

Vergaderjaar 2016–2017

**34 568**

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

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 4 april 2017

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie, de PvdA-fractie en de SGP-fractie voor hun opmerkingen en vragen. Bij de beantwoording van de vragen heb ik de vragen van de leden van de verschillende fracties die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp in de beantwoording samengenomen.

De beantwoording wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

*De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af of de huidige verdeling goed is, nu de nieuwe verdeling de financiële uitkomst van de oude verdeling reproduceert. De leden van de **SGP**-fractie vragen zich af of het bij de herziening van een verdeelmodel logisch is om als uitgangspunt te hanteren dat het financiële resultaat hetzelfde blijft. De leden van de **SGP**-fractie vragen zich af of – als de uitkomst eigenlijk al vaststaat – het wel een echte aanpassing van het verdeelmodel is? Is bij het wetsvoorstel aantoonbaar aangesloten bij de concrete vraagstukken rond kosten en opbrengsten van provincies?*

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een vereenvoudiging van het verdeelmodel. Het vereenvoudigde verdeelmodel kent aanzienlijk minder verdeelmaatstaven en vergroot het belang van de algemene uitkering door de overheveling van enkele omvangrijke decentralisatie-uitkeringen. Daarnaast biedt het een grondslag voor een maatstaf voor inkomsten uit eigen vermogen. Hiermee komt een einde aan de door de provincies als ingewikkeld ervaren decentralisatie-uitkering ontwikkel/OEM en het als kunstmatig ervaren onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken. Het verdeelmodel wint daarmee aan globaliteit en elementen waarvan in de praktijk een indirect sturende werking uit blijken te gaan verdwijnen. Daarmee wordt de positie van de provincies als autonome bestuurslaag geaccentueerd. Omdat de mate van kostenoriëntatie van het huidige

verdeelmodel niet omstreden is, het model een aantal duidelijke verbeteringen meebrengt en de provincies unaniem om deze vereenvoudiging hebben gevraagd, hebben wij als fondsbeheerders met de invoering van het model ingestemd.

*De leden van de **VVD**-fractie, de **PvdA**-fractie en de **SGP**-fractie vragen in hoeverre het voorliggende verdeelmodel zowel robuust als flexibel is en in welke mate de regering het model toekomstbestendig acht. In het bijzonder gaan de leden van de **PvdA**-fractie en de **SGP**-fractie hierbij in op het advies van de Rfv waarin staat dat de Rfv de voorgestelde indirecte kostenoriëntatie niet voor langere tijd houdbaar acht. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering aan te geven hoe zij het verschil maakt tussen herziening van het verdeelmodel, zoals thans voorligt, en onderhoud? Tot welke categorie behoort het toevoegen of verwijderen van verdeelmaatstaven en tot welke categorie het wijzigen van verdeelmaatstaven? Daarnaast vragen de leden van de **VVD**-fractie en **D66**-fractie de regering op welke wijze zij van plan is invulling te geven aan de motie Veldman en Fokke en of dit per 2020 kan worden gerealiseerd? De leden van de **CDA**-fractie vragen naar de verwachtingen voor de dynamiek van de verdeling, ook in vergelijking tot de «oude» verdeelmaatstaven? Gaat op termijn wel een herverdeling optreden, of in ieder geval een wijziging in de huidige verdeling?*

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een vereenvoudiging van het verdeelmodel, zoals hiervoor in reactie op vragen van de leden van het CDA en de SGP is uitgelegd, en niet in een herziening van het verdeelmodel, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken. Dat een maatstaf wordt toegevoegd doet daar niet aan af. De maatstaf inkomsten uit eigen vermogen vervangt immers de van het huidige verdeelmodel deel uitmakende decentralisatie-uitkering ontwikkel/OEM. Overigens zij opgemerkt dat termen als herziening en herijking geen vast omlijnde inhoud hebben. Voor de termen robuustheid en flexibiliteit geldt dat het tegengestelde kwalificaties zijn. Zij hebben een relatieve betekenis, omdat het gaat om het vinden van de juiste balans, gegeven verschillende relevante afwegingen. Gegeven het feit dat de bestaande verdeling niet wijzigt achten wij het weinig zinvol dergelijke kwalificaties aan het nieuwe verdeelmodel te verbinden. Wat de toekomstbestendigheid betreft, moge duidelijk zijn dat dit criterium geen overwegende rol heeft gespeeld bij de keuze voor de voorliggende vereenvoudiging. De vereenvoudiging vertegenwoordigt een waarde in zichzelf door het nieuwe model dat een aantal voordelen biedt, die hiervoor zijn beschreven, te enten op de bestaande verdeling. Of een model toekomstbestendig is, moet de tijd bovendien uitwijzen. Om die reden hebben wij als fondsbeheerders geen gehoor gegeven aan het verzoek van de provincies om het vereenvoudigde verdeelmodel 4 á 5 jaar ongemoeid te laten. Met de aanvaarding van de motie Veldman/Fokke heeft de Tweede Kamer een koppeling gelegd met de uitvoering van de motie Veldman/Wolbert (34 300 VII, nr. 28) en in lijn met het advies van de Rfv gevraagd om binnen twee jaar te komen met een plan van aanpak gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het provinciefonds. Wij als fondsbeheerders zullen dit traject zorgvuldig oppakken in samenspraak met het IPO en daarbij aansluiting zoeken bij het reeds lopende traject voor de uitvoering van de motie Veldman/Wolbert. Het evalueren van de maatstaf inkomsten uit eigen vermogen voor alle provincies zal onderdeel van het plan van aanpak zijn. Het moment van invoering van het nieuwe model is afhankelijk van de uitkomsten van het gevraagde plan van aanpak, de daaruit mogelijk voortvloeiende herverdeeleffecten, de benodigde tijd voor overleg met de provincies en of, en zo ja hoe ingrijpend wet- en regelgeving zal moet worden gewijzigd.

*De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat het (wederom) toevoegen van de verdeelmaatstaf «oppervlakte bedrijventerreinen» een herziening van het wetsvoorstel vergt en aldus niet kan worden gewijzigd bij toekomstig onderhoud?*

Wij menen dat de wet uitsluitend elementen moet bevatten die van reële betekenis zijn voor het op basis van artikel 8 bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelmodel. Het kenmerk «oppervlakte bedrijventerreinen» heeft geen betekenis in het voorliggende verdeelmodel. Daarom wordt het kenmerk uit de opsomming verwijderd. Indien dit kenmerk in de toekomst wel weer relevant zou worden voor de verdeling, zou de wet daartoe inderdaad gewijzigd moeten worden. Overigens merken wij op dat de voorgestelde set van maatstaven de kostenverschillen tussen de provincies, waaronder de verschillen op het beleids-terrein regionale economie, ook zonder dit kenmerk voldoende in beeld brengen. Verdeelmaatstaven hebben namelijk niet altijd een directe relatie met kenmerken die ontleend zijn aan het relevante beleidsterrein.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen wanneer duidelijk werd dat de eigen inkomsten van Zeeland drastisch zouden inkrimpen? En of dit, op welke manier dan ook, een rol heeft gespeeld in het wetgevingsproces? De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de provincie Zeeland in het IPO-bestuur heeft ingestemd met nieuwe verdeelmodel, maar daarbij wel met de nadrukkelijke voorwaarde dat voor de specifieke nadelige positie van Zeeland op dit moment een oplossing zou komen. Zij vragen hoe de regering het verlies aan inkomsten door de gedwongen splitsing van het energiebedrijf Delta dat volgens de provincie Zeeland 7% bedraagt denkt te compenseren. Daarnaast vragen de leden van de **PvdA**-fractie en de **SGP**-fractie of de regering bereid is met een oplossing te komen voor de afgenomen inkomsten van de provincie Zeeland. Ook vragen de leden van de **SGP**-fractie, nu in de Tweede Kamer de motie Veldman en Fokke is aangenomen, of de regering bereid is om alsnog te komen – in overleg met het IPO – tot een spoedige aanpassing aan de herziene uitgangspunten?*

Het nieuwe verdeelmodel heeft zijn basis in een in opdracht van het IPO door de commissie Jansen geschreven advies. De provincies formuleerden als basis voor het door die commissie op te leveren advies een zevental randvoorwaarden voor een eenvoudiger verdeelmodel. De randvoorwaarde die hier in het bijzonder van belang is – de eerste – luidt «de politiek-bestuurlijke keuzes die aan het verdeelmodel 2012 ten grondslag liggen worden gerespecteerd en vormen het vertrekpunt». Dit betreft in het bijzonder de wijze waarop in het verdeelmodel 2012 rekening wordt gehouden met verschillen in vermogenspositie tussen de provincies, waarbij voor het variabele deel van de overige eigen middelen (OEM) 35% van geraamde inkomsten uit het vermogen wordt meegenomen met een fictief rendement van 3%. De reden hiervoor was, zo formuleerden de provincies, dat deze wijze van verevening het resultaat is van een lang en moeizaam bestuurlijk proces en dat, hoewel er binnen de provincies sterk verschillend wordt gedacht over de gewenste mate van verevening, een heropening van de discussie over verevening van de OEM door de provincies weinig vruchtbaar en kansrijk werd geacht. Wel laten de provincies de mogelijkheid open om, op een later moment (na 4 à 5 jaar) – in het kader van een periodieke herijking – tot een actualisering te komen van de verevening van de OEM. In alle provincies is de feitelijke situatie van de OEM gewijzigd ten opzichte van de veronderstellingen die worden gehanteerd bij de verevening van de OEM. De veronderstellingen zijn gebaseerd op peiljaar 2011 en inmiddels is de omvang van het vermogen bij de provincies gewijzigd, evenals het rendement hierop.

De consensus van de provincies met het respecteren van de randvoorwaarde en het uitstellen van een herijking van de uitgangspunten voor de verevening van het eigen vermogen, krijgen extra reliëf door de door het IPO eveneens overgenomen aanbeveling om het vereenvoudigde stelsel 4 à 5 jaar ongemoeid te laten. De thans geldende berekeningswijze voor de verevening van de OEM is door de provincies, ondanks de daartegen levende bezwaren, derhalve weloverwogen ongemoeid gelaten. Het is aannemelijk dat de provincie Zeeland een van de provincies was bij wie bezwaren leefden, omdat het probleem van de terugvallende dividendinkomsten zich toen al voordeed en niet pas is ontstaan tijdens het wetgevingsproces, zoals de leden van de VVD-fractie veronderstellen. Zoals ook hiervoor geantwoord, zullen wij de maatstaf inkomsten uit eigen vermogen evalueren bij de uitvoering van de motie Veldman/Fokke waarin verzocht wordt om binnen twee jaar te komen met een plan van aanpak gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het provinciefonds.

Een voorbehoud van de provincie Zeeland – of een uitdrukkelijke voorwaarde in de door de leden van de CDA-fractie omschreven zin – is ons niet gebleken, noch van de zijde van andere provincies die de commissie Jansen te kennen hebben gegeven dat de geldende wijze van verevenen van de OEM door de gewijzigde omstandigheden sinds peiljaar 2011 niet meer overeenkomt met de werkelijkheid. Het voorgaande betekent niet alleen dat de unanimiteit van de provincies nog steeds aanwezig moet worden geacht, maar tevens dat het ter discussie stellen van de huidige wijze van verevening ook gevolgen zou hebben voor andere provincies. Het is ook om die reden niet reëel om de casus Zeeland op zichzelf te bezien en alleen die provincie op de een of andere wijze te compenseren. Als de verevening van de OEM ter discussie komt, zal dat tot herverdelingseffecten leiden voor meer – en indirect alle – provincies, waardoor de uitkomst voor Zeeland onzeker is. Wij zien dan ook geen reden om Zeeland vooruitlopend op de uitkomsten van de uitvoering van de motie Veldman/Fokke tegemoet te komen.

*De leden van de PvdA-fractie en D66-fractie vragen daarnaast of de regering bereid is Zeeland te compenseren door middel van een specifieke toedeling vanuit het provinciefondsaccres. De leden van de D66-fractie merken hierbij op dat de provincie Zeeland ca. 10 miljoen euro per jaar op het budget wordt gekort en dat andere provincies dit bedrag extra ontvangen.*

Het accres is het mechanisme waarmee de totale omvang van het provinciefonds stijgt of daalt met de omvang van een bepaald deel van de rijksuitgaven: de trap-op trap-af systematiek. Het jaarlijkse accres is een indexatiepercentage van de uitkeringen aan de provincies en wordt verdeeld naar rato van de omvang van de algemene uitkering per provincie. Provincies met een hogere algemene uitkering ontvangen dus een relatief hoger aandeel van het accres.

Compensatie voor Zeeland, middels het accres, zoals gesuggereerd door de leden van de fracties van de VVD en D66, is technisch mogelijk, maar achten wij als fondsbeheerders zeer onwenselijk. Allereerst leidt het inzetten van het accres voor Zeeland tot herverdeeleffecten omdat daardoor minder of geen accres resteert voor de andere provincies. Daarnaast betekent het inzetten van het accres dat de lasten van de compensatie vooral de provincies raken met de hoogste uitkering. Dit zijn vooral de provincies met de hoogste kosten en niet per definitie de provincies met de hoogste inkomsten uit eigen vermogen. Om de compensatie te laten plaatsvinden via de maatstaf inkomsten uit eigen vermogen zou het bedrag per eenheid (vast te stellen bij ministeriele

regeling) voor die maatstaf voor de provincie Zeeland moeten worden vastgesteld op nul euro. Ook deze wijze van compensatie heeft echter herverdeeleeffecten tot gevolg omdat de middelen die Zeeland door de aanpassing extra ontvangt betaald worden door andere provincies en de provincies die geraakt worden ook niet meer die rendementen op hun vermogen realiseren als waar in het verdeelmodel vanuit wordt gegaan.

In dit verband is nog van belang te benadrukken dat er geen sprake van is dat Zeeland 10 miljoen euro per jaar op haar budget wordt gekort en dat andere provincies dit bedrag extra ontvangen, zoals de leden van de D66-fractie ter ore is gekomen. De provincie Zeeland ontvangt jaarlijks het bedrag uit het provinciefonds dat haar op grond van het geldende verdeelmodel toekomt, maar ontvangt minder uit de opbrengst van haar eigen vermogen dan waarmee de uitkering uit het provinciefonds rekening houdt.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen in hoeverre de inkomstendaling van de provincie van invloed is op de realisatie van de aanbevelingen van de commissie structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (commissie-Balkenende)? De leden van de **CDA**-fractie vragen in dat licht om een eenduidige reactie van de regering op de twee brieven van het IPO aan de regering van 13 september jl.*

Het is niet aan ons als fondsbeheerders om te beoordelen hoe en waar deze tegenvaller in de inkomsten van de provincie Zeeland kan worden opgevangen. Dat is een verantwoordelijkheid van de provincie Zeeland zelf en zal mede afhangen van het weerstandsvermogen van de provincie en andere budgettaire ontwikkelingen. Als fondsbeheerders kunnen wij thans evenmin voorzien of het plan van aanpak ten behoeve van heroverweging van de grondslagen van het provinciefonds zal leiden tot een betekenisvolle compensatie voor de provincie Zeeland. Het ligt overigens in de rede dat de provincie Zeeland prioriteit zal willen geven aan de realisatie van de aanbevelingen van de commissie Balkenende.

Deze commissie werd ingesteld met als doel om de Zeeuwse economie en daarmee de Zeeuwse werkgelegenheid impulsen te geven. De problematiek van het verlieslijdende energiebedrijf DELTA vormde mede aanleiding voor de Kamerleden Jan Vos/Albert de Vries tot het verzoek om instelling van deze Commissie. Over de consequenties van de verliezen van DELTA voor een veilige exploitatie van de kerncentrale Borssele zijn in het najaar van 2016 gesprekken gevoerd tussen het kabinet en de aandeelhouders van DELTA: de provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten. Deze overleggen hebben ertoe geleid dat de Minister van Economische Zaken heeft toegezegd zich (als coördinerend Minister) in te spannen om binnen de bestaande mogelijkheden geld vrij te maken in de orde van grootte van € 25 miljoen om bij te dragen aan goede projecten binnen Zeeland. Dit heeft hij in zijn brief van 14 december 2016 de aandeelhouders van DELTA (waaronder de provincie Zeeland) laten weten.

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