

36 410 C

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
provinciefonds voor het jaar 2024**

Nr. 7

Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 12 juni 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 6 maart 2024 over stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds (Kamerstuk 36 410 C, nr. 5).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 april 2024 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 12 juni 2024 zijn de vragen, mede namens de staatssecretaris van Financiën, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de minister

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de plannen ten aanzien van de nieuwe verdeling van het provinciefonds. Deze leden delen de mening van het kabinet, zoals onder ander verwoord in de adviesaanvraag voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), dat het nieuwe verdeelmodel met name de verdeling van de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen en tevens rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken. Daarnaast verwachten deze leden ook dat de verdeling zodanig ingericht gaat worden dat de budgetten van de provincies niet te veel gaan schommelen, maar dat de verdeling ook wel weer zo flexibel moet zijn om rekening te kunnen houden met de veranderende kosten die provincies maken.

1. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat het kabinet het onlangs aan het ROB gevraagde advies nog voor komende zomer zou willen ontvangen. Heeft het kabinet de indruk gekregen dat de ROB aan dat verzoek kan voldoen? Wat is het tijdschema dat het kabinet voor ogen heeft met betrekking tot de invoering van het nieuwe verdeelsysteem?

Antwoord 1.

Het kabinet heeft de indruk gekregen dat de ROB het gevraagde advies voor de komende zomer kan opleveren.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

2. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het nieuw in te richten verdeelmodel beter rekening moet gaan houden met mogelijkheden die de provincies zelf hebben om inkomsten te genereren. Nu is een deel van de provinciale inkomsten ook afhankelijk van opcenten Motorrijtuigenbelasting. Deze leden hebben begrepen dat het

voornemen van het kabinet-Rutte-IV is om de motorrijtuigenbelasting door een kilometerheffing te vervangen. Dit onderwerp is inmiddels controversieel verklaard. Deelt het kabinet de mening dat indien er alsnog overgegaan zou gaan worden naar een kilometerheffing dat dat dan ook gevolgen zal gaan hebben voor de inkomsten van provincies? Zo ja, op welke wijze en hoe wordt daar in de adviesaanvraag aan de ROB en daarna de herziening van het provinciefonds rekening mee gehouden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2.

De nu gemaakte afspraken met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO zijn gericht op het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

Mocht te zijner tijd besloten worden tot afschaffing of wijziging van de huidige motorrijtuigenbelasting dan zal op dat moment bekeken worden wat de gevolgen zijn voor het verdeelmodel van het provinciefonds.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

3. Hoe gaat het nieuwe verdeelmodel werken voor provincies die minder goed in staat zijn eigen inkomsten te genereren maar wel uitgaven moeten doen die gelijkaardig zijn aan provincies die meer eigen inkomen kunnen genereren? Hoe gaat rekening gehouden worden met de eigenheid van provincies? Gaat het nieuwe verdeelmodel rekening houden met een gelijkwaardig voorzieningenniveau tussen regio's? Hoe kan worden voorkomen dat door een herverdeeleffect een oneerlijke verdeling ontstaat en dat inwoners daar de dupe van zijn?

Antwoord 3.

Conform verzoek van de Eerste Kamer naar aanleiding van een motie van lid Van der Goot is in de Voorjaarsnota 2024 een regioparagraaf opgenomen. In het rapport 'Elke regio telt!' dat op 23 maart 2023 verscheen is namelijk geconstateerd dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterlopen. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat het 'anders en beter moet' en dat het hiermee aan de slag gaat. Er is hierbij aangekondigd een voorstel voor een aanpak neer te leggen voor een volgend kabinet. De Tweede Kamer wordt rond de zomer van 2024 geïnformeerd over de bouwstenen die het kabinet voorziet voor de uitwerking van de adviezen van het rapport.

Het verdeelmodel van het provinciefonds richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de provincies en de daadwerkelijke uitgavenpatronen. Er wordt niet gekeken naar een eventuele noodzaak om aanvullende

investeringen te doen in bepaalde provincies om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

Via de verdeling van het provinciefonds beoogt de Financiële-verhoudingswet provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Dit is volgens CEBEON in haar model gerealiseerd door aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen rekening te houden met de kosten die provincies moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke provincie (kostenoriëntatie). Daarnaast heeft CEBEON aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die provincies hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

Volgens CEBEON is de provinciale eigenheid geborgd door de keuze van (1) de structuurkenmerken van provincies en (2) de wijze waarop wordt omgegaan met historisch gegroeide situaties, zoals met name de uiteenlopende vermogenspositie van provincies.

De systematiek voor de verevening van verschillen in belastingcapaciteit met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting (MRB) is in het model van CEBEON niet gewijzigd. Net als in de huidige verdeling worden deze verschillen in capaciteit verevend op basis van de hoofdsom. Dit betekent dat in de verdeling rekening wordt gehouden met verschillen in potentiële capaciteit en niet met feitelijke inkomsten uit de MRB.

De systematiek voor de verevening van de overige eigen middelen (OEM) is in het model van CEBEON wel gewijzigd. In de huidige verdeling wordt de OEM grotendeels verevend op basis van verschillen in historische rendementen op vermogens. In de nieuwe verdeling wordt de OEM verevend op basis van een fictief rendement op het eigen vermogen van provincies.

Oftewel provinciale keuzes met betrekking tot de hoogte van de opcenten of het beleggen van vermogens zijn niet van invloed op de verevening van de inkomstencapaciteit in het nieuwe verdeelmodel. Wanneer provincies door relatief hoge opcenten of goed renderende beleggingen meer inkomsten genereren dan waar in de verevening rekening mee wordt gehouden, blijven deze extra inkomsten beschikbaar voor de provincie.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB gevraagd in te gaan op of de onderzoeksmethode volgens de Raad tot een solide onderbouwde kostengeoriënteerde verdeling leidt. Ook is de ROB gevraagd in te gaan op de wijze waarop de verevening van de Motorrijtuigenbelasting en van de OEM is vormgegeven. Verder is de ROB gevraagd advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden

omgegaan met de herverdeeleffecten.

4. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen ook dat de vervanging van het huidige model in de ogen van het kabinet politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming vereist. In hoeverre is deze weging en besluitvorming nu er sprake is van een demissionair kabinet op dit moment nog actueel? Deze leden vragen dat ook omdat bij de verdeling van het provinciefonds het nogal uitmaakt of die verdeling uit een groter dan wel kleiner provinciefonds moet gebeuren. Deze leden hebben om de ombuigingslijst ook zien staan dat er minder Rijksgeld in het provinciefonds gestort zou hoeven te worden als de provincies met de hoogste reserves die reserves voor een deel zouden moeten gaan gebruiken om eigen inkomsten te creëren. Deelt de minister de mening dat de discussie over een wijziging van de verdeling van het provinciefonds aanzienlijk ingewikkelder zal zijn in het geval het nieuwe kabinet tot bezuinigingen op het provinciefonds zal overgaan? Kan de minister hierop ingaan?

Antwoord 4.

De nu gemaakte afspraken met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO zijn gericht op het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

Ongeacht de omvang van het provinciefonds is het van belang dat de verdeling van het provinciefonds, conform de Financiële-verhoudingswet, dusdanig is vormgegeven dat het provincies in een gelijke financiële uitgangspositie brengt.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

5. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben gelezen dat door “weeffouten” in het huidige verdeelmodel van het provinciefonds de provincies Noord- en Zuid-Holland samen 175 miljoen euro hebben misgelopen. Deelt de minister die mening van de provincies dat deze weeffout hersteld moet worden en er niet gewacht kan worden op een definitiever herziening van de verdeling en dat deze fouten al op korte termijn hersteld moeten worden? Zo ja, hoe gaat de minister daarvoor zorgen? Zo nee, waarom niet? Gaat met het nieuwe verdeelmodel de opschalingskorting verdwijnen?

Antwoord 5.

In de offerteaanvraag is door BZK als fondsbeheerder aandacht gevraagd voor de weeffouten in het huidige model. In dat kader is gevraagd om in het herijkingsonderzoek in ieder geval te kijken naar het effect van grensverschuivingen tussen provincies en naar de relatie met de BDU Verkeer en Vervoer en de vervoersregio's. CEBEON heeft dan ook in het door haar uitgevoerde onderzoek en

ontwikkelde voorstel de historische weeffouten, waaronder dat de verdeling van de in 2017 geïntegreerde BDU-middelen is gebaseerd op gedateerde gegevens (2008 en eerdere jaren), meegenomen. Evenzo heeft CEBEON gekeken naar het feit dat bij de overheveling van de jeugdzorgmiddelen van het provinciefonds naar het gemeentefonds in 2017 een aantal provincies onevenredig is benadeeld.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds. In de ROB adviesaanvraag is ook een vraag opgenomen of de weeffouten uit het vorige model, waaronder de wijze waarop rekening wordt gehouden met de vervoersregio's en de uitname van middelen voor jeugdzorg, op een adequate manier zijn opgelost/meegewogen. Verder is de ROB gevraagd advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleeffecten.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5) op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Het demissionaire kabinet heeft per Kamerbrief aangegeven dat de oploop van de opschalingskorting die vanaf 2026 weer in de boeken staat dit voorjaar op tafel ligt. Bij Voorjaarsnota is in constructief overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) - in gewaardeerde aanwezigheid van de Unie van Waterschappen (UvW) - besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van deze korting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssystematiek in 2024.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief inzake de stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds (TK 36410-C-5). Deze leden hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen over.

1. Het rapport lezende wordt het deze leden niet duidelijk wat het nieuwe model financieel gaat betekenen voor de individuele provincies. Kan de minister hier een duidelijk overzicht van geven?

Antwoord 1.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke

adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB gevraagd advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleffecten.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

2a. Uit de brief van het Interprovinciaal Overleg (IPO) maken de leden van de VVD-fractie op dat de provincies niet unaniem voorstander zijn en dat ook het IPO nog de nodige vraagtekens heeft. Hoe gaat de minister zich inspanssen om het IPO en alle provincies achter het nieuwe model te krijgen?

Antwoord 2a.

Het onderzoeksbureau CEBEON is gevraagd een voorstel te ontwikkelen voor een nieuwe verdeling van het verdeelmodel van het provinciefonds. Tijdens het onderzoekstraject is vanuit een aantal provincies ambtelijke expertise geleverd. Bovendien is tijdens het onderzoeksproces periodiek contact geweest en informatie uitgewisseld met alle provincies, zowel rechtstreeks met individuele provincies als via het IPO en/of de Ambtelijke Advies Commissie en de Bestuurlijke Advies Commissie financiën. Inmiddels heeft CEBEON een eindrapport opgeleverd. Dit rapport is zeer intensief ambtelijk besproken met en door de provincies. De gezamenlijke provincies hebben de fondsbeheerders per brief van juni 2023 van de uitkomst van die besprekingen op de hoogte gesteld. Deze brief heb ik ter uwer informatie als bijlage toegevoegd aan mijn kamerbrief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), zodat ook u kennis kan nemen van de vragen en zorgen die op dit moment nog bij de provincies leven.

Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 1 is aangegeven hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

2b. In het onderzoek is ervoor gekozen om 2020 als basisjaar te zien. Wat is hiertoe precies de reden? Heeft de minister ook andere opties overwogen?

Antwoord 2b.

Zoals CEBEON in haar rapport aangeeft is de nieuwe verdeling voor het provinciefonds afgestemd op de netto lasten van provincies per cluster in 2020 en zijn de uitkomsten beoordeeld in meerjarig perspectief (2017-2024). Het jaar 2020 is het meest recente rekeningjaar waarvoor gegevens beschikbaar waren bij de start van het onderzoek.

2c. In hoeverre wordt er rekening gehouden met andere Rijksinvesteringen in de verschillende provincies? Naast herijking zou er bijvoorbeeld ook gekeken kunnen worden naar het takenpakket van de provincies. Is de minister hierover in gesprek met de provincies?

Antwoord 2c.

Zoals vermeld in de Voorjaarsnota 2024 spelen op het fysiek terrein een aantal fundamentele ontwikkelingen die veel van overheden vragen en financieel grote gevolgen kunnen hebben. Kabinet en IPO erkennen dat er onderzoek nodig is naar de vraag of de bbp-systematiek evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten op de drie beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuur. Bij het onderzoek dient goed gekeken te worden naar uitvoeringscapaciteit, trends, ontwikkelingen en prognoses, juridische en financiële obstakels. Waarbij dit ook in het licht van de gehele overheidsfinanciën wordt bekeken.

Op deze dossiers is daarom in het kader van de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat in voorbereiding op het BOFv van juni 2024 de concrete vraagstukken nader worden uitgewerkt.

Het gaat om de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Voor deze drie beleidsterreinen zal in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen worden gekomen.

Streven is om door de verdere uitwerking, indien mogelijk, zo snel mogelijk een meer compleet beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden.

De nu gemaakte afspraken met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO zijn gericht op het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

Ongeacht de omvang van het provinciefonds is het van belang dat de verdeling van het provinciefonds, conform de Financiële-verhoudingswet, dusdanig is vormgegeven dat het provincies in een gelijke financiële uitgangspositie brengt.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

2d. Is het nieuwe model flexibel genoeg om in te spelen op veranderende economische en demografische omstandigheden?

Antwoord 2d.

Het betreft een nieuwe verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds die voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB haar oordeel gevraagd over de stabiliteit en de dynamische werking van het conceptmodel, zowel aan de 'uitgavenkant' als de 'inkomstenkant' van het model, mede in het licht van de grote transities waar de provincies voor aan de lat staan. Tevens is aan de Raad gevraagd of zij het model voldoende toekomstbestendig acht en wat volgens haar nodig is om het model toekomstbestendig te maken en/of te houden.

2e. In de stukken lezen deze leden dat verschillende provincies hebben verzocht om inzicht in de meerjarige werking van het nieuwe model. De verwachting was dat dit voor 6 april 2023 door de minister gedeeld kon worden. Is dit reeds gedeeld? Zo ja, kan de minister dit delen met de Kamer?

Antwoord 2e.

Zoals CEBEON in haar rapport aangeeft is de nieuwe verdeling voor het provinciefonds afgestemd op de netto lasten van provincies per cluster in 2020 en zijn de uitkomsten beoordeeld in meerjarig perspectief (2017-2024). Het jaar 2020 is het meest recente rekeningjaar waarvoor gegevens beschikbaar waren bij de start van het onderzoek.

Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 1 is aangegeven hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter

realisatie van een nieuw verdeelmodel.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB gevraagd advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleffecten.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

1. De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het advies van het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (Cebeon) voor een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds en van de reactie van de minister op dit advies. Deze leden merken op dat de reactie van de minister geen inhoudelijk oordeel bevat over het voorstel van een nieuw verdeelmodel, terwijl de provincies verdeeld op het advies hebben gereageerd. De minister geeft echter wel aan dat er “politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming” nodig is, “met inachtneming van de leefwereld van provincies”. Deze leden vragen de minister om inhoudelijk te reageren op het advies van Cebeon, in het licht van de wettelijke criteria die ten aanzien van het verdeelmodel gelden. Is het verdeelmodel dat door Cebeon is voorgesteld naar het oordeel van de minister uitlegbaar, stabiel over de tijd, en kan dit worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie bij provincies? Kan de minister aangeven hoe het voorgestelde verdeelmodel de komende jaren financieel zou uitpakken voor de verschillende provincies (meerjarige doorrekening)?

Antwoord 1.

In het door mij opgestelde plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Zoals CEBEON in haar rapport aangeeft is de nieuwe verdeling voor het provinciefonds afgestemd op de netto lasten van provincies per cluster in 2020 en zijn de uitkomsten beoordeeld in meerjarig perspectief (2017-2024).

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB gevraagd in te gaan op of de onderzoeksmethode volgens de Raad tot een solide onderbouwde kostengeoriënteerde verdeling leidt. Ook is de ROB gevraagd in te gaan op de wijze waarop de verevening van de Motorrijtuigenbelasting en van de OEM is vormgegeven. Daarnaast is in de ROB adviesaanvraag aan de ROB gevraagd haar oordeel te geven over de stabiliteit en de dynamische werking van het conceptmodel, zowel aan de 'uitgavenkant' als de 'inkomstenkant' van het model, mede in het licht van de grote transities waar de provincies voor aan de lat staan. Tevens is aan de Raad gevraagd of zij het model voldoende toekomstbestendig acht en wat volgens haar nodig is om het model toekomstbestendig te maken en/of te houden. Verder is de ROB gevraagd in te gaan op de uitlegbaarheid van de effecten van het conceptmodel van CEBEON voor provincies en advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleffecten.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

2. Tevens vragen deze leden de minister om nader in te gaan op de vraag welk probleem het nieuwe verdeelmodel nu eigenlijk precies oplost. Leidt het bestaande verdeelmodel tot uitkomsten die evident onrechtvaardig of onuitlegbaar zijn, en zo ja, welke? Wat gaat er mis als het huidige verdeelmodel de komende jaren de basis voor de uitkering uit het provinciefonds blijft? En waarom is er niet voor gekozen om de herziening van het verdeelmodel te bezien in samenhang met de discussie over de toekomstige vormgeving van het eigen provinciale belastinggebied (i.c. de toekomstige vormgeving van de motorrijtuigenbelasting en de ruimte voor provincies om via opcenten eigen inkomsten te verwerven)?

Antwoord 2.

Ongeacht de omvang van het provinciefonds is het van belang dat

de verdeling van het provinciefonds, conform de Financiële-verhoudingswet, dusdanig is vormgegeven dat het provincies in een gelijke financiële uitgangspositie brengt.

Mocht te zijner tijd besloten worden tot een andere vormgeving van het provinciaal belastinggebied, bijvoorbeeld afschaffing of wijziging van de huidige motorrijtuigenbelasting, dan zal op dat moment bekeken worden wat de gevolgen zijn voor het verdeelmodel van het provinciefonds.

Het huidige model kent weeffouten. In de offerteaanvraag is door BZK als fondsbeheerder aandacht gevraagd om in het herijkingsonderzoek in ieder geval te kijken naar de weeffouten in het huidige model. CEBEON heeft dan ook in het door haar uitgevoerde onderzoek en ontwikkelde voorstel de historische weeffouten meegenomen. Zo is de verdeling van de in 2017 geïntegreerde BDU-middelen gebaseerd op gedateerde gegevens (2008 en eerdere jaren) en is bij de overheveling van de jeugdzorgmiddelen van het provinciefonds naar het gemeentefonds in 2017 een aantal provincies onevenredig benadeeld.

De nu gemaakte afspraken met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO zijn gericht op het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 1 is aangegeven is met de gedeputeerden overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB gevraagd in te gaan of de weeffouten uit het vorige model, waaronder de wijze waarop rekening wordt gehouden met de vervoersregio's en de uitname van middelen voor jeugdzorg, op een adequate manier zijn opgelost/meegewogen. Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 1 is aangegeven is de ROB ook gevraagd in te gaan op de uitlegbaarheid van de effecten van het conceptmodel en advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleffecten.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

3. Kan de minister aangeven of hij vindt dat de uitgavenclusters in het nieuwe verdeelmodel goed aansluiten bij de taken van de provincies en de kosten die zij maken? Doet de verdeelsleutel voldoende recht aan de daadwerkelijk gemaakte kosten en de verschillen die zich tussen

provincies voordoen? In hoeverre is het nieuwe verdeelmodel algemeen en robuust genoeg om ook bij discussies over additionele taken als basis te dienen als verdeelsleutel? En doet het verdeelmodel voldoende recht aan de rol van provincies bij een aantal grote transitie, zoals op het gebied van klimaat en energie, platteland en (circulaire) regionale economie?

Antwoord 3.

CEBEON heeft het model ontworpen uitgaande dat via de verdeling van het provinciefonds de Financiële-verhoudingswet beoogt provincies in een gelijke financiële uitgangspunten te brengen. Dit is volgens CEBEON in haar model gerealiseerd door aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen rekening te houden met de kosten die provincies moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke provincie (kostenoriëntatie). Daarnaast heeft CEBEON aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die provincies hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

Volgens CEBEON is de provinciale eigenheid geborgd door de keuze van (1) de structuurkenmerken van provincies en (2) de wijze waarop wordt omgegaan met historisch gegroeide situaties, zoals met name de uiteenlopende vermogenspositie van provincies.

Zoals bij mijn antwoord bij uw vraag 1 is aangegeven is de ROB gevraagd om advies te geven over hoe de Raad oordeelt over de stabiliteit en de dynamische werking van het conceptmodel, zowel aan de 'uitgavenkant' als de 'inkomstenkant' van het model, mede in het licht van de grote transitie waar de provincies voor aan de lat staan. Tevens is de Raad gevraagd of ze het model voldoende toekomstbestendig acht en wat volgens haar nodig is om het model toekomstbestendig te maken en/of te houden. Verder is de ROB gevraagd in te gaan op de uitlegbaarheid van de effecten van het conceptmodel van CEBEON.

4. Kan de minister aangeven hoe hij aankijkt tegen de voorgestelde wijze van verevening van verschillen in belastingcapaciteit? In hoeverre wordt voldoende recht gedaan aan het uitgangspunten dat de beschikking over een eigen belastinggebied provincies in staat moet stellen om autonome keuzes te maken, gelet op de open huishouding van provincies? En in hoeverre zijn de huidige (verschillen in) belastingtarieven van provincies te beschouwen als een uitdrukking van die eigen keuzes, of eerder een uitdrukking van tekortschietende middelen voor taken?

Antwoord 4.

Ongeacht de omvang van het provinciefonds is het van belang dat de verdeling van het provinciefonds, conform de Financiële-verhoudingswet, dusdanig is vormgegeven dat het provincies in een

gelijke financiële uitgangspositie brengt.

Dit is volgens CEBEON in haar model gerealiseerd door aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen rekening te houden met de kosten die provincies moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke provincie (kostenoriëntatie). Daarnaast heeft CEBEON aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die provincies hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

De systematiek voor de verevening van verschillen in belastingcapaciteit met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting (MRB) is in het model van CEBEON niet gewijzigd. Net als in de huidige verdeling worden deze verschillen in capaciteit verevend op basis van de hoofdsom. Dit betekent dat in de verdeling rekening wordt gehouden met verschillen in potentiële capaciteit en niet met feitelijke inkomsten uit de MRB.

De systematiek voor de verevening van de overige eigen middelen (OEM) is in het model van CEBEON wel gewijzigd. In de huidige verdeling wordt de OEM grotendeels verevend op basis van verschillen in historische rendementen op vermogens. In de nieuwe verdeling wordt de OEM verevend op basis van een fictief rendement op het eigen vermogen van provincies.

In de ROB adviesaanvraag is de ROB gevraagd in te gaan op of de onderzoeksmethode volgens de Raad tot een solide onderbouwde kostengeoriënteerde verdeling leidt. Ook is de ROB gevraagd in te gaan op de wijze waarop de verevening van de Motorrijtuigenbelasting en van de OEM is vormgegeven.

5. Hoe kijkt de minister aan tegen het voorstel van Cebeon om de Overige Eigen Middelen (OEM) te berekenen op basis van een fictief rendement? Hoe reëel zijn de berekeningen van dit fictief rendement, mede gelet op het feit dat provincies inmiddels verplicht zijn om hun tegoeden aan te houden bij de schatkist? Kan de minister aangeven welk rendement provincies in de praktijk maken op hun vermogen en wat daarbij de verschillen zijn tussen de provincies? Waarom is er niet gekozen voor een verrekening op basis van reëel rendement?

Antwoord 5.

Zoals CEBEON in haar rapport aangeeft wordt in de nieuwe verdeling de OEM verevend op basis van een fictief rendement op het eigen vermogen van provincies.

CEBEON geeft daarbij aan dat een balans is gezocht tussen nauwkeurigheid en beïnvloedbaarheid. Enerzijds dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat niet over het hele eigen

vermogen rendement kan worden gerealiseerd en dat er ook provincies zijn met substantiële schulden. Anderzijds dient de verevening ook niet te complex te worden door allerlei correcties op het eigen vermogen, waardoor de uitkomst van de verevening mogelijk beïnvloedbaar wordt. Deze balans is gevonden door een drempelwaarde op het eigen vermogen te hanteren, waarover geen rendement wordt verondersteld. Deze drempelwaarde is bepaald op de jaaromzet van provincies. Daarmee wordt op globale wijze rekening gehouden met het feit dat over bepaalde componenten van het eigen vermogen geen feitelijk rendement wordt gerealiseerd en sommige provincies ook substantiële schulden hebben.

Het fictieve rendement bedraagt volgens CEBEON in de uitgangssituatie 3,45% en is afgestemd op de totale feitelijke inkomsten uit de OEM in 2020. Ten behoeve van de stabiliteit is door CEBEON voor alle variabelen een meerjarig gemiddelde (2017-2020) gehanteerd. CEBEON stelt voor om dit fictieve rendement te dynamiseren door het te koppelen aan het actuele rendement op 10-jarige Nederlandse staatsleningen.

De ROB is gevraagd in te gaan op de wijze waarop de verevening van de OEM is vormgegeven.

6a. De leden van de NSC-fractie vernemen graag een reactie van de minister op de kritiek van provincies op de voorgenomen korting op het provinciefonds in 2026.

Antwoord 6a.

Het demissionaire kabinet heeft per Kamerbrief aangegeven dat de oploop van de opschalingskorting die vanaf 2026 weer in de boeken staat dit voorjaar op tafel ligt. Bij Voorjaarsnota is in constructief overleg met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) – in gewaardeerde aanwezigheid van de Unie van Waterschappen (UvW) – besloten over te gaan tot het schrappen van de oploop van deze korting in combinatie met het vervroegd invoeren van de nieuwe financieringssysteem in 2024.

Als onderdeel van het hierboven beschreven en met de VNG en het IPO overeengekomen besluit is ook gesproken over enkele inhoudelijke (budgettaire) thema's. Dit heeft geleid tot enkele concrete afspraken. Voor de dossiers in het fysieke domein (infrastructuur, natuur en openbaar vervoer) is in het kader van de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat in voorbereiding op het BOFv van juni 2024 de concrete vraagstukken nader worden uitgewerkt. Het gaat het om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht. Voor deze drie beleidsterreinen zal in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke

departementen tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen worden gekomen. Streven is om door de verdere uitwerking, indien mogelijk, zo snel mogelijk een meer compleet beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden.

6b. Kan de minister aangeven hoe het takenpakket van de provincies zich in de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld, afgezet tegen de totale inkomsten van provincies? In hoeverre hebben er in de afgelopen twintig jaar decentralisaties plaatsgevonden waarbij tegelijkertijd een efficiencykorting is ingeboekt?

Antwoord 6b.

De afgelopen jaren zijn decentralisaties in het provinciefonds doorgevoerd ten aanzien van de taken Natuur, Dienst Landelijk Gebied en Verkeer en Vervoer, te weten:

- Natuur: In het Bestuursakkoord natuur - dat werd afgesloten onder kabinet-Rutte I - werd afgesproken dat de provincies tot 2021 in totaal 40.000 hectare aan nieuwe natuur zouden inrichten, waarvoor nog 17.000 hectare landbouwgrond moest worden verworven. Voor de dekking hiervan stelde het Rijk grond beschikbaar. Voor het beheer van die gronden kregen de provincies jaarlijks 105 miljoen euro via het Provinciefonds. Zelf zouden de provincies jaarlijks een eigen bijdrage aan het beheer moeten leveren van 65 miljoen euro. Met het kabinet-Rutte II kwam er 200 miljoen euro extra middelen per jaar beschikbaar voor het Provinciefonds. De extra middelen kregen hun beslag in het Natuurpact van 2013, waarin provincies en Rijk afspraken om de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord minimaal te verdubbelen. Daarnaast streven provincies en Rijk naar een eigen bijdrage van maatschappelijke partijen aan de realisatie van het Natuurnetwerk, namelijk van 15 procent.
- Dienst Landelijk Gebied: De provincies zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het 'provinciaal aandeel' Dienst Landelijk Gebied. Daartoe hebben zij, nadat het Rijk de efficiëncytaakstelling heeft geëffectueerd, de zeggenschap over de bijbehorende capaciteit (400 fte) over en zijn bijbehorende middelen (jaarlijks 41 miljoen euro) aan het Provinciefonds toegevoegd.
- Verkeer en Vervoer: Met ingang van 2016 maken de voor de provincies bestemde middelen uit de Brede Doeluitkering (BDU) Verkeer en vervoer onderdeel uit van het provinciefonds. Voorheen werden deze middelen toegekend via een specifieke uitkering van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De BDU-middelen van de voormalige plusregio's, met uitzondering van de regio's

Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam, zijn eveneens naar het provinciefonds overgeheveld en toegekend aan de betreffende provincies.

Verdere budgettaire consequenties betreft: In de begroting 2010 van het provinciefonds is per 2011 een structurele korting van 300 miljoen euro opgelegd. Op 19 maart 2009 heeft de Raad voor Financiële Verhoudingen zijn advies "Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies" uitgebracht. In zijn advies constateerde de Raad dat provincies in staat bleken te zijn om van hun takenpakket uit eigen middelen € 597 miljoen meer te bekostigen dan tot nu toe bij de bepaling van de algemene uitkering uit het provinciefonds werd verondersteld. Het kabinet achtte het verantwoord om mede op basis van dit advies het provinciefonds met ingang van 2011 structureel met € 300 miljoen te verlagen.

6c. Hoe kijkt het kabinet aan tegen de huidige verhouding tussen taken en middelen van provincies?

Antwoord 6c.

Tijdens het Overhedenoverleg op 6 september 2023 is door een kabinetsdelegatie en de koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen met elkaar gesproken over de balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht. Dit vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid en de ervaren urgentie om gezamenlijk voor de inwoners van Nederland aan de grote maatschappelijke opgaven te werken. Daarbij is ook gesproken over het belang van financiële middelen, die daarmee in evenwicht zijn.

Zoals bij uw vraag 6a is aangegeven is dit voorjaar in constructief overleg met de VNG en het IPO - in gewaardeerde aanwezigheid van de Unie van Waterschappen ook gesproken over enkele inhoudelijke (budgettaire) thema's. Dit heeft geleid tot enkele concrete afspraken. Voor de dossiers in het fysieke domein (infrastructuur, natuur en openbaar vervoer) is in het kader van de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat in voorbereiding op het BOFv van juni 2024 de concrete vraagstukken nader worden uitgewerkt. Het gaat het om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht. Voor deze drie beleidsterreinen zal in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen worden gekomen. Streven is om door de verdere uitwerking, indien mogelijk, zo snel mogelijk een meer compleet beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden.

6d. In hoeverre is er met het nieuwe verdeelmodel sprake van het 'herverdelen van schaarste' waardoor provincies niet langer in staat zijn om hun (medebewinds-)taken adequaat uit te voeren?

Antwoord 6d.

Zoals bij uw vraag 6c is aangegeven is dit voorjaar in constructief overleg met de VNG en het IPO - in gewaardeerde aanwezigheid van de Unie van Waterschappen gesproken over enkele inhoudelijke (budgettaire) thema's. Dit heeft geleid tot enkele concrete afspraken. Voor de dossiers in het fysieke domein (infrastructuur, natuur en openbaar vervoer) is in het kader van de Voorjaarsnota 2024 afgesproken dat in voorbereiding op het BOFv van juni 2024 de concrete vraagstukken nader worden uitgewerkt. Het gaat het om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht. Voor deze drie beleidsterreinen zal in samenspraak met de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen worden gekomen. Streven is om door de verdere uitwerking, indien mogelijk, zo snel mogelijk een meer compleet beeld te hebben van aard en omvang en mogelijke maatregelen. Daarbij zal zowel gekeken worden naar de financiële aspecten, de inhoudelijke sturing als de rolneming door zowel Rijk als medeoverheden.

6e. En is de minister van mening dat het voorgestelde verdeelmodel provincies in een gelijke uitgangspositie brengt, ook in die gebieden waarin de afgelopen jaren sprake is geweest van verschraving van voorzieningen?

Antwoord 6e.

Conform verzoek van de Eerste Kamer naar aanleiding van een motie van lid Van der Goot is in de Voorjaarsnota 2024 een regioparagraaf opgenomen. In het rapport 'Elke regio telt!' dat op 23 maart 2023 verscheen is namelijk geconstateerd dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterlopen. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat het 'anders en beter moet' en dat het hiermee aan de slag gaat. Er is hierbij aangekondigd een voorstel voor een aanpak neer te leggen voor een volgend kabinet. De Tweede Kamer wordt rond de zomer van 2024 geïnformeerd over de bouwstenen die het kabinet voorziet voor de uitwerking van de adviezen van het rapport.

Het verdeelmodel van het provinciefonds richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de provincies en de daadwerkelijke uitgavenpatronen. Er wordt niet gekeken naar een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde provincies om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

6f. Hoe weegt het advies 'Elke regio telt!' mee in het bestuurlijk oordeel over het verdeelmodel?

Antwoord 6f.

Zoals staat in het rapport 'Elke regio telt!' zijn de budgetten uit het Gemeentefonds, en hetzelfde geldt voor het Provinciefonds, bedoeld voor het in stand houden van het lokale voorzieningenniveau en om zorg en ondersteuning te bieden aan inwoners.

Het verdeelmodel van het provinciefonds richt zich uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de provincies en de daadwerkelijke uitgavenpatronen. Er wordt niet gekeken naar een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde provincies om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

Via de verdeling van het provinciefonds beoogt de Financiële-verhoudingswet provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Dit is volgens CEBEON in haar model gerealiseerd door aan de uitgavenkant bij de verdeling van de middelen rekening te houden met de kosten die provincies moeten maken, gegeven de objectieve kostenbepalende kenmerken van elke provincie (kostenoriëntatie). Daarnaast heeft CEBEON aan de inkomstenkant rekening gehouden met verschillen in de mogelijkheden die provincies hebben om een deel van hun uitgaven uit eigen middelen te bekostigen (inkomstenverevening).

7a. Kan de minister aangeven hoe het aantal specifieke uitkeringen en de bedragen die hiermee gemoeid zijn zich in de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld, in verhouding tot de omvang van de algemene uitkering?

Antwoord 7a.

Onderstaand vindt u een overzicht hoe het aantal specifieke uitkeringen en de bedragen die hiermee gemoeid zijn zich in de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld, in verhouding tot de omvang van de algemene uitkering.

Jaar	Aantal Spuks GF, PF en WGR *	Bedrag Spuks PF **	Omvang Alg. Uitk. PF ***	Verhouding Bedrag Spuks PF tot Omvang Alg. Uitk. PF
2004	131	1.508.000	874.725	172%
2005	119	1.508.000	920.470	164%
2006	136	1.505.000	970.062	155%
2007	134	2.433.000	1.045.977	233%
2008	101	2.120.000	1.152.787	184%
2009	109	2.229.000	1.252.646	178%
2010	88	2.414.000	1.259.046	192%
2011	75	2.478.000	726.650	341%
2012	55	1.200.000	487.263	246%
2013	45	2.354.000	508.465	463%
2014	34	1.778.000	347.342	512%
2015	22	1.945.000	309.431	629%
2016	15	38.000	229.520	17%
2017	17	106.000	2.051.405	5%
2018	16	42.000	2.051.980	2%
2019	41	124.000	2.119.824	6%
2020	99	565.000	2.325.420	24%
2021	131	934.000	2.423.793	39%
2022	137	896.000	2.767.686	32%
2023	153	1.019.000	3.050.517	33%

(*) Bron: Onderhoudsrapporten Specifieke Uitkeringen en Begrotingen (begrotingscijfers met bewerking BZK). Betreft totaal aantal specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (een gespecificeerde onderverdeling is niet beschikbaar).

(**) Bron: Onderhoudsrapporten Specifieke Uitkeringen en Begrotingen (begrotingscijfers met bewerking BZK), bedragen x € 1.000

(***) Bron: Jaarverslagen, bedragen x € 1.000

7b. Is het kabinet voornemens om het aantal specifieke uitkeringen – en daarmee ook de verantwoordingslasten van provincies – te verminderen?

Antwoord 7b.

Zoals in de Voorjaarsnota 2024 is vermeld is de gezamenlijke inzet van Rijk, VNG en IPO gericht op een beperking van het aantal specifieke uitkeringen en het verminderen van de verantwoordingslasten. Naast de lopende inspanningen om de Financiële verhoudingswet aan te passen en daarmee het uitkeringsstelsel te vernieuwen, zal een plan worden uitgewerkt om te komen tot doorlichting en waar mogelijk het verminderen van het aantal (nieuwe) specifieke uitkeringen. Bestaande specifieke uitkeringen zullen daarbij tegen het licht worden gehouden met de vraag of ze op korte termijn al kunnen worden opgenomen in het Gemeentefonds en Provinciefonds. Nog voor de zomer zullen afspraken over de verdere uitwerking hiervan met de medeoverheden worden gemaakt.

8. De leden van de NSC-fractie vragen de minister tevens hoe hij aankijkt tegen de ontwikkeling van het provinciale belastinggebied (opcenten motorrijtuigenbelasting), mede in relatie tot de discussie over de omvang en verdeling van het provinciefonds. Deelt de minister de visie van de leden van de NSC-fractie dat provincies moeten blijven beschikken over

eigen belastingmiddelen? Wat is de visie van het kabinet op een passend provinciaal belastinggebied, zowel wat betreft de omvang als de grondslag? Op welke wijze werkt de elektrificatie van het wagenpark en een mogelijke herziening van het belastingstelsel (betalen naar gebruik) door in de toekomstige belastingopbrengsten van provincies? In hoeverre is het voorgestelde verdeelmodel robuust genoeg om mogelijke wijzigingen in belastingen op automobiliteit te kunnen opvangen?

Antwoord 8.

Gezien de demissionaire status van het kabinet ligt het niet in de rede om een beoordeling te geven over de omvang van het belastinggebied van decentrale overheden.

Tussen 2026 en 2030 wordt een nieuwe tariefkorting van 30 procent in de motorrijtuigenbelasting (MRB) geïntroduceerd voor emissievrije personenauto's. Dit leidt voor provincies tot lagere inkomsten uit de opcenten. Ter compensatie is bij Voorjaarsnota een budget van in totaal 656 miljoen euro tot en met 2030 op de Aanvullende Post gereserveerd.

Mocht te zijner tijd besloten worden tot afschaffing of wijziging van de huidige motorrijtuigenbelasting dan zal op dat moment bekeken worden wat de gevolgen zijn voor het verdeelmodel van het provinciefonds.

9. Kan de minister tot slot aangeven wat de planning is voor de invoering van het nieuwe verdeelmodel?

Antwoord 9.

Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 1 is aangegeven hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken ten aanzien van de nieuwe verdeling van het provinciefonds. Deze leden hechten grote waarde aan voldoende financiële middelen zodat alle provincies hun taken naar behoren kunnen uitvoeren. Daarnaast willen deze leden benadrukken dat provincies als zelfstandige, democratisch gekozen bestuurslaag voldoende eigen afwegingsruimte dienen te hebben om beleidskeuzes te maken. De inrichting en uitwerking van het provinciefonds moet daar dienend aan zijn. Anders verworden decentrale overheden tot uitvoeringskantoren van het Rijk en dat doet geen recht aan hun grondwettelijke positie, zo

stellen deze leden.

1. De leden van de D66-fractie steunen de doelen die het kabinet stelt voor het nieuwe model dat deze een verbetering dient te zijn, maar ook uitlegbaar, stabiel over tijd en op een verantwoorde wijze kan worden ingevoerd. Hoe definieert de minister hierbij een verbetering? Wordt hierbij aangesloten bij de eerdere norm dat het aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen uit de Financiële-verhoudingswet (Fvw)? Of zijn er andere factoren nog verder van belang volgens de minister?

Antwoord 1.

De herziening van het verdeelmodel is in de ogen van de fondsbeheerders meer dan een technische model exercitie. Als fondsbeheerders achten wij het van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie bij provincies.

Het huidige model kent weeffouten. In de offerteaanvraag is door BZK als fondsbeheerder aandacht gevraagd om in het herijkingsonderzoek in ieder geval te kijken naar de weeffouten in het huidige model. CEBEON heeft dan ook in het door haar uitgevoerde onderzoek en ontwikkelde voorstel de historische weeffouten meegenomen. Zo is de verdeling van de in 2017 geïntegreerde BDU-middelen gebaseerd op gedateerde gegevens (2008 en eerdere jaren) en is bij de overheveling van de jeugdzorgmiddelen van het provinciefonds naar het gemeentefonds in 2017 een aantal provincies onevenredig benadeeld.

In het plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Bovendien moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

2. De leden van de D66-fractie wijzen er in dat kader op dat het IPO als resultaat van het intensieve traject slechts constateren dat het model navolgbaar is, maar dat het IPO (nog) geen oordeel velt over het model.

Hoe wordt voorkomen dat provincies pas na afloop oordelen vellen over het model afhankelijk van de uitkomsten? Kan de minister ingaan hoe omgegaan wordt met de bespreekpunten die het IPO noemt? Hoe is de minister voornemens in algemene zin te zorgen dat in de uitwerking van de nieuwe verdeling deze doelen voldoende beschermd zijn tegen lobbydruk? Hoe voorkomt de minister bijvoorbeeld dat een provincie die geen sterke lobby uitoefent de rekening betaalt van wensen van andere provincies? Is er voldoende commitment van alle partijen voor het uitvoeren van de technische exercitie zodat deze overeind blijft wanneer duidelijk is wat de uitkomsten zijn?

Antwoord 2.

Tijdens het onderzoekstraject is vanuit een aantal provincies ambtelijke expertise geleverd. Bovendien is tijdens het onderzoeksproces periodiek contact geweest en informatie uitgewisseld met alle provincies, zowel rechtstreeks met individuele provincies als via het IPO en/of de Ambtelijke Advies Commissie en de Bestuurlijke Advies Commissie financiën.

Verder zijn met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds. Waarbij ROB de provincies over onder andere hun bespreekpunten kan consulteren. In het bijzonder is aan de ROB gevraagd in te gaan op de vragen van de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO en de fondsbeheerders.

Zoals bij uw vraag 1 is aangegeven achten wij het als fondsbeheerders van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie bij provincies en moet het nieuwe model voldoen aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) uit 1997.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5) op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

3. De leden van de D66-fractie merken op dat sommige van de formerende partijen in hun doorrekening de maatregel voorstelden om financiële middelen af te romen van provincies. Indien dit in een aankomend regeerakkoord belandt, wat zou dit betekenen in het proces om te komen tot een herijking van het provinciefonds? Zou dit uitstel betekenen en hoe lang is de schatting?

Antwoord 3.

De nu gemaakte afspraken met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO zijn gericht op het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

Ongeacht de omvang van het provinciefonds is het van belang dat de verdeling van het provinciefonds, conform de Financiële-verhoudingswet, dusdanig is vormgegeven dat het provincies in een gelijke financiële uitgangspositie brengt.

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5), op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds. Deze leden hebben daar een aantal opmerkingen en vragen over.

1. De leden van de BBB-fractie vonden de reactie van het IPO aangaande de nieuwe verdeling van het provinciefonds opmerkelijk. Vooral de brief van het IPO en de passage daarin: "De voorgenenomen korting op het Provinciefonds staat, in combinatie met de herverdeling van het Provinciefonds, bovendien haaks op het recent uitgebrachte advies 'Elke Regio telt'. De discussie over een eerlijke verdeling van de middelen uit het Provinciefonds is niet los te zien van de bredere discussie over een gelijkwaardig voorzieningenniveau tussen regio's, en van alle in deze brief neergelegde financiële vraagstukken." Kan de minister reflecteren op deze passage?

Antwoord 1.

Conform verzoek van de Eerste Kamer naar aanleiding van een motie van lid Van der Goot is in de Voorjaarsnota 2024 een regioparagraaf opgenomen. In het rapport 'Elke regio telt!' dat op 23 maart 2023 verscheen is namelijk geconstateerd dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterlopen. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat het 'anders en beter moet' en dat het hiermee aan de slag gaat. Er is hierbij aangekondigd een voorstel voor een aanpak neer te leggen voor een volgend kabinet. De Tweede Kamer wordt rond de zomer van 2024 geïnformeerd over de bouwstenen die het kabinet voorziet voor de uitwerking van de adviezen van het rapport.

Zoals staat in het rapport 'Elke regio telt!' zijn de budgetten uit het Gemeentefonds, en hetzelfde geldt voor het Provinciefonds, bedoeld voor het in stand houden van het lokale voorzieningenniveau en om zorg en ondersteuning te bieden aan

inwoners.

Het verdeelmodel van het provinciefonds richt zich dan ook uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de provincies en de daadwerkelijke uitgavenpatronen. Er wordt niet gekeken naar een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde provincies om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

Een nieuwe verdeling moet balans creëren tussen stedelijke en landelijke gebieden om het vertrouwen in de overheid te herstellen en versterken. Daar moet ook de verdeling van het provinciefonds aan bijdragen. Doet het dat niet, dan zal een herverdeling enkel bijdragen aan een scheve verdeling van middelen in het voordeel van stedelijke gebieden. Een algemene korting of het schrappen van taken kan een fiscale onvermijdelijkheid zijn, maar scheve verdeling is een politieke keuze.

2. Daarom het verzoeken de leden van de BBB-fractie om een aantal zaken inzichtelijk te maken.

Welke provincies voelen zich door de nieuwe verdeling in meer of mindere mate benadeeld?

Kan de minister een overzicht sturen van de voormalige verdeling en de nieuwe voorgestelde verdeling van het provinciefonds? En kan de minister de relatieve mutaties daarbij inzichtelijk maken?

Antwoord 2.

Herziening van het verdeelmodel is in de ogen van de fondsbeheerders meer dan een technische model exercitie. Als fondsbeheerders achten wij het van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie bij provincies. De vervanging van het huidige model vraagt dan ook om politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming, met inachtneming van de provinciale leefwereld. We hebben als fondsbeheerders dan ook niet de intentie om het door CEBEON ontwikkelde verdeelmodel onverkort in te voeren.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds. In zijn algemeenheid is de vraag aan ROB om bij zijn adviezen waar mogelijk ook handreikingen te geven voor de wijze waarop de adviezen het beste geconcretiseerd kunnen worden. Daarbij is de ROB gevraagd in te gaan op de uitlegbaarheid van de effecten van het conceptmodel van CEBEON voor provincies en advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleffecten?

Uw Kamer zal, zoals toegezegd in mijn brief van 6 maart jl. (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5) op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de toegezonden stukken voor het nieuw verdeelmodel provinciefonds.

1. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet om een reflectie op de stelling van het IPO dat de voorgenomen korting op het

provinciefonds, in combinatie met de herverdeling van het provinciefonds, haaks staat op het rapport 'Elke Regio telt'. Deze leden vragen op welke wijze de lessen uit het rapport "Elke Regio telt", over onder meer investeren in de brede welvaart in heel Nederland, zijn toegepast. Is inzichtelijk in welke regio's deze herverdeling tot financiële uitdagingen zal leiden?

Antwoord 1.

Conform verzoek van de Eerste Kamer naar aanleiding van een motie van lid Van der Goot is in de Voorjaarsnota 2024 een regioparagraaf opgenomen. In het rapport 'Elke regio telt!' dat op 23 maart 2023 verscheen is namelijk geconstateerd dat welvaart en welzijn op een aantal plekken in Nederland achterlopen. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven dat het 'anders en beter moet' en dat het hiermee aan de slag gaat. Er is hierbij aangekondigd een voorstel voor een aanpak neer te leggen voor een volgend kabinet. De Tweede Kamer wordt rond de zomer van 2024 geïnformeerd over de bouwstenen die het kabinet voorziet voor de uitwerking van de adviezen van het rapport.

Zoals staat in het rapport 'Elke regio telt!' zijn de budgetten uit het Gemeentefonds, en hetzelfde geldt voor het Provinciefonds, bedoeld voor het in stand houden van het lokale voorzieningenniveau en om zorg en ondersteuning te bieden aan inwoners.

Het verdeelmodel van het provinciefonds richt zich dan ook uitsluitend op de mate van aansluiting tussen hetgeen het verdeelmodel verdeelt over de provincies en de daadwerkelijke uitgavenpatronen. Er wordt niet gekeken naar een eventuele noodzaak om aanvullende investeringen te doen in bepaalde provincies om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken.

2. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de second opinion die door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) is uitgevoerd op het verdeelmodel dat CEBEON heeft ontwikkeld (COELO, 21 juni 2023 (<https://research.rug.nl/en/publications/second-opinion-bij-voorstel-herijking-provinciefonds>)). Deze leden zien dat deze second opinion zeer grote bezwaren aan het licht brengt over dit model.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen het kabinet in te gaan op het negatieve oordeel vanuit het COELO en hierbij expliciet in te gaan op de bezwaren ten aanzien van:

- De methodologische tekortkomingen in de gevolgde onderzoeksmethode
- De onnavolgbaarheid en oncontroleerbaarheid van het onderzoek
- Het gebrek aan informatieverstrekking om aan criteria te kunnen toetsen en foutmarges in te schatten

- Het gebrek aan aannemelijkheid dat met dit voorstel de kosten van provincies goed zouden worden verevend
- De onjuiste verevening van de provinciale capaciteit om overige eigen middelen te verwerven
- Het creëren van een nieuwe weeffout voor de provincie Zeeland
- De onwenselijkheid van een prikkel tot verlaging van de eigen vermogens van de provincies
- Het niet voldoen aan het criterium van globaliteit
- De onduidelijkheid omtrent de voorkoming van doorwerking van eigen beleid van provincies in de voorgestelde verdeling
- Het niet rekening houden met de stille lastenproblematiek
- De grootte en onuitlegbaarheid van de herverdeeleffecten

Antwoord 2.

Tijdens het onderzoekstraject is vanuit een aantal provincies ambtelijke expertise geleverd. Bovendien is tijdens het onderzoeksproces periodiek contact geweest en informatie uitgewisseld met alle provincies, zowel rechtstreeks met individuele provincies als via het IPO en/of de Ambtelijke Advies Commissie en de Bestuurlijke Advies Commissie financiën.

In het door mij opgestelde plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

In de ROB adviesaanvraag is de Raad allereerst gevraagd of het conceptmodel en de totstandkoming ervan volgens haar aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet voldoet.

Aanvullend is de Raad gevraagd in te gaan op of de onderzoeksmethode volgens de Raad tot een solide onderbouwde kostengeoriënteerde verdeling leidt. Ook is de Raad gevraagd hoe zij oordeelt over de gebruikte data en de (navolgbaarheid van de) aannames over deze data en daarmee de plausibiliteit van de maatstaven en gewichten die daar gehangen worden.

Verder is de Raad gevraagd of de weeffouten uit het vorige model op een adequate manier zijn opgelost/meegegogen en of zij eventueel nieuwe weeffouten ziet in het conceptmodel.

Tevens is de ROB gevraagd in te gaan op de wijze waarop de verevening van de Motorrijtuigenbelasting en van de OEM is vormgegeven inclusief de mogelijke prikkelwerking die door de systematiek ontstaat.

Eveneens is de ROB gevraagd in te gaan op de uitlegbaarheid van de effecten van het conceptmodel van CEBEON voor provincies en advies te geven als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeleffecten.

3. De leden van de ChristenUnie-fractie zien met zorg dat het COELO stelt dat niet kan worden geadviseerd door te gaan met invoering van dit verdeelmodel en dat ook het doen van aanpassingen binnen de geadviseerde verdeelformule niet zinvol wordt geacht gezien de aard van de tekortkomingen. Hoe reflecteert het kabinet hierop?

Antwoord 3.

Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 2 is aangegeven hebben we als fondsbeheerders met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

4. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben twijfels bij de opportuniteit van de ROB-aanvraag op dit moment. Dient het kabinet niet zelf eerst een globale reflectie te geven op de wenselijkheid van het voorliggende model, zeker in het licht van de uiterst kritische second opinion die is uitgevoerd?

Antwoord 4.

Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 2 is aangegeven hebben we als fondsbeheerders met de Bestuurlijke adviescommissie

Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat er aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een gezamenlijke adviesaanvraag wordt gedaan aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

5. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben, zoals gezegd, twijfels bij de tijdigheid van de ROB-aanvraag. Echter, wanneer het kabinet hieraan wenst vast te houden, zou zij op zijn minst de ROB moeten vragen de second opinion te betrekken bij diens oordeel. Is het juist dat dit nog niet is gebeurd? Waarom niet? Is het kabinet alsnog bereid dit te doen?

Antwoord 5.

Zoals bij mijn antwoord op uw vraag 2 is aangegeven hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel. ROB wordt in het bijzonder gevraagd in te gaan op de vragen van de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO en de fondsbeheerders. In zijn algemeenheid is de vraag aan ROB om bij zijn adviezen waar mogelijk ook handreikingen te geven voor de wijze waarop de adviezen het beste geconcretiseerd kunnen worden. Waarbij ROB de provincies over onder andere hun bespreekpunten kan consulteren. In het bijzonder is aan de ROB gevraagd in te gaan op de vragen van de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO en de fondsbeheerders.