

Vergaderjaar 2016–2017

34 568

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 juli 2016 en het nader rapport d.d. 28 september 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 2016, no.2016001037, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds. Aan het voorgestelde verdeelmodel ligt een rapport ten grondslag van de commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds (commissie-Jansen).² Het model komt tegemoet aan de eerder gesignaleerde bezwaren met betrekking tot complexiteit en transparantie van het bestaande stelsel. Het aantal verdeelmaatstaven wordt aanzienlijk verminderd en bevordert mede daardoor eenvoud en transparantie van het stelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van het voorstel.

In de toelichting wordt het voorgestelde model beoordeeld aan de hand van twee in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) genoemde uitgangs-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² «Redelijk verdeeld», december 2015.

punten voor een goed verdeelmodel, namelijk globaliteit en kostenoriëntatie.³ Vanuit het uitgangspunt globaliteit is het wenselijk dat een verdeelmodel zo min mogelijk verdeelmaatstaven bevat. Kostenoriëntatie vereist dat rekening wordt gehouden met relevante verschillen in uitgaven en inkomsten.

Gesteld wordt dat de introductie van de maatstaf «provinciespecifieke component» minder goed past bij het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Voor genoemde maatstaf is evenwel toch gekozen, omdat deze logisch voortvloeit uit de door de provincies gestelde – en door de regering overgenomen – randvoorwaarde dat herverdeeleffecten tussen de provincies moeten worden voorkomen. De afweging leidt uiteindelijk tot de conclusie dat het nieuwe model beter voldoet aan het uitgangspunt van globaliteit, maar in mindere mate aan het uitgangspunt van de kostenoriëntatie. «Gelet op de verbeterde globaliteit en de unanieme steun van de provincies kunnen wij het op dit moment billijken dat (...) in de zoektocht naar de balans tussen globaliteit en kostenoriëntatie de nadruk op het eerste wordt gelegd.»⁴

Wat het onderhoud van het verdeelmodel betreft, stelt de commissie-Jansen voor de verdeelmaatstaven één keer per vijf jaar aan te passen op basis van de gewijzigde kosten- en inkomstenstructuren.⁵ De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) komt in zijn advies over het verdeelmodel tot de conclusie dat uitstel van onderhoud daarvan over vijf jaar niet verantwoord is. Daarom beveelt de Rfv aan om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelmodel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte willen geven.⁶ De toelichting verschaft echter geen duidelijkheid over de termijn waarop het onderhoud zal gaan plaatsvinden. Gesteld wordt dat niet valt «te voorspellen welke ontwikkelingen zich zullen voordoen, wat de omvang daarvan is en of die wel of niet passen binnen de op dat moment geldende verdeling».⁷

De Afdeling merkt op dat de bij de totstandkoming van dit gewijzigde verdeelmodel gehanteerde randvoorwaarde – het voorkomen van herverdeeleffecten tussen provincies – niet past bij het in de Fvw verankerd uitgangspunt van kostenoriëntatie.⁸ Die kostenoriëntatie is te meer van belang omdat in het nog geldende bestuursakkoord 2011–2015 is vastgelegd dat de provincies zich terugtrekken uit het sociaal domein om zich te concentreren op hun belangrijker geworden rol in het ruimtelijk-economisch domein. In dit akkoord is daarom afgesproken dat de positie van de provincies op het terrein van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur en landschap en verkeer en vervoer wordt versterkt. Voor een effectuering van die afspraak is toereikende budgettering voor een goede uitvoering van genoemde taken cruciaal. In het licht van genoemd bestuursakkoord is het opmerkelijk dat het kenmerk «bedrijvigheid in de provincies» – dat juist is gelieerd aan het terrein regionale economie – wordt geschrapt.⁹ Daarom dient nader te worden

³ Paragraaf 2.3 van de toelichting. Die uitgangspunten zijn ontleend aan artikel 7 van de Fvw dat bepaalt dat de verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag rekening houdt 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.

⁴ Paragraaf 2.3 (onder Conclusie) van de toelichting.

⁵ Paragraaf 2.2 van de toelichting.

⁶ Advies van 9 mei 2016 over wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds, blz. 2.

⁷ Paragraaf 2.3 (onder Onderhoud) van de toelichting.

⁸ Tot die conclusie komt ook de Raad voor de financiële verhoudingen (advies van 9 mei 2016).

⁹ Ook de Rfv acht het schrappen van genoemd kenmerk prematuur (advies van 9 mei 2016).

gemotiveerd waarom het kenmerk «bedrijvigheid in de provincies» een element is dat geen reële betekenis heeft voor het verdeelmodel.¹⁰ Tevens dient nader te worden ingegaan op de gevolgen van het gebruik van de maatstaf «provinciespecifieke uitkering» in het licht van de gewenste kostenoriëntatie van het verdeelmodel.

Mede gelet op het belang van een stabiel en toekomstbestendig financieel verdeelstelsel,¹¹ acht ook de Afdeling een meer kostengeoriënteerde benadering op basis van de provinciale kerntaken en een meer op de werkelijkheid gestoeld rendement op het vermogen van de provincies noodzakelijk.¹² In verband daarmee dient duidelijkheid te worden gecreëerd over de termijn waarop onderhoud aan het stelsel zal plaatsvinden. De opmerking in de toelichting dat niet valt te voorspellen welke ontwikkelingen zich op dit punt zullen voordoen, is ontoereikend. Het feit dat de discussie over de meest wenselijke inrichting van ons openbaar bestuur al decennia lang wordt gevoerd laat onverlet dat in het licht van de Fwv aan de provincies een kostengeoriënteerd budget ter beschikking dient te worden gesteld voor de uitvoering van het provinciale takenpakket.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen met een meer uitgekristalliseerde opvatting over de gewenste ontwikkeling van het verdeelmodel ten behoeve van de provincies en helderheid te verschaffen over de termijn waarop het onderhoud zou dienen plaats te vinden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juni 2016, nr. 2016-0000331267, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 2016, No. W04.16.0151/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van het voorstel. De Afdeling merkt op dat de bij de totstandkoming van dit gewijzigde verdeelmodel gehanteerde randvoorwaarde – het voorkomen van herverdeeleeffecten tussen provincies – niet past bij het in de Fwv verankerd uitgangspunt van kostenoriëntatie. De Afdeling constateert dat de regering geen duidelijkheid verschaft over de termijn waarop het onderhoud van het verdeelmodel zal plaatsvinden, terwijl de commissie Jansen aanbeveelt de verdeelmaatstaven een keer per vijf jaar aan te passen en de Raad voor de financiële verhoudingen dat te lang acht en adviseert om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelmodel. De afdeling adviseert de regering de toelichting aan te vullen met een meer uitgekristalliseerde opvatting over de gewenste ontwikkeling van het verdeelmodel ten behoeve van de provincies en helderheid te verschaffen over de termijn waarop het onderhoud zou dienen plaats te vinden.

De regering onderschrijft dat de bij de totstandkoming van dit gewijzigde verdeelmodel gehanteerde randvoorwaarde om herverdeeleeffecten te voorkomen tussen provincies, minder goed past bij het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Bij het vaststellen van een verdeelmodel hecht de regering, net als in het verleden, sterk aan draagvlak. Het voorkomen van herverdeeleeffecten is een belangrijke voorwaarde geweest voor de

¹⁰ Paragraaf 4 van de toelichting.

¹¹ Zie in dit verband Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, blz. 58.

¹² Evenals de RfV in zijn advies.

provincies om dit voorstel unaniem te kunnen steunen. Het voorstel maakt het mogelijk om een aantal tekortkomingen van het huidige verdeelmodel op te lossen. Een aanzienlijk bedrag aan decentralisatie-uitkeringen kan naar de algemene uitkering worden overgeheveld. Het nieuwe verdeelmodel introduceert de mogelijkheid om bij de verdeling van de algemene uitkering rekening te houden met het rendement op eigen vermogen van provincies. Deze mogelijkheid ontbreekt in het huidige verdeelmodel. Op dit punt is het nieuwe verdeelmodel meer kostengeoriënteerd dan het huidige model.

Zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting, is kostenoriëntatie niet het enige uitgangspunt dat aan de Fwv ten grondslag ligt. Een goed verdeelmodel dient ook te voldoen aan het uitgangspunt van globaliteit. De nieuwe verdeelmaatstaven, samen met het vervallen van het onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken en het verdwijnen van de clusterindeling, zorgen voor een transparanter, eenvoudiger en globaler verdeelmodel. De vereenvoudigingen maken dat de verdeling minder sturend werkt, waarmee de provincies, als autonome bestuurslaag, beter in staat worden gesteld om een integrale afweging te maken van de besteding van middelen.

Gelet op bovenstaande verbeteringen en de unanieme steun van de provincies heeft de regering het kunnen billijken dat in de zoektocht naar de balans tussen globaliteit en kostenoriëntatie van het verdeelmodel, de nadruk in dit verdeelmodel meer op het eerste ligt. De regering acht dat verantwoord omdat de huidige verdeling die sinds 2011 bestaat voldoende kostengeoriënteerd is. De nieuwe verdeling brengt daarin geen verandering. Vanwege de randvoorwaarde herverdeel-effecten te voorkomen, reproduceert de nieuwe verdeling immers de huidige, kostengeoriënteerde verdeling van het provinciefonds.

De regering ziet geen reden tot twijfel ten aanzien van de mate van kostenoriëntatie van de huidige verdeling. De regering ziet daarom evenmin aanleiding nu een termijn te noemen waarop onderhoud aan het verdeelmodel zou moeten plaatsvinden. De fondsbeheerders zullen hun verantwoordelijkheid voor de verdeling gestalte geven als ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Dat is niet op voorhand aan een termijn te koppelen. Vandaar dat zij de termijn die de commissie Jansen aanbeveelt niet hebben overgenomen.

De Afdeling wenst voorts een nadere motivering waarom het kenmerk «bedrijvigheid in de provincies» geen reële betekenis heeft voor het verdeelmodel in het kader van het door het Rijk met de provincies gesloten Bestuursakkoord 2011–2015 en de daarin afgesproken rol van de provincies op onder andere het terrein van regionale economie. Met het oog op de gewenste vereenvoudiging en globaliteit, wordt thans met een zo beperkt mogelijk aantal verdeelmaatstaven volstaan. Omdat in dit globale verdeelmodel het voor de verdeling niet nodig is om op het kenmerk «bedrijvigheid» gebaseerde verdeelmaatstaven vast te stellen, wordt voorgesteld dit kenmerk te schrappen uit de Fwv. De kostenverschillen tussen de provincies op onder andere het beleidsterrein regionale economie worden met de voorgestelde set van maatstaven al voldoende op indirecte wijze in beeld gebracht. Overigens wordt ook in het huidige model dit kenmerk niet gebruikt bij de verdeling van de middelen. De regering acht het niet wenselijk om in de wet kenmerken te handhaven die geen betekenis (meer) hebben.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk