar zijn feitelijke dynamiek, dan blijkt dat hij in 2001/06 met 3% te zijn gedaald. Als algemene indicatie van milieubelasting is dat geen geloofwaardige ontwikkeling. Vandaar dat we naar alternatieven hebben gezocht. Die zijn er legio. Om het simpel te houden hebben we gekozen voor de reële groei van de economie, preciezer gezegd, het bruto binnenlandse product (BBP). Volgens het Cpb is dit tussen 1998/2007 gegroeid met 24,6%. Gezien het aandeel van warmtekrachtkoppeling, waarvoor BBP-groei de vervanger is, heeft dit een totaaleffect van 2%.

De maatstaf "vast bedrag" kent uiteraard geen dynamiek.

Bijzondere mutaties

Er zijn per saldo taken toegevoegd aan het fonds en/of anders bekostigd. Dit geeft een stijging van het cluster van circa 11 mln euro. Een tegengesteld effect had de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF), namelijk circa 38 mln euro.¹³ Al deze effecten worden in onderstaande tabel samengevat.

¹² Het woord "infrastructuur" in de naam van de Cpb-index heeft een bredere strekking dan in het gelijknamige provinciale uitgavencluster. Het slaat ook op het provinciale cluster Water & Milieu.

¹³ Dit bedrag is veel hoger dan bij het cluster Bestuur. Ten eerste omdat Cluster Water & milieu ruim tweemaal zo groot is en omdat de BTW-component ruim tweemaal zo groot is; dat komt door de vele uitbestede werken in deze sector.

Tabel VI.5. Cluster Water en milieu, van feitelijke omvang in 1998 naar 'kostengedreven' omvang in 2007 (x 1000 euro)

feitelijke uitgaven 1998		308.284
sectorale prijsindex	109.195	
inwoners	8.316	
inwoners 'stedelijk'	2.957	
belasting van milieu	6.077	
welvaartsgroei	13.094	
taak- en bekostigingsmutaties	11.720	
BTW-compensatiefonds	-39.468	
nieuwe 'kostengedreven' omvang 2007		420.176
feitelijke uitgaven 2007		501.666
verschil		-81.490

VI.7.5 Cluster Ruimte

Het cluster Ruimte had in 1998 een feitelijke omvang van 288 mln euro (incl. BTW) ofwel € 18 per inwoner; daarmee bestreek het 20% van de provinciale uitgaven.

Dit is een zeer divers ijkpunt, waarin onder meer toerisme, natuur, economie en ruimtelijke ordening zijn opgenomen

Ook van dit cluster 'dikken' we de factoren van het ijkpunt enigszins in. Daarbij vraagt het 'indikken' – gezien zijn grote aandeel van 25% - van "inwoners met drempel" een korte toelichting.

Zoals eerder opgemerkt werkt de drempel voor de kleine provincies als een extra vast bedrag. Bij de grote, wier inwonertal ruim boven de drempel ligt, werkt de maatstaf als extra bedrag per inwoner. Vanuit de dynamiek gezien is het dus deels een stabiele component (het vaste bedrag) en deels een dynamische component; ze verhouden zich als 1 staat tot 3 tot elkaar.¹⁴ Praktisch gezien kan het vaste deel van deze maatstaf daarom worden opgeteld bij 'echte' vaste bedrag en het inwonergelateerde deel bij de maatstaf inwoners. Dat geeft volgende verdeling van de diverse onderdelen van het ijkpunt:

Inwoners	44%
Groen (ha)	23%
Inwoners stedelijke gebieden:	10%
Landoppervlak	10%
Vast bedrag:	8%
Wateroppervlak:	5%

We behandelen nu de onderdelen van de te honoreren kostenontwikkeling 1998/2007.

Prijsontwikkeling

Anders dan bij de clusters Infrastructuur en Water & Milieu geeft de inhoud van het cluster Ruimte geen reden te zoeken naar een specifieke prijsindex die beter aansluit op de feitelijke kostenontwikkeling dan de prijsindex overheidsconsumptie. Het is een breed samengesteld cluster met 'gewone' ambtelijke inzet en niet – zoals bij genoemde

¹⁴ Dat wil zeggen dat de som van de drempelbedragen van de kleine provincies 25% van het geheel is en de som van de inwonergelateerde bedragen van de grote provincies 75%.

clusters – met grootschalige uitbesteding van infrastructurele en verwante werken. De prijsindex van de overheidsconsumptie steeg met 31,9% tussen 1998 en 2007.

Ontwikkelingen maatstaven

Het ijkpunt legt een verband tussen kosten en het inwonertal. Overeenkomstig het gewicht van inwoners in het ijkpunt, nemen we dit voor 44% mee. De inwonersgroei was in 1998/2007 4,5%; wat afgerond resulteert in 2% te honoreren kostenontwikkeling.

(De maatstaf groen zullen we hieronder in samenhang met water behandelen.)

De maatstaf "inwoners stedelijke gebieden" laat een stijging zien van 9,6% in 1998/2007. Gezien zijn gewicht van 10%, leidt dit tot circa 1% stijging.

Het oppervlak land is vrijwel gelijk gebleven, het daalde met 0,3%; om praktische redenen nemen we hiervoor 0%.

Gezamenlijk zijn de oppervlakten groen en water vrijwel gelijk gebleven, met een heel kleine verschuiving van groen naar water. Dat zou dus 0% verandering geven. Vanuit de inhoud van het ijkpunt zijn er echter redenen die niet te doen. Water en groen werden ingebracht om de kosten voor toerisme en recreatie in beeld te brengen, bij water gaat het dan zowel om binnenwater als buitenwater, zoals de Noordzeekust. Gezien de algemene maatschappelijke trend – bijvoorbeeld vanwege vergrijzing – is het a priori onaannemelijk dat zich in de sector toerisme en recreatie geen groei zou hebben voorgedaan. De vraag is dan welke indicator voor de dynamiek van deze maatschappelijke sector genomen moet worden. Een indicator die vervolgens de dynamiek bepaald van dit onderdeel van het provinciale cluster Ruimte. Wel stellen voor de CBS-statistiek van recreatieve overnachtingen en slaappleatsen te gebruiken (dus een combinatie van gebruik en capaciteit). We menen dat overnachtingen c.a. enerzijds voldoende zeggen over de autonome ontwikkeling van de sector en dat anderzijds mag worden verondersteld dat de provinciale toeristisch-recreatieve inspanningen er een relatie mee hebben.

Omdat "slaappleatsen" pas vanaf 2000 worden bijgehouden en de statistiek "overnachtingen" en verandering onderging tussen 1999 en 2000, baseren we de groei op gegevens van 2000/7. De groei voor 1998/9 veronderstellen we gelijk aan het gemiddelde in 2000/7. Voor de hele periode 1998/2007 resulteert dit in een groei van 5,9%. Vermenigvuldigd met het aandeel van deze maatstaven (23% plus 5%) levert dat een bijdrage aan de clusterstijging van een kleine 2%.

De maatstaf "vast bedrag" kent uiteraard geen dynamiek.

Bijzondere mutaties

Er zijn in de jaren 1998 t/m 2007 geen taken toegevoegd aan het fonds en/of anders bekostigd. De introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF) leidde tot een daling van circa 9 mln euro.

Al deze effecten worden in onderstaande tabel samengevat.

Tabel VI.6. Cluster Ruimte, van feitelijke omvang in 1998 naar 'kostengedreven' omvang in 2007 (x 1000 euro)

feitelijke uitgaven 1998		287.801
prijsindex overheidsconsumptie	91.863	
inwoners	5.693	
inwoners 'stedelijk'	2.760	
recreatieve overnachtingen en bedden	4.752	
welvaartsgroei	16.955	
taak- en bekostigingsmutaties	0	
BTW-compensatiefonds	-9.843	
nieuwe 'kostengedreven' omvang 2007		399.981
feitelijke uitgaven 2007		649.576
verschil		-249.595

VI.7.6 Cluster Voorzieningen

De feitelijke omvang van het cluster Voorzieningen beliep in 1998 269 mln euro (incl. BTW) ofwel € 17 per inwoner, wat 18% van de provinciale uitgaven was. Als we op vergelijkbare wijze als bij de andere clusters de aandelen van de diverse maatstaven in het ijkpunt samenvoegen, kent het ijkpunt Voorzieningen deze opbouw:

Inwoners landelijke gebieden met maximum	38%
Inwoners	36%
Vast bedrag:	15%
Landoppervlak	9%
Inwoners stedelijke gebieden:	2%
Totaal	100%

We behandelen nu de onderdelen van de te honoreren kostenontwikkeling 1998/2007.

Prijsontwikkeling

Anders dan bij de clusters Infrastructuur en Water & Milieu geeft de inhoud van dit cluster weinig reden te zoeken naar een specifieke prijsindex. Het is een breed samengesteld cluster met veel 'gewone' ambtelijke inzet en niet – zoals bij genoemde clusters – met grootschalige uitbesteding van infrastructurele en verwante werken dan wel provinciale bijdragen daaraan. De prijsindex van de overheidsconsumptie steeg met 31,9%.

Wel zijn we nagegaan of de situatie rond de regionale omroepen aanleiding is voor een verfijning van de algemene prijsindex. Vanwege de summiere getalsmatige invloed hebben we dat niet gedaan.

We lichten dit toe. Per 1.1.2007 hebben de provincies een zorgplicht wat betreft de regionale omroep, waarbij het niveau van 2004 moeten worden gehandhaafd. Het IPO en ROOS, de organisatie van regionale omroepen, hebben onderhandeld over de indexatie van de provinciale bijdragen aan de regionale omroepen. Dit resulteerde in een akkoord met de inhoud dat die indexatie iets ruimer moet zijn dan de prijsindex overheidsconsumptie. Voor 2005 geeft dat een percentage van 3,34% en voor 2007 van 2,34%. Voor beide jaren tezamen genomen is dat 1,4% méér dan de algemene prijsindex. Omdat echter de kosten voor omroepen slechts een derde van het totale cluster Voorzieningen uitmaken telt dit verschil van 1,4% eveneens maar voor een

derde mee, dus 0,5%. Dat scheelt 1,3 mln euro op een totaal verschil tussen feitelijke en kostengedreven uitgaven van 166 mln euro.

Ontwikkelingen maatstaven

In dit ijkpunt speelt het inwonertal in landelijke gebieden (met maximum van 607.000) de grootste rol. Gezien het gewicht nemen we dit voor 38% mee. De inwonersgroei in de landelijke gebieden was beperkter in 1998/2007 dan de algehele en die in de stedelijke gebieden, namelijk 0,4%; daarvan nemen we 38% ofwel krap 0,2% mee.

In het ijkpunt heeft inwonertal het gewicht van 36%. De inwonersgroei was in 1998/2007 4,5%; 36% daarvan geeft afgerond 2%.

Het vaste bedrag en het oppervlak land als zodanig groeien niet en vanuit de inhoud van het clusters zijn er evenmin argument om een vervangende dynamiek te zoeken. De maatstaf "inwoners stedelijke gebieden" laat een stijging zien van 9,6% in 1998/2007. Gezien zijn gewicht in het geheel van 2%, leidt dit tot iets meer dan 0% kostenstijging.

Bijzondere mutaties

Er zijn in 1998 t/m 2007 vrij veel taken toegevoegd aan het fonds en/of anders bekostigd; dit betreft vooral de regionale omroepen. Daardoor steeg het cluster Voorzieningen met 132 mln euro. De introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF) had op dit cluster maar een kleine invloed, namelijk minus circa 3 mln euro. Al deze effecten worden in onderstaande Tabel samengevat.

Tabel VI.7. Cluster Voorzieningen, van feitelijke omvang in 1998 naar 'kostengedreven' omvang in 2007 (x 1000 euro)

feitelijke uitgaven 1998		268.577
prijsindex overheidsconsumptie	85.727	
inwoners	4.347	
inwoners 'stedelijk'	515	
inwoners 'landelijk'	388	
welvaartsgroei	17.608	
taak- en bekostigingsmutaties	134.221	
BTW-compensatiefonds	-3.091	
nieuwe 'kostengedreven' omvang 2007		508.291
feitelijke uitgaven 2007		674.604
verschil		-166.312

Bijlage VII. Het bestaande ijkpunt Overige eigen middelen en het geadviseerde ijkpunt Vermogensrendement

VII.1 Inleiding

Het bestaande verdeelstelsel kent twee ijkpunten voor de eigen provinciale middelen. Ten eerste het ijkpunt Motorrijtuigenbelasting (MRB), ten tweede het ijkpunt Overige Eigen Middelen (OEM). De Raad adviseert het ijkpunt OEM te vervangen door het ijkpunt Vermogensrendement. In deze bijlage worden de verschillen en overeenkomsten tussen beide besproken, evenals sommige aspecten van de overige ijkpunten.

Eerst komen de bestaande ijkpunten en hun achtergronden aan de orde, daarna de door de Raad geadviseerde.

VII.2 Ijkpunten van uitgaven, MRB en OEM in het bestaande stelsel

De omvang van de diverse ijkpunten voor inkomsten en uitgaven is in 1998 afgestemd op de feitelijke uitgaven en inkomsten in dat jaar.

In bedragen (miljarden euro) die grofweg overeenstemmen met de feitelijke gold toen:

$$(I) \text{ Uitgaven}_{(1998)} = \text{Uitkering} + \text{MRB} + \text{OEM}$$

$$\Leftrightarrow 1,5 = 0,74 + 0,6 + 0,16$$

De OEM beliep dus rond 11% van de uitgaven van toen. Met andere woorden, in 1998 werd zo'n 11% van de uitgaven (die uit algemene middelen werden bekostigd) betaald uit de OEM.

Voor de uitgaven, de MRB en de OEM zijn destijds ijkpunten ontwikkeld. Een provincie die haar uitkering wilde berekenen maakte dus in principe de rekensom:

$$(II) \text{ Uitkering} = \text{Uitgavenijkpunten} - \text{ijkpunt MRB} - \text{ijkpunt OEM}$$

Feitelijk echter was de som:

$$(III) \text{ Uitkering} = \text{Uitgavenijkpunten exclusief OEM} - \text{ijkpunt MRB}$$

Als ijkpunt voor de OEM was namelijk gekozen "11% van de normkosten", of te wel:

$$(IV) \text{ Ijkpunt OEM} = 0,11 \times \text{Uitgavenijkpunten}$$

En dit ijkpunt OEM werd natuurlijk niet afzonderlijk berekend (zoals formule (II) suggereert), maar meteen gesaldeerd met oorspronkelijke uitgavenijkpunten, d.w.z. de ijkpunten inclusief OEM, werden vervangen door de uitgavenijkpunten exclusief OEM. In de provinciefondscirculaires staan dus niet de bedragen van de oorspronkelijke uitgavenijkpunten, maar sinds jaar en dag de bedragen van de

uitgavenijkpunten exclusief OEM, bedragen die 11% lager zijn dan de oorspronkelijke.

Wie echter wil nagaan hoe de diverse ijkpunten van het verdeelstelsel zich verhouden tot de feitelijke uitgaven, zal de oorspronkelijke ijkpunten moeten nemen. Dat is ook wat Cebeon in zijn tegelijk met het raadsadvies verschenen onderzoek heeft gedaan. Als in dat rapport over "ijkpunten" of "ijkpuntscore" wordt gesproken gaat het steeds over de ijkpunten inclusief OEM.

In het raadsadvies daarentegen zijn de door de Raad voorgestelde ijkpunten vergeleken met de ijkpunten uit het fonds exclusief OEM, dus met de "89%-bedragen" zoals ze feitelijk in het fonds voorkomen. Om verwarring met de ijkpunten uit het Cebeon-rapport te vermijden gebruikt de Raad voor de ijkpunten exclusief OEM het begrip "verdeelformules".

Anders dan in het bestaande verdeelstelsel komt het verschil inclusief versus exclusief OEM in het raadsadvies niet meer voor. Dat lichten we in de volgende paragraaf toe.

VII.3 Ijkpunten van uitgaven, MRB en OEM in het raadsadvies

Voor het jaar 2007 luidden de bedragen van formule (I) uiteraard anders dan in 1998. In 2007 gold namelijk:

$$\begin{array}{lclclclcl} \text{(I) Uitgaven}_{(2007)} & = & \text{Uitkering} & + & \text{MRB} & + & \text{OEM} \\ \Leftrightarrow & 2,7 & = & 1,1 & + & 1,2 & + & 0,4 \end{array}$$

In de benadering van de Raad werden drie stappen gezet die tot een andere aanpak van de OEM leiden dan in 1998.

De eerste stap was dat niet de feitelijke uitgaven het uitgangspunt vormden, maar hun 'kostengedreven' niveau dat 2,1 mrd euro belooft. (Zie Bijlage VI). Inclusief door de Raad toegepaste beleidsmatige correcties wordt dat 2,2 mrd euro.¹⁵

De tweede stap was dat rekening wordt gehouden het structurele niveau van de inkomsten uit vermogen. Dat is 0,5 mrd euro.¹⁶

De derde stap behelsde de verhoging van het bestaande ijkpunt MRB naar bij het niveau van bijna de feitelijke MRB opbrengst in 2007. Het ijkpunt MRB is daarmee 1,1 mrd euro groot geworden. Volgens het advies van de Raad worden de concrete bedragen van formule (I) dus:

$$\begin{array}{lclclclcl} \text{(Ia) Uitgaven raadsadvies}_{(2007)} & = & \text{Uitkering} & + & \text{MRB} & + & \text{OEM} \\ \Leftrightarrow & 2,2 & = & 0,6 & + & 1,1 & + & 0,5 \end{array}$$

¹⁵ Dit is € 2,1 mrd bij ongewijzigd beleid plus € 232 mln als compensatie voor nieuwe taken minus € 130 mln vanwege niet-kerntaken.

¹⁶ De incidentele inkomsten zijn omgezet in een structureel bedrag, zie verder Bijlage VIII en de hoofdstekst, paragraaf 4.8.

Het verschil tussen feitelijke uitkering 2007 en geadviseerde is 0,6 miljard euro, zijnde het saldo van de feitelijke uitgaven in 2007 van 2,8 mrd euro en het door de Raad geadviseerde bedrag van 2,2 mrd euro.

Alternatieven afwegende heeft de Raad besloten een indicatie van de effecten van zijn voorstel te geven onder de veronderstelling dat het hele verschil van 0,6 miljard euro in mindering te brengen op het provinciefonds. Dat zou overigens leiden tot een negatieve uitkering voor één provincie; deze zou dus een storting in het provinciefonds moeten doen. Ofschoon internationaal niet ongebruikelijk, is dat in de Nederlandse context wel ongebruikelijk en op basis van de huidige Financiële-verhoudingswet ook niet mogelijk. Dat zo zijnde, zijn er twee alternatieven: korting(en) op specifieke uitkeringen en een korting op de MRB door maximering van de MRB *onder* het feitelijke niveau van 2007.

We zullen nu de diverse ijkpunten kort bespreken. De indicatieve berekening van de gevolgen van raadsadvies is gebaseerd op:

(IIIa) $\text{Uitkering} = \text{Uitgavenijkpunten} - \text{ijkpunt MRB} - \text{ijkpunt Vermogensrendement}$

Uitgavenijkpunten

Het nationale totaal van deze ijkpunten is gelijk aan het geadviseerde uitgavenniveau van 2,2 mrd euro. Omdat er – anders dan in het huidige verdeelstelsel – geen ijkpunt OEM meer is in de vorm van een percentage van de uitgavenijkpunten, is een onderscheid tussen uitgavenijkpunten inclusief en exclusief OEM niet meer aan de orde. Ter illustratie van de mogelijke herverdeeleeffecten vergelijkt de Raad zijn nieuwe ijkpunten daarom met de verdeelformules in het fonds, waarin de OEM evenmin is opgenomen.

Ijkpunt MRB

Gegeven de omvang van de uitgavenijkpunten, de fondsuitkering en het ijkpunt Vermogensrendement, fungeert het ijkpunt MRB feitelijk als sluitpost. Daardoor gaat de ijkpuntwaarde van de huidige 0,9 mrd euro naar 1,1 mrd euro.

Een alternatief had kunnen zijn, dat een maximering van de MRB was verondersteld *lager* dan het niveau van de feitelijke opbrengst in 2007. De Raad heeft hiervan afgezien omdat de toekomst van de MRB ongewis is. Als men ervan uitgaat dat de MRB zal verdwijnen, dan zou een alternatief voor de huidige berekeningen kunnen liggen in het op nul zetten van de MRB en deze te vervangen door een *lager* nieuwe provinciale belasting. In de beschikbare tijd was de Raad niet in staat een vervangende belasting voor de huidige MRB te onderzoeken en te ontwikkelen. Daarom is ook dit alternatief 'afgefallen'.

Ijkpunt Vermogensrendement

De crux van het raadsadvies is de introductie in het verdeelstelsel van de omvang en de verdeling van de structurele inkomsten uit (voormalig) aandelenbezit, in het bijzonder dat uit nutsbedrijven. Die hebben een omvang van 0,5 mrd euro; dat is € 24 per inwoner en 24% van de *voorgestelde* uitgaven ijkpunten.

Een vergelijking met het bestaande ijkpunt OEM is 1998 geeft het volgende beeld. Dat was toen 11% van de toenmalige uitgavenijkpunten en ongeveer € 10 per

inwoner. Daarvan had afgerond 2% onderscheidenlijk € 2 per inwoner betrekking op inkomsten uit aandelen.

Als men de cijfers van 1998 en 2007 vergelijkt, zou men dus kunnen betogen dat het huidige ijkpunt OEM maar deels wordt vervangen door het ijkpunt

Vermogensrendement. Dat nieuwe ijkpunt komt 'historisch' gezien in de plaats van ongeveer vijfde van het bestaande. De conclusie zou dan zijn dat er viervijfde van het bestaande ijkpunt OEM 'overblijft'. En dan zou naast het nieuwe ijkpunt Vermogensrendement plaats zijn voor een 'ijkpunt resterende OEM' in de vorm van circa 9% van de uitgavenijkpunten (circa € 8 per inwoner).

De Raad heeft deze redenering niet gevolgd op grond van de volgende overwegingen:

- a) Zowel in 1998 als in 2007 bestaande de OEM naast dividenden vooral uit renteopbrengsten op reserves (we zijn dan af van incidentele bewegingen in reserves, die boekhoudkundig ook tot de OEM behoren).
- b) Het ijkpunt Vermogensrendement heeft niet alleen betrekking op actuele dividendopbrengsten, maar ook op de rente over in de periode 1998/2007 verkochte aandelen die nu dus de vorm hebben van financiële reserves. De gezamenlijke verkoopopbrengsten over de periode vormen een groot bedrag, namelijk 55% van de reserves. Dat betekent dat ruim de helft van de huidige rentebaten 'gebonden' is aan het ijkpunt Vermogensrendement en dat deel kan dan niet ook nog eens als OEM worden gebruikt. Dat betekent dat de voor een eventueel 'ijkpunt resterende OEM' minder dan de helft van de feitelijke rentebaten 'beschikbaar' is.
- c) De Raad heeft zijn onderzoek en de eruit voortvloeiende bedragen gebaseerd op de rekeningcijfers 1998/2007. Werpen we een blik vooruit dan lijkt waarschijnlijk dat de vrije, dus niet aan ijkpunt Vermogensrendement gebonden reserves verder zullen dalen. Zo heeft de Raad geadviseerd dat vrije deel van de reserves te betrekken bij de overgangsmaatregel. Ook los daarvan zullen provincies deze reserves nodig hebben voor het aanpassingsproces dat bij opvolging van het raadsadvies noodzakelijk is. Tenslotte zijn er in het bestuursakkoord tussen IPO en Rijk afspraken gemaakt die in 2008/2011 een beslag leggen op provinciale middelen, wat eveneens een vermindering van vrij beschikbare reserves met zich mee kan brengen.

Het geheel overziende is er geen reden om naast het ijkpunt Vermogensrendement een 'ijkpunt resterende OEM' te handhaven.

Bijlage VIII. Basisgegevens ijkpunt Vermogensrendement 1998/2007: reguliere en incidentele opbrengsten uit aandelen uitbedrijven, BNG, NWB e.d. (x € 1.000) - stand 24 april 2009

	Eenmalig dividend en verkoop			Eenmalig dividend en verkoop			Eenmalig dividend en verkoop			Eenmalig dividend en verkoop					
	Regulier dividend	1998	1998	Regulier dividend	1999	1999	Regulier dividend	2000	2000	Regulier dividend	2001	2001	Regulier dividend	2002	2002
Groningen	182	0	401	0	6.053	0	7.912	0	7.453	0	7.453	0	7.453	0	0
Fryslân	757	0	1.314	0	5.035	0	14.487	0	17.597	0	17.597	0	17.597	0	0
Drenthe	187	0	1.713	0	2.137	0	2.789	0	3.220	0	3.220	0	3.220	0	0
Overijssel	8.505	0	8.525	0	12.743	0	15.570	0	22.104	0	22.104	0	22.104	0	0
Gelderland	1.986	0	4.377	0	22.344	0	51.039	0	61.756	0	61.756	0	61.756	0	0
Utrecht	381	0	839	147.932	3.140	0	3.103	0	12.030	0	12.030	0	12.030	0	0
Noord-Holland	3.362	0	7.408	0	8.715	298.530	13.794	106.148	15.634	0	15.634	0	15.634	0	0
Zuid-Holland	867	0	814	0	1.121	100.739	1.470	5.145	1.220	0	1.220	0	1.220	0	0
Zeeland	145	0	320	0	8.414	0	13.018	0	15.022	0	15.022	0	15.022	0	0
Noord-Brabant	12.988	0	22.396	0	26.695	0	37.125	0	33.988	26.786	33.988	26.786	33.988	26.786	0
Limburg	3.945	0	8.694	0	16.431	0	15.909	0	19.239	0	19.239	0	19.239	0	0
Flevoland	1.027	0	1.107	1.157	1.001	17	947	0	978	0	978	0	978	0	0
Totaal	34.332	0	57.909	149.089	113.829	399.286	177.163	111.293	210.241	26.786	210.241	26.786	210.241	26.786	0

Vervolg Bijlage VIII.

	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007
Groningen	1	10.333	0	11.521	0	15.925	0	23.825	0	23.817
Fryslân	2	15.947	0	16.060	0	15.306	0	40.949	0	28.019
Drenthe	3	3.214	0	5.361	0	558	0	7.546	0	8.390
Overijssel	4	22.598	0	34.400	225	37.019	75.600	54.889	25.142	55.842
Gelderland	5	25.202	0	44.842	0	54.955	0	63.777	106.426	97.282
Utrecht	6	0	301.975	2.903	0	4.424	0	6.845	0	569
Noord-Holland	7	10.604	0	21.023	107.205	20.023	0	47.938	0	33.909
Zuid-Holland	8	3.483	70.035	82	0	1.514	0	1.522	7.073	1.152
Zeeland	9	15.543	0	15.761	0	23.219	0	27.016	0	35.324
Noord-Brabant	10	47.943	0	52.591	0	81.073	0	91.032	26.235	91.839
Limburg	11	18.026	0	26.620	0	13.939	0	42.994	1.401	48.001
Flevoland	12	1.055	0	1.663	0	1.316	6	1.801	676	1.352
Totaal		173.948	372.010	232.827	107.430	269.271	75.606	410.134	166.953	425.496
										911.534

versie 24 april 2008

Bijlage IX. Grootheden gebruikt bij bepaling 'kostengedreven' groei provinciale uitgaven 1998/2007

prijzen 1)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prijs overheidconsumptie, beloning werknemers	1,4	4,3	4,1	4,9	4,1	2,8	2,9	2,6	1,6	2,4
Prijs netto mat. overheidsconsumptie (IMOC)	5,3	1,5	5,8	4,4	3,7	2,0	1,2	1,4	1,3	3,8
Prijs overheidsconsumptie 2)	100,0	103,4	108,2	113,3	117,8	120,8	123,6	126,4	128,2	131,9
Prijs infrastructuur 3)	100,0	103,4	109,4	115,6	121,0	127,6	129,1	131,2	135,0	138,9
Volumes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inwoners 4)	100,0	100,7	101,3	102,1	102,9	103,4	103,9	104,2	104,3	104,5
Reële groei provinciefonds, excl. bijz. mutaties 5)	100,0	103,1	105,2	108,9	109,9	110,4	107,4	106,8	108,1	109,7
idem per inwoner 6)	100,0	102,4	103,8	106,6	106,8	106,8	103,4	102,5	103,6	105,0
Oppervlak Land 7)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,7	99,7	99,7	99,6
Oppervlak Water 7)	100,0	100,0	100,1	100,1	100,1	100,1	101,3	101,5	101,5	101,7
Oppervlak Groen 7)	100,0	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5	99,4	99,4	99,4	98,6
Inwoners stedelijke gebieden 7)	100,0	101,8	101,8	104,4	104,4	107,2	106,9	108,2	109,3	109,6
Inwoners landelijke gebieden tot 607.000 7)	100,0	100,0	100,0	100,5	100,8	99,3	101,1	101,1	100,9	100,4
Warmtekraftkoppeling, ingevoerd per 2001 7)				100,0	103,6	104,0	95,6	97,2	97,1	96,9
Bruto Binnenlands Product 1)	100,0	103,9	108,8	113,0	115,2	115,3	115,6	118,2	120,5	124,6
Recreatieve overnachtingen en slaappleatsen 4), 8)			100,0	99,3	101,5	101,7	101,4	100,1	101,5	104,5

1) Percentages uit Centraal Planbureau, CEP 2008, Bijlage 2: Kerngegevens voor Nederland (t/m 2003) en Bijlage 9: Kerngegevens collectieve financiën; idem MEV2009 voor 2004/2007. Eigen omrekening in indexcijfers (1998=100)

2) Eigen berekening. Index is $\frac{2}{3} \times \text{"prijsindex overheidsconsumptie, beloning werknemers"} + \frac{1}{3} \times \text{"prijs netto materiële overheidsconsumptie"}$

3) De term "infrastructuur" in deze index heeft een grotere reikwijdte dan in het cluster Infrastructuur en strekt zich ook uit tot het cluster Water en milieu.

4) Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS-statline

5) Nominale groei ontleend aan circulaire Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is gedeeld met prijsindex overheidsconsumptie.

6) Hierop is gebaseerd de berekening van het aandeel in de "welvaartsgroei", zoals opgenomen in Bijlage VI, Tabel VI.2.

7) Ontleend aan de circulaire van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

8) Gemiddelde groei van overnachtingen en slaappleatsen is betrekkelijk instabiel; voor de nieuwe maatstaf is daarom het driejaarlijks gemiddelde genomen.

Bijlage X. Verdeelmaatstaven en integratie-uitkeringen 2007 in huidig verdeelmodel

	Inwoners			Hectare		norm- km		Warmte- kracht- koppeling *) #)	Vast be- drag	Grondslag MRB	Int. uitk. rivier- dijken/ hfd. wtr. kr.	Int. uitk. anti- descri- minatie regionale omroepen
	Inwoners met minimum van 640.000	Inwoners 'stedelijk'	Inwoners 'landelijk'	Hectaren land water	Hectaren groen	norm- km weg 1993						
Gr	573.614	150.510	337.560	233.328	204.929	517	2.267.352	1	-27.365.520	0	76.588	2.221.284
Fr	642.209	100.810	457.310	334.170	302.040	490	302.364	1	-31.763.846	0	85.005	2.438.379
Dr	486.197	640.000	37.330	352.870	264.109	361	989.936	1	-25.659.426	0	56.187	2.332.911
Ov	1.116.374	330.760	563.160	332.562	289.242	650	668.744	1	-55.791.432	1.361.341	139.396	2.971.516
Gl	1.979.059	505.920	607.000	497.176	16.475	1.204	1.764.288	1	-103.957.622	38.499.251	392.062	4.142.215
Ut	1.190.604	573.770	375.010	138.502	104.807	414	88.127	1	-68.183.521	0	189.344	2.566.790
NH	2.613.070	1.641.690	594.330	267.103	193.408	701	1.584.939	1	-129.599.666	0	130.118	4.109.477
ZH	3.455.097	2.279.540	607.000	281.469	192.451	682	5.289.241	1	-162.723.442	0	446.840	5.400.012
Ze	380.497	640.000	64.900	264.220	178.713	398	2.522.257	1	-20.350.339	0	9.529	2.123.597
NB	2.419.042	761.960	607.000	491.649	398.538	778	1.841.009	1	-144.450.504	2.341.408	386.558	4.352.558
Li	1.127.805	308.040	603.090	215.087	169.145	574	1.141.356	1	-58.410.118	0	197.029	2.874.348
Fl	374.424	640.000	138.890	141.750	123.840	404	140.426	1	-27.709.739	0	0	2.082.768
NL	16.357.992	17.103.260	6.894.120	5.495.010	3.375.618	7.173	18.600.039	12	-855.965.174	42.202.000	2.108.658	37.615.856

*) Per 2006 is vast bedrag Friesland "in basis" verhoogd met 953.000 euro vanwege toevoeging diverse kosten Friese taal en cultuur; dit is 'handmatig' geheel toegerekend aan cluster Bestuur van Frieslan (in advies Rfv is het aan cluster Voorzieningen toegerekend)

#) Het vaste bedrag heeft als teleenheid 1; het eigenlijke vaste bedrag staat in de matrix van bedragen per eenheid

Bijlage XI. Verdeelmaatstaven en integratie-uitkeringen 2007 in door Rfv geadviseerd verdeelmodel - versie 24 april 2008

	Inwoners 'landelijk' tot 607.000	Inwoners Hectaren land	km weg 2007 met 'bodem' en OAD ge- wogen @)	aantal BZRO- inrich- tingen	lengte vaar- wegen \$)	woon- ruimten	ILG-verplich- tingen &)	Verblijfs -recreatie 2008) %)	bruto be- drijfster- rein (IBIS 2008) %)	Vast be- drag (*) #)	Grondslag MRB	Int. uitk. rivier- dijken/ hfd. wtr. kr.	Int. uitk. anti-discri- minatie	Int. uitk. regionale omroepen	
Gr	573.614	337.560	233.328	631	160	296.260	2.460.000	67,14	5.910	1	-27.365.520	0	76.588	2.221.284	
Fr	642.209	457.310	334.170	231	635	276.398	7.600.000	109,36	4.471	1	-31.763.846	0	85.005	2.438.379	
Dr	486.197	352.870	264.109	190	144	223.607	4.874.286	143,75	3.348	1	-25.659.426	0	56.187	2.332.911	
Ov	1.116.374	563.160	332.562	301	140	481.593	19.891.571	117,58	7.485	1	-55.791.432	1.361.341	139.396	2.971.516	
Gl	1.979.059	607.000	497.176	752	0	866.166	14.161.000	333,80	9.632	1	-103.957.622	38.499.251	392.062	4.142.215	
Ut	1.190.604	375.010	138.502	155	42	523.044	14.922.571	206,79	3.457	1	-68.183.521	0	189.344	2.566.790	
NH	2.613.070	594.330	267.103	575	261	1.255.756	17.742.857	303,25	12.122	1	-129.599.666	0	130.118	4.109.477	
ZH	3.455.097	607.000	281.469	2.177	162	1.617.542	7.998.571	96,42	19.464	1	-162.723.442	0	446.840	5.400.012	
Ze	380.497	264.220	178.713	430	18	187.467	2.014.286	177,54	7.120	1	-20.350.339	0	9.529	2.123.597	
NB	2.419.042	607.000	491.649	565	0	1.234.1062.998	21.789.080	174,47	16.886	1	-144.450.504	2.341.408	386.558	4.352.558	
Li	1.127.805	603.090	215.087	417	0	534.892	12.250.000	187,16	7.640	1	-58.410.118	0	197.029	2.874.348	
Fl	374.424	126.460	141.750	523	169	154.421	922.857	82,74	3.374	1	-27.709.739	0	0	2.082.768	
NL	16.357.992	5.495.010	3.375.618	7.875	1.731	7.051	7.480.144	126.627.080	2.000	100.910	12	-855.965.174	42.202.000	2.108.658	37.615.856

@) Weging met omgevingsadressendichtheid en bodemgesteldheid (OAD) in gemeentefonds naar rato van hun gewicht in het gemeentefonds-ijkpunt Wegen en Water.

Provincie	Gr	Fr	Dr	Ov	Gl	Ut	NH	ZH	Ze	NB	Li	Fl
landwegen (km)	618	672	518	855	1.400	379	628	694	581	591	446	516
weging OAD	0,973	0,934	0,916	0,946	0,940	0,996	1,104	1,073	0,931	0,954	0,934	0,957
weging bodem	1,040	1,017	1,000	1,000	1,009	1,034	1,058	1,078	1,048	1,003	1,000	1,060

\$) Berekend op basis van "Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds", Cebeon, 2009, blz 53.

&) Bron: overzicht van IPO.

*) Per 2006 is vast bedrag Friesland "in basis" verhoogd met 953.000 euro ivm diverse kosten Friese taal en cultuur; dit is 'handmatig' toegerekend cluster Voorzieningen.

#) Het vaste bedrag heeft als teleenheid 1; het eigenlijke vaste bedrag staat in de matrix van bedragen per eenheid

%) IBIS cijfers 2007 niet beschikbaar; daarom 2008 genomen.

Bijlage XII. Matrix van bedragen van verdeelmaatstaven en integratie-uitkeringen (IU) per cluster 2007 huidig verdeelstelsel

stand: september-circulaire 2007		Water & Milieu				Voor- zieningen		MRB	TOTAAL	UF:
		Bestuur	Infra- structuur	Milieu	Ruimte	zienen				
Inwoners		3,16	5,70	7,36	3,25	0,89		0,00	20,36	1,6277
Inwoners met minimum van 640.000		0,59	0,10	0,43	3,08	6,80		0,00	11,00	1,6277
Inwoners in stedelijke gebieden		0,00	6,48	2,04	3,11	0,86		0,00	12,49	1,6277
Inwoners in landelijke gebieden (maximaal 607.000)		0,00	0,31	-0,44	0,00	18,05		0,00	17,92	1,6277
Land (ha)		0,00	23,77	6,51	6,09	7,31		0,00	43,68	1,6277
Water (ha)		0,00	0,00	18,91	12,92	0,00		0,00	31,83	1,6277
Groen (ha)		0,00	0,00	0,11	17,02	0,00		0,00	17,13	1,6277
Gewogen kilometersweglengte		0,00	21.030,00	-307,77	0,00	0,00		0,00	20.722,23	1,6277
Warmtekrachtkoppeling		0,00	0,00	0,61	0,00	0,00		0,00	0,61	1,6277
Vast bedrag		4.199,933	158.233	288.854	232.100	1.818.855		0	6.697.974	1,6277
grondslag MRB		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-55,52	-55,52	
IU Rivierdijkversterking/hoofdwaterkering		0	0	1	0	0		0	1	
IU Antidiscriminatievoorzieningen		0	0	0	0	1		0	1	
IU diverse ivm regionale omroepen		0	0	0	0	1		0	1	

Opmerkingen:

1. Alle bedragen komen overeen met september-circulaire 2007 van provinciefonds, behalve de onderverdeling van de clusters Infrastructuur en Water & milieu. N.a.v. onderzoek Cébeon dat tegelijk met raadsadvies verscheen, zijn waterwegen en waterkeringen van het eerste naar het tweede cluster overgegaan. De bedragen voor de door de Raad geadviseerde ijkpunten Infrastructuur en Water & milieu zijn daarop aangepast. Om een vergelijking met het bestaande verdeelstelsel mogelijk te maken, zijn overgegaan van Infrastructuur naar Water & milieu: a) €2,34 per inwoner, b) €14,58 per ha water en c) de integratieuitkering rivierdijken c.a.

2. Alle bedragen waar de uitkeringsfactor (UF) achter staat (laatste kolom) moeten daarmee worden vermenigvuldigd om de feitelijk uitkering te berekenen.

3. De bestuurlijke correcties die in 1998 werden afgesproken en ook nu nog in het verdeelstelsel zijn opgenomen, zijn niet in bovenstaande matrix verwerkt Deze correcties, die eveneens met de uitkeringsfactor moeten worden vermenigvuldigd zijn (x €1000):

Provincie	Gr	Fr	Dr	Ov	Gl	Ut	NH	ZH	Ze	NB	Li	Fl
bedrag (ex UF) x € 1000	1.744,87	112,07	1.023,30	-1.597,12	-970,35	1.278,52	-3.116,45	-1.842,30	2.878,54	669,19	440,09	-620,37

Bijlage XIII. Matrix van bedragen van verdelmaatstaven en integratie-uitkeringen (IU) per cluster 2007 in Rfv-advies

Stand: 14 maart 2009	Voor- zieningen na uitlichting €130 mln							TOTAAL na uiting €130 mln niet-kerntaken	
	Bestuur	Infra- structuur	Water en Milieu	Ruimte	kerntaken	Ver- mogens- rendement	MRB		
Inwoners	7,02	0,00	0,00	0,00	15,69	0,00	0,00	22,71	
Inwoners 'landelijk' (max. 607.000)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Land (ha)	0,00	0,00	0,00	20,00	6,06	0,00	0,00	26,06	
Landwegen (gewogen)	0,00	64.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	64.500,00	
Vaarwegen	0,00	0,00	47.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	47.000,00	
BZRO-inrichtingen (aantal)	0,00	0,00	12.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.000,00	
Woonruimten	0,00	16,94	31,97	23,49	0,00	0,00	0,00	72,40	
ILG-verplichtingen	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00	
Verblijfsrecreatie	0,00	0,00	0,00	50.000,00	0,00	0,00	0,00	50.000,00	
Bedrijfsterrein (bruto opp. IBIS)	0,00	0,00	0,00	456,00	0,00	0,00	0,00	456,00	
Vast bedrag	7.000.000	0	1.200.000	0	5.000.000	0	0	13.200.000	
Vermogensrendement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,90	0,00	-0,90	
grondslag MRB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-72,48	-72,48	
IU Rivierdijkversterking c.a.	0	0	1	0	0	0	0	1	
IU Antidiscriminatievoorzieningen	0	0	0	0	1	0	0	1	
IU diverse ivm regionale omroepen	0	0	0	0	1	0	0	1	

versie 24 april 2008