

Vergaderjaar 2016–2017

34 568

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 december 2016

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds. Graag willen zij de regering daarover enkele vragen stellen. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen de doelstelling en de uitwerking van dit wetsvoorstel en hebben dan ook maar enkele vragen. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren, dat de vereenvoudigingen ertoe leiden dat de verdeling minder sturend werkt, waarmee de provincies beter in staat worden gesteld om een integrale afweging te maken bij de besteding van middelen.

Graag ga ik in op de vragen en opmerkingen van de commissie voor Binnenlandse Zaken inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de CDA-fractie voor hun bijdragen. Bij de beantwoording van de vragen, houd ik zoveel mogelijk de indeling van het verslag aan. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, heb ik deze evenwel in de beantwoording samengenomen.

De beantwoording wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

2. Voorstel commissie-Jansen

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe het overnemen van het voorstel dat de commissie-Jansen heeft gedaan zich verhoudt tot de eigenstandige verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties c.q. de fondsbeheerders. Zij vragen ook in hoeverre de regering zelf andere afwegingen heeft gemaakt en andere voorstellen heeft gedaan dan nu voorliggen? Voorts vragen zij in hoeverre

nu recht wordt gedaan aan het belang van een rechtvaardige verdeling van de beschikbare middelen?

Het is de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders de middelen uit het provinciefonds – overeenkomstig de uitgangspunten van de Fvw – op een zodanige wijze te verdelen dat de provincies in een gelijkwaardige positie worden gebracht om bij een gelijke belastingdruk hetzelfde voorzieningenniveau te realiseren. Daarbij dienen twee uitgangspunten met elkaar in evenwicht te worden gebracht: kostenoriëntatie, met inbegrip van de inkomstenverschillen tussen provincies, en globaliteit. Kostenoriëntatie houdt in dat het verdeelmodel rekening moet houden met kosten- en inkomstenverschillen als gevolg van structuurkenmerken van provincies. Hierdoor ontstaat voor alle provincies ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken. Globaliteit is van belang omdat het de positie van de provincies als zelfstandige bestuurslaag ondersteunt, zodat zij in staat worden gesteld om eigen keuzes te maken. Een te gedetailleerde verdeling draagt het risico in zich dat de verdeelnormen gaan werken als bestedingsnormen en daardoor het provinciale beleid gaan sturen.

Met de instelling van de commissie-Jansen hebben de provincies zelf het initiatief genomen om een voorstel te doen tot wijziging van het verdeelmodel vanwege de door hen ervaren knelpunten in het bestaande verdeelmodel – de complexiteit door het grote aantal verdeelmaatstaven en het grote aandeel van decentralisatie-uitkeringen in de algemene uitkering – zonder de uitkomsten van de verdeling als zodanig ter discussie te stellen. De fondsbeheerders constateren dat de uitkomst van de bestaande verdeling niet wordt gewijzigd waardoor de kostenoriëntatie voldoende is geborgd. Daarnaast bevat het voorstel een aantal wijzigingen die ook wij als fondsbeheerders als verbeteringen zien. Bovendien wordt het advies van de commissie door alle provincies ondersteund. Om deze redenen hebben wij ons bereid verklaard het voorstel over te nemen. Het voorstel van de provincies is voor ons geen aanleiding geweest om andere afwegingen te maken of zelf met andere voorstellen te komen.

3. Kostenoriëntatie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader uitleg te geven over de maatstaf (inkomsten uit) eigen vermogen. Zij willen weten hoe dit eigen vermogen gewaardeerd c.q. berekend wordt en in hoeverre de omvang van het eigen vermogen en ook de inkomsten daaruit niet ook een resultante van (al dan niet eerdere) politieke besluitvorming zijn. In hoeverre wordt hier rekening mee gehouden dan wel daar aan voorbij gegaan?

In het verdeelmodel wordt ervan uitgegaan dat de provincies in staat zijn een deel van hun taken te financieren met eigen inkomsten. In het verdeelmodel is hieraan invulling gegeven via de decentralisatie-uitkering Ontwikkel / Overige Eigen Middelen (OEM)-variabel. De berekening is gebaseerd op 35% van de geraamde inkomsten uit energiebedrijven tegen een fictief rendement van 3%. Deze wijze van verevening voorkomt dat de uitkering uit het provinciefonds door provincies kan worden beïnvloed omdat er wordt uitgegaan van vaststaande bedragen. Het uitgeven van het eigen vermogen verhoogt de uitkering uit het provinciefonds daardoor niet. De gegevens over de geraamde inkomsten zijn afkomstig uit eigen

onderzoek van de provincies.¹ In dit wetsvoorstel wordt deze verevening overeenkomstig het voorstel van de commissie Jansen ongewijzigd voortgezet middels de maatstaf inkomsten uit eigen vermogen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het kenmerk «Bedrijvigheid in de provincies» geschrapt is en of dit in het licht van motie Veldman en Wolbert wel verstandig is.

Het kenmerk heeft geen betekenis in het verdeelmodel dat door de commissie Jansen is ontworpen. Wij achten het niet wenselijk dat in de wet kenmerken worden gehandhaafd die niet relevant zijn voor het daarop gebaseerde verdeelstelsel. Daarom vervalt het kenmerk. Overigens merken wij op dat de voorgestelde set van maatstaven de kostenverschillen tussen de provincies op onder andere het beleidsterrein regionale economie voldoende in beeld brengen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of onverwachte grote schommelingen in de financiële positie van een provincie binnen het voorgestelde verdeelmodel zouden kunnen worden opgevangen en of toegelicht kan worden waarom dit wel of niet mogelijk is.

Provincies anticiperen zelf op schommelingen in hun financiële positie, ook in hun inkomsten uit bijvoorbeeld dividend, door het aanleggen van een risicobuffer op basis van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in hun begroting. In dit onderdeel van hun begroting worden alle mogelijke risico's geïnventariseerd, de omvang of impact van deze risico's plus de kans dat deze risico's zich voordoen. Op grond van deze analyse bepalen de provincies hoe groot de risicobuffer moet zijn. Tegelijkertijd wordt nagegaan hoe groot de beschikbare risicobuffer is. Deze bestaat uit de vrij besteedbare reserves en de onbenutte belastingcapaciteit. Het is niet waarschijnlijk dat provincies worden geconfronteerd met financiële tegenvallers die een bedreiging vormen voor hun financiële positie, die niet eerder als risico zijn gedetecteerd. Het is daarom niet noodzakelijk hier in het verdeelmodel een voorziening voor te treffen. Bovendien zou rekening houden met schommelingen in de financiële positie tot de onwenselijke situatie leiden dat het voor provincies mogelijk wordt om middels hun financiële beleid de hoogte van de algemene uitkering te beïnvloeden en daardoor een gunstiger uitgangssituatie voor hen in het provinciefonds te realiseren.

4. Over te hevelen decentralisatie-uitkeringen

De leden van de PvdA-fractie vragen, aangezien decentralisatie-uitkeringen nu al formeel vrij besteedbaar zijn, in hoeverre het een beoogd effect is van de overheveling dat meer nadruk wordt gelegd op het niet doelgebonden karakter van de middelen uit het provinciefonds? Zo ja, waarom?

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting waarom tegen de decentralisatie uitkering verkeer en vervoer anders wordt aangekeken dan tegen de decentralisatie-uitkering monumenten?

Het provinciefonds wordt via twee typen uitkeringen verdeeld: de algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen. Verdeling via de algemene uitkering geniet de voorkeur boven verdeling via decentralisatie-uitkeringen omdat de algemene uitkering via objectieve maatstaven wordt verdeeld die niet direct terug te herleiden zijn naar de taken van provincies. Decentralisatie-uitkeringen bestaan uit middelen die

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 C, nr. 6.

niet via het objectieve verdeelmodel van de algemene uitkering verdeeld kunnen worden, veelal voor kortdurende of specifieke taken.

Door de recente decentralisaties van de middelen voor natuur (2014) en verkeer en vervoer (2016) is het aandeel van middelen uit het provinciefonds dat wordt verdeeld via de algemene uitkering gedaald tot 28%² ten opzichte van 72%, dat verdeeld werd via decentralisatie-uitkeringen. Met de overheveling van decentralisatie-uitkeringen naar de algemene uitkering stijgt het aandeel van de algemene uitkering naar 96% van de totale omvang van het provinciefonds. Dit neemt de onbedoelde sturende werking weg, accentueert het niet-doelgebonden karakter van de middelen uit het provinciefonds en de vrijheid van provincies om eigen keuzes te maken.

Bij de decentralisatie-uitkering monumenten is echter sprake van een voorgenomen evaluatie van de bestuurlijke afspraken (2018), waarbij ook de vraag aan de orde komt of de regeling zal worden voortgezet. De fondsbeheerders geven er de voorkeur aan om de uitkomsten van deze evaluatie af te wachten alvorens een besluit te nemen over een eventuele overheveling van deze uitkering naar de algemene uitkering van het provinciefonds.

5. Onderhoud

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen de regering naar het moment waarop de regering voornemens is fundamenteel naar het verdeelmodel (te laten) kijken om de kostenoriëntatie van het verdeelmodel – en daarmee een rechtvaardige verdeling van middelen en een meer op de werkelijkheid gestoeld rendement op vermogen – te borgen. Deze vragen zijn gebaseerd op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor onderhoud aan het verdeelmodel omdat met dit wetsvoorstel voorgestelde indirecte kostenoriëntatie niet voor langere tijd houdbaar is. De leden van de VVD-fractie merken daarnaast op dat mocht er over twee jaar een plan van aanpak liggen, dat dan daarmee de beoogde wijzigingen nog niet in wetgeving zijn verankerd. De leden van de PvdA-fractie vragen of een nieuw verdeelmodel wel tot herverdelingseffecten zou kunnen leiden.

Wij zien geen reden om op korte termijn fundamenteel naar het verdeelmodel van het provinciefonds te kijken. Het huidige verdeelmodel dateert van 2012 en voorziet in een verdeling die voldoende kostengeoriënteerd is. Die verdeling wordt door onderhavig wetsvoorstel gecontinueerd. Er is geen vaste of voorzienbare termijn te geven voor onderhoud van het verdeelstelsel van het provinciefonds. Als zich ontwikkelingen voordoen die noodzaken tot herijking van het verdeelmodel, zullen wij als fondsbeheerders daar op passende wijze invulling aan geven. De aan het Rfv advies ten grondslag liggende stelling, dat de met het wetsvoorstel voorgestelde indirecte kostenoriëntatie niet voor langere tijd houdbaar is, delen wij niet. Daarom hebben wij geen gevolg gegeven aan het advies van de Rfv om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen. Om dezelfde reden hebben wij geen gevolg gegeven aan het advies van de commissie Jansen om het verdeelstelsel gedurende vijf jaar ongewijzigd te laten. Een aanleiding voor herijking kan zich immers zowel eerder of later dan die vijf jaar voor doen.

² Artikel 3 van de wet van 16 december 2015 inzake vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2016 (Stb. 2016, 24).

Wij wijzen er verder op dat onderhoud niet per definitie een wetswijziging betekent. Dat is alleen aan de orde als dat onderhoud ertoe zou leiden dat de kenmerken voor het verdeelmodel in de wet zouden moeten worden gewijzigd. Ook is niet op voorhand te zeggen dat een nieuw verdeelmodel tot herverdeeleeffecten zal leiden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de motie van de leden Veldman en Wolbert bij het onderhavige wetsvoorstel is betrokken.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het rapport van de commissie-Jansen dat op 10 december 2015 is vastgesteld. Op 18 november 2015 is de motie van de leden Veldman en Wolbert aanvaard waarin de regering wordt verzocht te komen tot een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, gericht op een vereenvoudiging van het systeem, en daarbij te onderzoeken hoe verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland kunnen worden gefaciliteerd. De uitvoering van de motie wordt betrokken bij het traject Herziening Financiële Verhoudingen. De Tweede Kamer is daarover bij brief van 5 juli 2016 geïnformeerd.³

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

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 C, nr. 22.