

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2016-0000263978

Uw kenmerk

Datum 9 mei 2016

Betreft Advies wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging
verdeelmodel provinciefonds

Geachte heer Plasterk,

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met de vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds.

Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

Samenvatting

Met dit voorstel komt u tegemoet aan uw eerdere toezegging, dat indien de provincies zich unaniem achter het rapport scharen, u de aanbevelingen zal overnemen en de benodigde wetswijziging zal doorvoeren. De Raad is van oordeel dat de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders verder reikt dan het faciliteren van de verdeling zoals provincies overeen zijn gekomen. Met de eis van unanimiteit is immers niet per definitie geborgd dat daarmee ook recht wordt gedaan aan het algemene belang van een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen. Een meer expliciet geformuleerde randvoorwaarde op welke wijze aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet getoetst zou worden, had voor de hand gelegen.

De Raad stelt vast dat de randvoorwaarden die de provincies zelf hebben gesteld de uitkomsten hebben bepaald. Het creëren van bestuurlijke rust is daarbij leidend geweest. Het voorkomen van herverdeeldeffecten staat echter op gespannen voet met het beginsel van de kostenoriëntatie, zoals artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet vereist. De nu voorgestelde verdeling is niet gebaseerd op de kosten voor kerntaken, die in het bestuursakkoord rijk- provincies zijn geformuleerd zoals ruimtelijke ordening, regionale economische ontwikkeling, verkeer en vervoer e.d. Door het ontbreken van een goed inzicht in de verschillen in kosten van de provincies voor de onderscheiden taken, geldt dat provincies ten opzichte van elkaar niet in een gelijkwaardige uitgangspositie zijn gebracht. Ook is geen rekening gehouden met de gewijzigde verschillen tussen de provincies om rendement te halen op hun vermogen. Dit pakt vooral nadelig uit voor de provincie Zeeland. Onvoldoende duidelijk is of iedere provincie de mogelijkheid

Datum
9 mei 2016
Kenmerk
2016-0000263978

heeft om bij een gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau te realiseren.

Het voorstel maakt het verdeelmodel wel eenvoudiger en transparanter. Het belangrijkste argument echter om nu in te stemmen met invoering van het wetsvoorstel acht de Raad dat het nieuwe verdeelmodel tegemoet komt aan een aantal fundamentele tekortkomingen van het huidige verdeelmodel van het provinciefonds. Het voorstel doet recht aan de grondwettelijke geborgde bestuurlijke positie van provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding. Het verstevigt de positie van de algemene uitkering uit het provinciefonds als ongebonden bekostigingsbron voor provinciale taken. Het verdeelmodel sluit ook aan op de opgaven van provincies, die in toenemende mate een intersectoraal en de diverse beleidsterreinen overstijgend karakter hebben.

Op grond van de aanname dat de huidige verdeling kostengeoriënteerd is én de nieuwe verdeling de oude slechts reproduceert, wordt de nieuwe verdeling geacht ook kostengeoriënteerd te zijn. De Raad acht deze redenering aanvaardbaar. Dit is echter een pragmatische interpretatie die slechts voor de korte termijn houdbaar is. Een meer kostengeoriënteerde benadering op basis van de provinciale kerntaken en een meer op de werkelijkheid gestoeld rendement op het vermogen acht de Raad echter noodzakelijk. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor een goede basis. Uitstel van het onderhoud van het verdeelvoorstel over vijf jaar is echter niet verantwoord. De Raad beveelt daarom aan om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelstelsel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte willen geven.

1.

Inleiding

Dit voorstel vloeit voort uit het rapport 'Redelijk verdeeld' dat de commissie onder voorzitterschap mr. G.J. Jansen in opdracht van het IPO heeft opgesteld¹. Het IPO-bestuur is unaniem akkoord gegaan met de inhoud van het rapport en het daarin opgenomen verdeelmodel.

U hebt aangegeven dat als de provincies zich unaniem achter het rapport scharen, u de aanbevelingen zal overnemen en de inspanningsverplichting zal aangaan om de benodigde wetswijziging tijdig door te voeren. Met dit voorstel komt u tegemoet aan uw eerdere toezegging.

Invoering van het voorstel van de commissie vergt een wijziging van de Financiële- verhoudingswet. De in het rapport gebruikte maatstaven voldoen immers niet aan de kenmerken die Fvw stelt. Zo moet de verdeling van de inkomsten uit vermogen een wettelijke grondslag krijgen. Maar ook het variabele

¹ Rapport van de Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds, *Redelijk verdeeld*, december 2015.

Datum

9 mei 2016

Kenmerk

2016-0000263978

vaste bedrag per provincie sluit niet aan op de genoemde kenmerken in de huidige wet. Verder zal voor de invoering van het voorstel het Besluit financiële verhouding 2001 (Bfv 2001) en de ministeriële regeling vaststelling bedragen per eenheid provinciefonds gewijzigd moeten worden.

2.

Procedurele en inhoudelijke overwegingen bij de totstandkoming van het verdeelmodel

• De invulling van de verantwoordelijkheid als fondsbeheerders is te beperkt

Met dit voorstel komt u tegemoet aan uw eerdere toezegging, dat indien de provincies zich unaniem achter het rapport scharen, u de aanbevelingen zal overnemen en de benodigde wetswijziging zal doorvoeren. De enige impliciete randvoorwaarde was dat het verdeelvoorstel moest voldoen aan de uitgangspunten van de Fvw.

Hoewel de Raad geen voorstander is van een sturende rol van de fondsbeheerders bij verdeelvraagstukken acht hij de invulling van de rol van de fondsbeheerders in dit geval te beperkt. Met de eis van unanimiteit is immers niet per definitie geborgd dat daarmee recht wordt gedaan aan het algemene belang van een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen. Er is niet expliciet aangegeven op welke wijze aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet getoetst zal worden, noch is op voorhand een aanwijzing gegeven welke knelpunten opgelost moesten worden of aandachtspunten die naar het oordeel van de fondsbeheerders meegewogen moesten worden.

De uitgangspunten voor de verdeling van de algemene uitkering komen tot uitdrukking in artikel 7 Financiële-verhoudingswet: *"De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven"*.

Het had in de optiek van de Raad voor de hand gelegen de verdeling te baseren op de kosten voor de kerntaken van de provincie zoals die in het bestuursakkoord rijk- provincies zijn geformuleerd en die de basis vormen voor het profiel voor de provincies zoals vastgesteld in Kompas 2020:

- duurzame ruimtelijke ontwikkeling en inrichting, waaronder waterbeheer
- milieu, energie en klimaat
- vitaal platteland
- regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
- regionale economie
- culturele infrastructuur en monumentenzorg
- kwaliteit van het openbaar bestuur.

• **De randvoorwaarden die de provincie zelf aan het verdeelmodel hebben gesteld bepalen de uitkomst: 'Wat je er in stopt komt er ook uit'**

Daar waar u als fondsbeheerders geen nadere voorwaarden heeft gesteld aan het verdeelvoorstel hebben de provincies zelf wel een aantal sturende voorwaarden gesteld waaraan het verdeelmodel moest voldoen:

- Het beperken van herverdeeleeffecten.
- De kostenoriëntatie wordt als uitgangspunt omarmd.
- De politiek-bestuurlijke keuzes die aan het huidige verdeelmodel ten grondslag liggen worden gerespecteerd.
- De voorstellen zijn er op gericht dat de middelen bij voorkeur worden opgenomen in de algemene uitkering van het provinciefonds.
- Het eenvoudiger en transparanter maken van het verdeelstelsel.

Concreet betekent dit dat de kostenoriëntatie weliswaar als uitgangspunt wordt omarmd maar dat de inpassing van het voorstel van de commissie Jansen-2 voor de verdeling van de middelen voor natuur in de algemene uitkering van het provinciefonds en de inpassing van de middelen van de BDU verkeer en vervoer niet mogen leiden tot herverdeeleeffecten.

De wijze waarop in het huidige verdeelmodel rekening is gehouden met de verschillen in vermogenspositie tussen provincies wordt ook niet gewijzigd. De geconstateerde onevenredige bijdrage van de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland in het kader van de overheveling van de Jeugdzorg naar gemeenten worden als een constructiefout geaccepteerd en niet teruggedraaid. De bestuurlijke rust is leidend geweest niet de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet.

Kostenoriëntatie is geen absoluut criterium. Naast kostenoriëntatie is ook de globaliteit van de verdeling een belangrijk uitgangspunt. Globaliteit verzekert dat provincies als autonome bestuurslaag in staat worden gesteld om eigen keuzes te maken. Het is altijd zoeken naar een balans tussen globaliteit en kostenoriëntatie. Het beperken van herverdeeleeffecten is echter geen criterium voor een nieuw verdeelmodel.

3.

Overwegingen tegen het verdeelvoorstel

• **Geen onderbouwd oordeel mogelijk over kostengeoriënteerde verdeling**

Het rapport is niet ingegeven door veronderstelde scheefheden in de huidige verdeling. Er is echter ook niet vastgesteld in hoeverre de huidige verdeling aansluit op de kosten. Doordat er geen expliciet onderzoek is gedaan naar de kostenverschillen die provincies ondervinden bij de uitvoering van deze taken, is het dus niet mogelijk een oordeel te vormen in hoeverre de verdeling van het provinciefonds rekening houdt met de verschillen tussen de provincies om in de

Datum

9 mei 2016

Kenmerk

2016-0000263978

noodzakelijke uitgaven te doen. Onvoldoende duidelijk is of iedere provincie de mogelijkheid heeft om bij een gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau te realiseren. De wijze waarop provincies invulling (kunnen) geven aan hun taken bijvoorbeeld op het terrein van de regionale economie wordt echter voor een belangrijk deel bepaald door de middelen die zij daarvoor kunnen vrijmaken. De provincies zijn niet met elkaar vergeleken en daarmee niet in dezelfde uitgangspositie ten opzichte van elkaar gebracht, maar alleen met vergeleken met zich zelf.

- **Wijzigingen in het rendement op vermogen zijn niet gehonoreerd**

Naast het rekening houden met de verschillen in kosten dient de verdeling ook rekening te houden met de verschillen in inkomsten. Voor wat betreft de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) wordt vastgehouden aan de bestaande wijze verevening. De Raad acht dit begrijpelijk.

Ook de verdeling van de inkomsten uit vermogen wordt ongewijzigd gelaten. Er is destijds voor gekozen om 35% van de geraamde inkomsten fictief mee te nemen tegen een rendement van 3%. Het rapport constateert slechts dat dit veronderstelde rendement op het vermogen niet aansluit op de werkelijkheid en dat er verschil van inzicht bestaat over de gewenste verdeling. Dit punt wordt voorlopig geparkeerd als iets om in het kader van een periodieke herijking te bezien (zie dynamiek par. 5).

Zolang het veronderstelde rendement voor alle provincies zich in gelijke mate wijzigt, heeft het feitelijke rendement een beperkt effect op de uitkomst van de verdeling. Het is echter evident dat de dividendinkomsten van de provincie Zeeland vanwege de problematiek bij Delta NV sterk zijn gedaald en naar verwachting verder zullen dalen. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan het vereiste dat met de verschillen tussen de provincies onderling om te voorzien in eigen inkomsten rekening wordt gehouden. De Raad is van oordeel dat de oplossing voor de bedrijfseconomische sanering van Delta buiten het provinciefonds om zal moeten worden gevonden. Voor wat betreft de veronderstelde inkomsten uit de aandelen zal het verdeelvoorstel wel moeten worden aangepast. De Raad acht uitstel tot het onderhoud van het verdeelvoorstel over vijf jaar onverantwoord.

- **Het uitgangspunt van kostenoriëntatie staat op gespannen voet met het op voorhand willen beperken herverdeeleffecten**

Het verdeelvoorstel staat op gespannen voet met het beginsel van kostenoriëntatie, zoals artikel 7 Fvw eist.² Het schrappen van artikel 7 Fvw voor de provincies, zonder daarvoor een ander geldverdelend principe voor in de plaats te stellen, acht de Raad evenwel geen optie want daarmee valt elke grondslag voor de verdeling weg en wordt de weg geopend voor een volstrekt willekeurige verdeling van gelden.

² Artikel 7 Fvw: De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven.

Datum
9 mei 2016

Kenmerk
2016-0000263978

De aanname is dat de huidige verdeling kostengeoriënteerd is en aangezien de nieuwe verdeling de oude reproduceert, wordt de nieuwe verdeling daarmee impliciet geacht ook kostengeoriënteerd te zijn. Dit is een pragmatische interpretatie die naar het oordeel van de Raad slechts voor de korte termijn houdbaar is. (Zie verder paragraaf 4).

4.

Overwegingen voor het verdeelvoorstel

Als het verdeelvoorstel niet gebaseerd is op objectieve oorzaken die kostenverschillen verklaren en de uitkomst van de verdeling voor de provincies er ook niet door verandert, rest de vraag wat dan de redenen zijn om de wijziging van de Financiële-verhoudingswet toch door te zetten. Het belangrijkste argument voor invoering van het nieuwe verdeelvoorstel acht de Raad dat dit wetsvoorstel tegemoet komt aan een aantal fundamentele tekortkomingen van het huidige verdeelmodel van het provinciefonds.

- **Het verdeelvoorstel repareert de constructiefouten in de huidige verdeling provinciefonds. De huidige verdeling is namelijk strijdig met de bestuurlijke en financiële uitgangspunten zoals die wet- en regelgeving is verankerd**

Er bestaat spanning tussen de Financiële-verhoudingswet en de praktijk. De algemene uitkering omvat thans een bedrag van 595,3 miljoen euro, 28% van het totale budget in het provinciefonds. Decentralisatie-uitkeringen bestaan uit vrij besteedbare middelen die niet via het verdeelmodel van de algemene uitkering verdeeld kunnen worden, veelal voor kortdurende of specifieke taken. Op basis van de begroting van 2016 omvatten de decentralisatie-uitkeringen een bedrag van 1.564,9 miljoen euro, 72% van het totale budget in het provinciefonds. Bij de decentralisatie-uitkering Ontwikkel/Overige eigen middelen wordt rekening gehouden door met het rendement op eigen vermogen van de provincies. Twee provincies hebben daardoor een negatieve algemene uitkering, maar nog wel een positieve provinciefondsuitkering. Een negatieve algemene uitkering is echter op grond van de Financiële-verhoudingswet niet mogelijk.

De huidige Fvw biedt geen grondslag om de inkomsten uit vermogen van provincies te verevenen. De ontwikkeltaken zijn vooral geïntroduceerd om provincies uit eigen vermogen te laten meebetalen aan door het Rijk gewenste taken. Door het afzonderen van een deel van de algemene uitkering uit het provinciefonds en deze vervolgens onder te brengen in een decentralisatie uitkering voor zogenaamde ontwikkeltaken bestond die mogelijkheid wel. Voor decentralisatie-uitkeringen gelden immers niet de wettelijke eisen die aan verdeelmaatstaven zoals die in artikel 8 Fvw worden gesteld. Feitelijk werd de decentralisatie-uitkering 'misbruikt' om iets mogelijk te maken wat volgens de wettelijke kenmerken die aan verdeelmaatstaven mogen worden gesteld niet mogelijk was. Het druist daarmee in tegen de doelstelling van een decentralisatie-uitkering die er juist opgericht is om (specifieke) uitkeringen onder het regime van de algemene uitkering te brengen.

- **Het nieuwe verdeelvoorstel herstelt de relatie tussen de financiële en**

Datum

9 mei 2016

Kenmerk

2016-0000263978

de bestuurlijke verhoudingen

In zijn reactie op het verdelvoorstel heeft de Raad destijds kritische kanttekeningen geplaatst bij het onderscheid beheer- en ontwikkeltaken. Het introduceren van het onderscheid beheer- en ontwikkeltaken ging namelijk impliciet uit van een andere bestuurlijke verhouding, dan die in de Grondwet en de Provinciewet is neergelegd; de provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding. De rol van de provincie als autonome bestuurslaag werd hierdoor steeds meer verdrongen door die van uitvoerder van rijksbeleid.³

Naast de wens het geïntroduceerde onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken te laten vervallen, is het voorstel ingegeven door de wens de Natuurgelden en de BDU verkeer en vervoer in te passen in de verdeling van de algemene uitkering.

BDU verkeer en vervoer

In 2016 bedraagt decentralisatie uitkering BDU verkeer en vervoer ongeveer 995,9 miljoen euro, 46% van het totale provinciefonds. De bestaande verdeling van de BDU verkeer en vervoer wordt geïncorporeerd in de algemene uitkering. Dit past uitstekend in de decentralisatie filosofie. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat op geen enkele wijze in de verdeling een relatie kan worden gelegde met de kosten voor openbaar vervoer per provincie en de structuurkenmerken. De bestaande verdeling van de BDU is overigens nagenoeg geheel historisch bepaald.

Door het verminderen van het aantal decentralisatie-uitkeringen, wordt een betere integrale afweging geborgd. Hoewel decentralisatie-uitkeringen naar hun aard vrij besteedbaar zijn blijkt in de praktijk dat daarvan een sturende en normerende werking vanuit gaat.

Praktisch gezien bestond voor de provincies het risico dat met de instelling van een decentralisatie uitkering voor ontwikkeltaken, met een veelal tijdelijk en specifiek karakter, de mogelijkheid vrijmaakte voor het Rijk om de verdeling en omvang daarvan aan te passen aan de voorkeuren van het Rijk. Zeker bij tijdelijke ontwikkeltaken is het gevaar reëel dat het Rijk na beëindiging zou overgaan tot het stopzetten van de decentralisatie-uitkering. Op een indirecte wijze had het Rijk zo de beschikkingsmacht over een deel van het provinciale vermogen aan zich getrokken.

Het vervallen van het onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken is daarmee meer dan een technische verdeelkwestie, het geeft uitdrukking aan de bestuurlijke positie van de provincie als een autonome bestuurslaag met een open huishouding. De sluipende wijze waarop in de huidige verdeling uitdrukking werd gegeven aan een veranderde visie van de rijksoverheid op de rol van de provincies binnen het openbaar bestuur wordt met dit voorstel rechtgezet. De Raad acht dit in overeenstemming met het uitgangspunt dat de bestuurlijke verhoudingen de financiële verhoudingen moeten bepalen. Met het afschaffen onderscheid beheer- en ontwikkeltaken wordt de afkalving van de bestuurlijke autonomie van provincies teruggedraaid. Als een andere bestuurlijke positie van

³ Rfv, *Verdelvoorstel provinciefonds*, 18 mei 2011.

Datum

9 mei 2016

Kenmerk

2016-0000263978

de provincie wenselijk wordt geacht, is het van belang dit eerst vast te leggen en daarop de financiële verhouding aan te passen. En niet andersom.

- **Het laten vervallen van de clusterindeling doet recht aan intersectoraal karakter provinciaal beleid**

Het voorstel draagt er toe bij dat het verdeelmodel eenvoudiger en transparanter wordt. De middelen zijn zo veel mogelijk opgenomen in de algemene uitkering van het provinciefonds. De clusterindeling is komen te vervallen. De redengeving daarvoor is dat de opgaven van provincies in toenemende mate intersectoraal zijn en diverse beleidsterreinen overstijgen. Het laten varen van de clusterindeling geeft ook uitdrukking aan de gedachte van één ondeelbare algemene uitkering. De motivering om de clusterindeling te laten vervallen acht de Raad beleidsinhoudelijk gezien overtuigend. Het laten varen van de clusterindeling is behulpzaam bij het vereenvoudigen van het verdeelmodel. De Raad heeft eerder bij het gemeentefonds aangetoond dat de clusterindeling mede debet is aan het grote aantal verdeelmaatstaven en de daarbij gecreëerde vorm van schijnexactheid. Het belang van de clusters is vooral analytisch. Het is een hulpmiddel bij het onderzoek naar onderscheidende objectieve kenmerken die de kosten kunnen verklaren.⁴ Een afgeleide functie van de clusters in het gemeentefonds is dat zij gebruikt worden als een vorm van benchmark onder andere bij artikel 12 onderzoek. Dit is voor de provincies niet aan de orde. Het roept wel de vraag op in hoeverre in de toekomst scheefheden in de verdeling moeten worden vastgesteld (zie ook verder par. 5).

5.

Overwegingen bij de dynamiek van het stelsel en het periodiek onderhoud

- **Het model roept vraagtekens op over de vraag of groei gefaciliteerd wordt**

Los van voornoemde wijziging van de inkomsten uit vermogen acht de Raad, gelet op de geringe dynamiek van de provinciale financiën en de ruime beschikkingsmacht over eigen middelen het niet aannemelijk dat een provincie door de ontwikkeling van de kosten voor de provinciale taken snel in grote financiële problemen zal komen. Het is evenwel van belang de dynamiek goed in de gaten te houden.

Het model lijkt de financiële gevolgen van krimp te verzachten. Hoe minder inwoners, hoe meer geld (per inwoner). Het effect van krimp op provinciaal niveau lijkt overigens naar verwachting het komende decennium beperkt. De vraag is eerder in hoeverre de kosten die gepaard gaan met substantiële groei voldoende worden gehonoreerd. Bij veranderingen in het inwonertal gaan de groeiprovincies er ten opzichte van de krimpprovincies er relatief op achteruit. De veronderstelling lijkt te zijn dat groeiopgaven geen (of veel minder) geld kosten. Dit is verder niet onderbouwd.

⁴ Rfv, Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds, 2010.

Datum

9 mei 2016

Kenmerk

2016-0000263978

Ook kan de Raad zich voorstellen dat de kosten die gepaard gaan met de taken van provincies als gevolg van de wijzigingen of eisen aan van BRZO-inrichtingen zich kunnen wijzigen.

- **Rendement uit vermogen moet worden geactualiseerd**

Hiervoor is al opgemerkt dat het veronderstelde rendement op het vermogen niet aansluit op de werkelijkheid en dat er verschil van inzicht bestaat over de gewenste verdeling. Dit punt wordt voorlopig geparkeerd als iets om in het kader van een periodieke herijking te bezien. Naast het effect van het Schatkistbankieren en de veranderingen in de inkomsten uit vermogen dient bij het periodieke onderhoud ook acht te worden geslagen op het onderscheid tussen het rendement op het vermogen dat vergaard is uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven en het vermogen dat aangewend is of bestemd is voor lange termijn opgaven op het vlak van natuur, gebiedsontwikkeling en infrastructuur (kerntaken die grote investeringen vergen). Inzichtelijk zou moeten worden gemaakt waartoe de vermogens worden aangehouden.

- **Taakmutaties moeten zoveel mogelijk via objectieve verdeelmaatstaven worden verdeeld, dit komt de objectiviteit ten goede en werkt minder sturend**

Het voorstel is om wijzigingen als gevolg van taakmutaties via het provinciespecifieke bedrag te verdelen. Dit type wijzigingen kan worden verwerkt bij ministerieel besluit als bedoeld in artikel 9 van de Fvw. De Raad merkt op dat daarmee het onderliggende verdeelprobleem niet wordt opgelost, nog steeds zal per provincie moeten worden bepaald wat de omvang van de taakmutatie is. De Raad stelt daarom voor de verdeling van taakmutaties bij voorkeur via algemene maatstaven te laten verlopen en slechts voor het deel waarvoor dat niet mogelijk is het via het provincie specifiek bedrag te verdelen. Dit komt de objectiviteit ten goede. Een te specifieke verdeling werkt impliciet weer sturend.

- **Er dient op korte termijn een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelstelsel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte geven**

Het voorstel is om de maatstaven eens keer per vijf jaar aan te passen. De herijking biedt de mogelijkheid het model te actualiseren op basis van gewijzigde kosten- en inkomstenstructuren. Ook biedt een dergelijke herijking gelegenheid te bezien of bestaande decentralisatie-uitkeringen zich er voor lenen om te worden overgeheveld naar de algemene uitkering. De Raad bepleit een vierjarige onderhoudscyclus van de verdeling van de algemene uitkering gebaseerd op een inhoudelijke analyse van de ontwikkelingen op de verschillende beleidsterreinen. Het licht daarbij voor de hand aan te sluiten bij de geformuleerde kerntaken van de provincies. De Raad beveelt aan om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelstelsel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte geven.

Datum
9 mei 2016

Kenmerk
2016-0000263978

Het is daarbij van belang rekenschap te geven van het feit dat het niet eenvoudig is evidente scheefheden in de verdeling van het provinciefonds vast te stellen, vanwege:

- het takenpakket van de provincies,
- het beperkte aantal bestuurlijke eenheden
- de beschikbaarheid van een omvangrijk eigen belastinggebied
- grote eigen vermogens waar groot aantal provincies over beschikt

• **De gekozen benadering is niet zonder meer vertaalbaar naar gemeenten**

Anders dan bij gemeenten zal de financiële krapte bij een provincie niet snel tot uitdrukking komen in achterstallig onderhoud, taakverwaarlozing of een negatieve vermogenspositie. De provincies hebben een grote mate van flexibiliteit in intensiteit waarmee zij taken uitvoeren. En daarmee een uitgavenpatroon dat minder bepaald wordt door onvermijdelijke harde kosten. Provincies beschikken over een groot eigen belastinggebied waardoor de verdeling ook globaler kan zijn. Daarbij is het op basis van 12 eenheden moeilijk een goede vergelijkingsbasis te creëren die harde de statistische uitspraken mogelijk maken. Dit vergt daarom een andere benadering van de provinciale financiën dan die van gemeente.

De uitgangspunten voor de verdeling van de algemene uitkering voor provincies en gemeenten zijn gelijklopend. Provincies en gemeenten verschillen echter zodanig van elkaar dat dit een andere benadering rechtvaardigt.⁵ Het heeft geen zin zoals de afgelopen decennia tevergeefs is getracht om provincie in hetzelfde frame als dat van de gemeenten te willen persen. Dat neemt niet weg dat over en weer van elkaar kan worden geleerd.

6.

Artikelsgewijs commentaar

In artikel 8 Fvw zijn de kenmerken en onderscheidingen opgenomen waaraan de bij AMvB (het Bfv 2001) vast te stellen verdeelmaatstaven moeten voldoen.

- *Wijziging van het kenmerk "Een vast bedrag voor de provincies" in een "Vaste bedragen voor de provincies"*

Het huidige vaste bedrag dient te worden uitgelegd als een voor alle provincies gelijk vast bedrag. Met de nieuwe omschrijving wordt aangesloten bij de formulering zoals die al geldt voor het gemeentefonds. Dit kenmerk maakt het mogelijk verschillende vaste bedragen voor gemeenten te verdelen zoals de vaste bedragen voor de vier grootste steden, een vast bedrag voor de waddengemeenten en een vast bedrag voor alle gemeenten. De Raad acht dit een goede oplossing.

- *Toevoeging van het kenmerk "Eigen vermogen"*

⁵ Rfv, *Wel Zwitsers, geen geld?*, mei 2016.

Datum

9 mei 2016

Kenmerk

2016-0000263978

De Raad acht het kenmerk "Eigen vermogen" niet geheel correct, het lijkt beter te spreken van inkomsten uit eigen vermogen. Het gaat immers niet om het eigen vermogen zelf maar om het veronderstelde rendement op het eigen vermogen.

- *Het schrappen van het kenmerk "Bedrijvigheid in de provincies"*

Voorgesteld wordt dit kenmerk te schrappen, aangezien het in het nieuwe verdeelmodel niet langer wordt gebruikt. De Raad merkt op dit enigszins prematuur te vinden. Het is immers niet uit te sluiten dat een toekomstige verdeling die meer gebaseerd is op de kerntaken van de provincies waarbij regionale economie een van de kerntaken is, het criterium van nut kan zijn.

Inwerkingtreding

Het streven is er op gericht deze wet per 1 januari 2017 in werking te laten treden. Daarmee wordt voldaan aan de wens van de provincies. Aangezien het nieuwe verdeelmodel geen consequenties heeft voor de hoogte van de uitkering die de provincies ontvangen bestaat er ook geen bezwaar als het wetsvoorstel later in werking treedt, of met terugwerkende kracht in werking zal treden.

7.

Samenvattend concluderend

Het belangrijkste argument voor invoering van het wetsvoorstel acht de Raad dat het nieuwe verdeelvoorstel tegemoet komt aan een aantal fundamentele tekortkomingen van het huidige verdeelmodel. Het voorstel doet recht aan de grondwettelijke geborgde bestuurlijke positie van provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding. Het verstevigt de positie van de algemene uitkering uit het provinciefonds als ongebonden bekostigingsbron voor provinciale taken. Het verdeelmodel sluit ook aan de opgaven van provincies, die in toenemende mate een intersectoraal en de diverse beleidsterreinen overstijgend karakter hebben.

Tegelijkertijd stelt de Raad vast dat het voorstel sterk consoliderend en conserverend is. Het voorstel gaat voorbij aan een aantal meer fundamentele keuzes. Het willen voorkomen van herverdeeleeffecten staat op gespannen voet met het uitgangspunt van kostenoriëntatie. De verdeling is niet gebaseerd op de kosten voor kerntaken, zoals ruimtelijke ordening, regionale economische ontwikkeling, verkeer en vervoer e.d. De provincies zijn alleen met zich vergeleken. Door het ontbreken van een goed inzicht in de verschillen in kosten van de provincies voor de onderscheiden taken, geldt dat provincies ten opzichte van elkaar niet in een gelijkwaardige uitgangspositie zijn gebracht. Dit geldt te meer omdat geer rekening wordt gehouden met de gewijzigde verschillen tussen de provincies om rendement te halen uit het hun vermogen. Daarmee is onvoldoende duidelijk of iedere provincie wel de mogelijkheid heeft om bij gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau te realiseren.

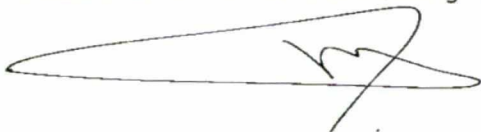
De Raad merkt op dat dit voorstel niets afdoet aan de noodzakelijke herbezinning op de bekostiging van de provincies. In dat licht is het van belang na te denken of het eigen belastinggebied van de provincies nog wel past bij de aard en de taak

Datum
9 mei 2016
Kenmerk
2016-0000263978

van de provincies. In het kader van de herbezinning op de financiële verhoudingen zal de Raad zich specifiek buigen over de vraag op welke wijze de financiële verhoudingen in den brede met de provincies geoptimaliseerd kunnen worden.⁶

De Raad kan om pragmatische redenen er nu mee instemmen dat op grond van de aanname dat de huidige verdeling kostengeoriënteerd is en de nieuwe verdeling de oude reproduceert deze nieuwe verdeling daarmee indirect ook kostengeoriënteerd is. Dit is een redenering die echter slechts voor de korte termijn houdbaar is. Een meer kostengeoriënteerde benadering op basis van de provinciale kerntaken en een meer op de werkelijkheid gestoeld rendement op het vermogen acht de Raad evenwel noodzakelijk. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor een goede basis.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

⁶ Rfv, *Wel Zwitsers, geen geld?*, mei 2016.