

de staatssecretaris van Binnenlandse  
Zaken,  
mevrouw A.G.M. van de Vondervoort en  
de staatssecretaris van Financiën

te Den Haag

Twee                      FO97/U2084                      Rfv15.10/002.004                      16 maart 1998

W. van Zaalen    (070)3027224

Advies verdeling  
personele middelen VERDI

## **1. Inleiding**

Bij brief van 19 december 1997 (kenmerk FO97/U2084) heeft u als beheerders van het Provinciefonds de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de verdeling van de middelen over de provincies in verband met de personele consequenties van de zogenaamde VERDI-accorden.

In totaal zijn er gelden beschikbaar om 150 Fte's te realiseren. Onderling is de verdeling provincies: 53, BoN-gebieden: 57 en de rest voor de VNG en de overige gemeenten. Deze adviesaanvraag gaat uitsluitend over de verdeling over de provincies van een bedrag van f 7,5 miljoen, de tegenwaarde van de 53 Fte's.

In de septembercirculaire hebt u een standpunt ingenomen waar de provincies het niet mee eens zijn. U hebt getracht, de mutatie in het verdeelstelsel in te passen conform de uitgangspunten van dat verdeelstelsel, te weten kostengeoriënteerd en globaal. De provincies wensen een verdeling waarbij alle provincies tenminste vier Fte's kunnen aanstellen en de grotere vijf.

De adviesaanvraag bevat in wezen drie vragen:

1. het aanreiken van een concreet verdeelvoorstel van de f 7,5 mln;
2. een uitspraak of er beleidsregels zijn te formuleren over de vraag in welke gevallen een geëxpliciteerd ijkpunt moet worden geformuleerd;
3. een uitspraak over de vraag of de vaste bedragen in het kader van de verdeling van mutaties in de fondsen opwaarts mogen worden aangepast.

In het volgende deel van dit advies gaat de Raad op de gestelde vragen in.

## 2.

### **Moet er altijd een ijkpunt worden geformuleerd?**

Een ijkpunt is een geobjectieerde indicatie van uitgaven- of inkomstenniveaus van met elkaar samenhangende taken (clusters). Dat wil zeggen dat met behulp van objectieve kenmerken een indicatie wordt gegeven van de uitgavenverschillen tussen gemeenten of provincies onderling. Met het construeren van een ijkpunt wordt men gedwongen zich af te vragen welke factoren relevant zijn voor de kostenverschillen tussen overheden en wat ongeveer de gewichten van de onderscheiden factoren zijn.

Gelet op het streven naar kostenoriëntatie van het verdeelstelsel van het provinciefonds is het naar de mening van de Raad altijd gewenst een ijkpunt te formuleren. Met het maken van een ijkpunt wordt namelijk getracht inzicht te geven in welke factoren de kostenverschillen veroorzaken en in de gewichten die aan die factoren moeten worden toegekend. Wordt het maken van een ijkpunt overgeslagen dan is het gevaar aanwezig dat in de verdeling subjectieve elementen sluipen die worden ingegeven door op zich begrijpelijke overwegingen zoals aansluiten bij een op dat moment bestaande consensus of het beperkt houden van de herverdeelproblematiek. Wordt daaraan toegegeven dan is de kans groot dat binnen afzienbare tijd de kostenoriëntatie van het gehele stelsel verloren gaat en als gevolg daarvan zal de roep om een grootscheepse herziening in de toekomst alleen maar toenemen.

Wat betreft de mogelijke grote herverdeeleeffecten en de wijze waarop daarmee kan worden omgegaan verwijst de Raad naar een apart advies over dat onderwerp, dat hij binnenkort zal uitbrengen.

## 3.

### **Vaste bedragen in de verdeelstelsels**

Bij de constructie van de verdeelstelsels is er, behalve naar kostenoriëntatie en globaliteit, tevens naar gestreefd om de vaste bedragen per provincie en gemeente zo beperkt mogelijk te houden. Achtergrond daarvan was het streven om de verdeelstelsels zo ongevoelig mogelijk te maken voor wijzigingen van vooral de gemeentelijke indeling.

De structurele kostenoriëntatie is voor de Raad het belangrijkste.

Indien er echt sprake is van een vaste component in de kosten, zal ook het vaste bedrag een plaats kunnen krijgen in de herziene ijkformule. Er zijn echter weinig kosten die ongeacht de schaal van de organisatie geheel vast zijn en die ook in de tijd, als gevolg van omgevingsfactoren zoals het aantal inwoners, de oppervlakte, de mate van verstedelijking enz, niet variabel zijn. Veelal is er wel sprake van een minimumniveau aan kosten bij relatief kleine organisaties.

Duidelijke voorbeelden daarvan zijn de kosten van de bestuursorganen en van voorzieningen die een minimale omvang moeten hebben om adequaat te kunnen functioneren, zoals bij gemeenten een minimale omvang van een sociale dienst en bij provincies bij vooral plannende, toezichthoudende en coördinerende taken.

In die gevallen is het aannemelijk dat vanaf een bepaalde omvang de kosten evenredig zullen zijn aan de omvang van de relevante kostenfactor van de provincie of gemeente. In die gevallen zullen maatstaven die gerelateerd zijn aan de omvang, in combinatie met een minimumomvang het best bij de kostenoriëntatie aansluiten.

Echte vaste bedragen hebben het nadeel dat zij elke dynamiek missen. Een ander nadeel van vaste bedragen is dat bij verandering van de gemeentelijke en provinciale indeling (samenvoeging of splitsing) overgangsproblemen ontstaan bij de daarbij betrokken overheden en - in het geval het aandeel van de vaste bedragen in het totaal van algemene uitkering van een van beide fondsen erg groot is - ook bij de andere provincies en gemeenten.

Hoewel thans onduidelijk is in hoeverre op korte termijn de provinciale indeling ingrijpend zal worden aangepast lijkt het de Raad in dit verband verstandig de vaste bedragen niet nodeloos groot te maken.

#### **4.**

##### **De verdeelvraag**

Wat de concrete verdeelvraag betreft merkt de Raad het volgende op. Het gaat om uitgaven die thuishoren in het cluster 'infrastructuur'. Kijkend naar de aard van de werkzaamheden zijn daarin vaste bestanddelen te onderkennen, zoals het maken van plannen en verordeningen. Er zijn echter ook taakonderdelen waarvan het aannemelijk is dat de schaal van de provincie een rol speelt bij de omvang en intensiteit van de werkzaamheden, zoals het stellen van prioriteiten voor infrastructuursubsidies, het organiseren van regionale vervoersberaden en het verlenen van concessies aan vervoerbedrijven. De schaal is hier de relevante kostenfactor.

Bijlage I geeft een overzicht van de werkzaamheden die van de provincies worden verwacht. Het karakter van de activiteiten is volgens de Raad zodanig dat, om de taken naar behoren te kunnen vervullen, alle provincies over een minimale capaciteit moeten kunnen beschikken, maar dat er toch ook sprake is van een schaaleffect. Naar mate de provincie groter is of meer verstedelijkt, zullen de vraagstukken complexer worden en de werkzaamheden toenemen.

Dit zo zijnde komen in principe twee maatstaven in aanmerking, namelijk het aantal inwoners met een minimum van 640.000 en het aantal inwoners in stedelijke gebieden. Bij de laatste doet zich thans een complicatie voor dat de BoN-gebieden een eigen bijdrage krijgen en de zorg van de provincies zich niet zal uitstrekken tot die BoN-gebieden. De complicatie is hierin gelegen dat van het totaal aantal inwoners in stedelijke gebieden de inwoners die tot de BoN-gebieden behoren niet op korte termijn kunnen worden afgezonderd van de totalen van de desbetreffende provincies. Gezien het geringe bedrag dat verdeeld moet worden en de beperkte periode waarvoor de verdeling moet gelden - bij afloop van de BoN-gebieden zullen de gelden die zij ontvangen weer verdeeld moeten worden over provincies en gemeenten - is het overkomelijk dat van de maatstaf verstedelijking geen gebruik kan worden gemaakt.

Derhalve blijft de maatstaf inwonertal over met een minimum van 640.000 inwoners die ook in het cluster infrastructuur wordt gebruikt. De Raad adviseert U het beschikbare bedrag te verdelen met behulp van de maatstaf 'aantal inwoners met een minimum van 640.000'.

Bijlage II geeft de uitkomst van de verdeling onder gebruikmaking van deze maatstaf. Ter vergelijking zijn ook de verdelingen die U en het IPO hebben voorgesteld weergegeven.

Een afschrift van deze brief wordt gezonden aan het Interprovinciaal Overleg.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris

## **Verdi-taken van de provincies**

### **Cluster Planvorming**

- \* ontwikkelen van provinciale verkeers- en vervoersplannen, die tevens samenhangen met aanverwante beleidsterreinen;
- \* organiseren van regionale verkeers- en vervoersberaden met inliggende gemeenten over nationaal, regionaal en lokaal verkeers- en vervoersbeleid;
- \* ontwikkelen van beleidsvisies verkeer en vervoer op deelaspecten, uitgaand van het provinciaal verkeers- en vervoersplan;
- \* beleidsevaluaties en rapportages.

### **Cluster Openbaar Vervoer**

- \* vaststellen van de provinciale Openbaar vervoer verordeningen, samenhangend met decentralisatie van het streekvervoer;
- \* ontwikkelen van samenhangende beleidsvisies Openbaar vervoer en daarop gebaseerde programma's van eisen voor aanbesteding;
- \* vaststellen van concessiegebieden en voorbereiden van aanbestedingen en concessieverleningen aan Openbaar vervoerbedrijven (inclusief subsidiëringsvraagstukken);
- \* afstemmen met buurprovincies en inliggende gemeenten (streekvervoer, stadsvervoer, collectief vraagafhankelijk vervoer, enz.).

### **Cluster Infrastructuur**

- \* samen met gemeenten opstellen van prioriteitenlijsten voor het verstrekken van infrasubsidies aan gemeenten, en als vervolg daarop het verstrekken van subsidies.

**Integratie-Uitkering Verdi - onderdeel personeel**

Het verdelvoorstel van de Raad in vergelijking met andere voorstellen