

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
18 mei 2011

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2011-2000199891

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp
Verdeelvoorstel provinciefonds

Geachte heer Donner,

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft kennisgenomen van uw brief aan de Tweede Kamer over het voorstel voor een nieuwe verdeling voor het provinciefonds.¹ De Raad hecht er aan om zijn bevindingen naar aanleiding van dit voorstel aan u kenbaar te maken. Zijn reactie wordt niet ingegeven door een inhoudelijk oordeel over de herverdeeleffecten van het nu voorliggende voorstel maar door zijn zorg over de transparantie en de onderbouwing van de verdeelvoorstellen. Daarbij wenst hij ook nader in te gaan op de consequenties die het onderscheid van beheer- ontwikkeltaken heeft voor de visie op het provinciefonds.

Samenvatting

Met het nu voorliggende verdeelvoorstel voor het provinciefonds wordt voorlopig een laatste fase ingeluid van het tot stand brengen van een structurele verdeling. De introductie van het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken in de verdeling van de algemene uitkering betekent een trendbreuk met de bestaande visie op de verdeling van de algemene uitkering. In feite wordt een deel van de algemene uitkering geormerkt voor specifieke uitgaven, dit staat op gespannen voet met het oorspronkelijke karakter van de algemene uitkering. De keuze leidt tot een verdere vervaging van het onderscheid tussen de

¹ TK 2010-2011, 32.500C, nr. 6.

verantwoordelijkheden bij de verschillende bekostigingsvormen. Het markeert vooral een sluipenderwijs veranderde visie van de rijksoverheid op de rol van de provincies binnen het openbaar bestuur. De financiële verhouding is immers een afspiegeling van de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. De rol van de provincie als autonome bestuurslaag wordt steeds meer verdrongen door die van uitvoerder van rijksbeleid. De Raad acht het van belang dat de bestuurlijke consequentie van de keuze die uit deze ontwikkeling voortvloeit nu ook wordt onderkend.

Met dit advies wil de Raad geen inhoudelijk oordeel te geven over de uitkomsten van het verdeelvoorstel. Een goede beoordeling is echter ook niet goed mogelijk omdat de verantwoording voor de gemaakte keuzes bij de verdeling van met name de ontwikkeltaken in combinatie met de vormgeving van het ijkpunt Overige Eigen Middelen (OEM) te wensen overlaat. Dit klemmt des te meer omdat met het expliciet honoreren van ontwikkeltaken binnen de verdeling van de algemene uitkering, het provinciefonds nadrukkelijk onderdeel wordt van het sturingsinstrumentarium door het Rijk. Dit legt een extra verantwoordingslast op de fondsbeheerders ten aanzien van de gemaakte verdeelsleutels, omdat hiermee het verwijt van subjectiviteit, opportunisme en ogenschijnlijke willekeur op de loer ligt. De Raad benadrukt het belang van vertrouwen dat er moet zijn in de juistheid van de verdeling. Hij is echter van oordeel dat de onderbouwing en de transparantie van het verdeelvoorstel te wensen overlaat. Deze transparantie is ook noodzakelijk om de werking van de verdeling in de toekomst goed te kunnen beoordelen. Het komt de Raad voor dat de vormgeving van het ijkpunt OEM geen recht doet aan de verschillen in mogelijkheden die provincies hebben om een deel van het veronderstelde rendement in te zetten voor de ontwikkelopgaven in hun eigen gebied. Het is echter niet mogelijk dit te beoordelen omdat er geen duidelijkheid is over de veronderstelde vermogensrendementen. De Raad beveelt aan hierover duidelijkheid te verschaffen, omdat hier een potentiële bron voor toekomstige scheefheid in de verdeling ligt opgesloten.

1.

Inleiding

Met dit voorstel wordt voorlopig de laatste fase ingeluid van de zoektocht naar een structurele verdeling van provinciefonds. In maart 2009 heeft de Rfv zijn advies uitgebracht over zowel de omvang als de verdeling van het provinciefonds.² De Raad constateerde in maart 2009 dat de omvang van

² Rfv, *Naar een herijking van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies*, maart 2009.

de provinciale middelen niet meer in evenwicht was met het gewicht van hun taken en risico's. Daarbij stelde de Raad vast dat de financiële mogelijkheden tussen provincies sterk uiteenliepen. De belangrijkste bevindingen waren dat de provincies met € 597 mln minder toe konden. Voor de goede orde: € 467 mln kwam voort uit het feit dat de inkomsten van de provincies zich sterker hadden ontwikkeld dan het veronderstelde genormeerde uitgavenniveau en € 130 mln betrof het effect van het schrappen van bekostiging van voorzieningen die in het lokale domein thuis horen. De belangrijkste inhoudelijke wijziging in de verdeling betrof het voorstel voor de introductie van een vermogensrendementsmaatstaf. Het vorige kabinet kwam na een verdiepingsslag tot de conclusie dat een structurele korting van € 300 mln zonder meer rechtvaardig en verdedigbaar was. De provincies zijn daarop in de gelegenheid gesteld zelf met een alternatief verdeelvoorstel te komen. De provincies hebben echter geen overeenstemming kunnen bereiken over een voorstel voor een duurzame financiële verdeling, gebaseerd op het uitgangspunt van vermogensverevening. Wel kwamen zij met een voorstel voor de verdeling van een korting van € 290 in 2011. Voor 2012 geldt een korting van € 310 mln.

Het vorige kabinet is daarna zelf aan de slag gegaan om te komen tot een verdeelvoorstel dat recht doet aan de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet, inhoudende dat provincies in gelijke omstandigheden een gelijke financiële uitgangspositie hebben. De uitkomst van dat voorstel heeft u eind maart aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt.

3.

Het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken

Voor het ontwikkelen van het verdeelvoorstel voor het provinciefonds is een onderscheid gemaakt tussen beheer- en ontwikkeltaken. Met dit onderscheid wordt een belangrijk probleem dat de Raad ook erkende aangepakt. Namelijk dat provincies verantwoordelijk zijn voor taken die ze vanuit het Rijk opgedragen hebben gekregen of op zich hebben genomen zonder dat daar in alle gevallen een adequate bekostiging tegenover stond. De mate waarin provincies in staat zijn deze taken op te pakken, verschilt van provincie tot provincie en is mede afhankelijk van de hoeveelheid eigen middelen waarover de provincies beschikken. De omvang en de verdeling van het provinciefonds heeft de Raad destijds vastgesteld op basis van de kosten van de zuivere provinciale taken. Hoewel de korting op het provinciefonds nu minder is dan de Raad destijds voorstelde, worden de provincies nu wel geacht een deel van de algemene uitkering in te zetten voor door het Rijk geformuleerde beleidsprioriteiten. Impliciet worden hiermee de taken in overeenstemming gebracht met de aanwezige middelen in plaats van de

gebruikelijke weg om de middelen in overeenstemming te brengen met de taken.

De aard en omvang van de taken waaraan provincies gebonden zijn, verschilt niet alleen per provincie, maar ook in de tijd. Verdeeltechnisch is dit opgelost door het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken te introduceren. Dit is analytisch nuttig.

Beleidsmatig illustreert de keuze voor het apart honoreren van ontwikkeltaken binnen het provinciefonds wel een trend. Een trend waarbij het oorspronkelijke karakter van het provinciefonds van een algemene ongebonden inkomensoverdracht steeds verder wordt uitgehold. Met de introductie van apart te honoreren ontwikkeltaken wordt immers nadrukkelijk een subjectief element in de objectieve verdeling van de algemene uitkering geïntroduceerd. In feite wordt een deel van de algemene uitkering geoormerkt voor specifieke uitgaven, dit staat op gespannen voet met het oorspronkelijke karakter van de algemene uitkering. Het benadrukt dat de verdeling van de algemene uitkering er primair op gericht is om decentrale overheden de middelen te verschaffen die noodzakelijk zijn voor het realiseren van door de rijksoverheid erkende beleidsdoelen. Het geeft enerzijds blijk van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van maatschappelijke doelen, anderzijds vervaagt daarmee wel het traditionele onderscheid in bekostigingsvormen en de daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling. Zo wordt steeds diffuser welke overheid bij de bekostiging van ontwikkeltaken verantwoordelijk is voor een adequate omvang van de benodigde middelen.

Het voordeel van bekostiging van ontwikkeltaken via het provinciefonds is in principe wel dat de provincies over de besteding van die middelen geen verantwoording schuldig zijn aan de rijksoverheid. Ontwikkeltaken onderscheiden zich daarbij echter nauwelijks meer van decentralisatie-uitkeringen. Het kenmerkende verschil met decentralisatie-uitkeringen is alleen dat het bij decentralisatie-uitkeringen gaat om gelden afkomstig van de departementale begrotingen, terwijl het bij ontwikkeltaken gaat om een herverdeling binnen de algemene uitkering van het provinciefonds. De verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds wordt hiermee nadrukkelijk onderdeel van het sturingsinstrumentarium van het Rijk. In feite claimt de rijksoverheid een deel van het fonds voor het bekostigen van rijksprioriteiten. Het karakter van de algemene uitkering als uitdrukking van de autonomie van de provincies staat daarmee onder druk.

Deze constatering legt een extra verantwoordingslast op de fondsbeheerders ten aanzien van de gemaakte verdeelsleutels, omdat hiermee al snel het verwijt van subjectiviteit, opportunisme en ogenschijnlijke willekeur op de loer ligt. De Raad benadrukt het belang van vertrouwen dat er moet zijn in de juistheid van de verdeling.

Verdeling beheertaken

De Raad stelt vast dat de gemaakte keuzes bij de verdeling van de beheertaken in grote lijnen overeenkomen met het Rfv-advies. Daar waar er sprake is van een verschil met het Rfv-voorstel wordt dit doorgaans goed toegelicht en verdedigd. Op onderdelen laat de verantwoording, onderbouwing en toelichting wel te wensen over. Met name het gewicht van de maatstaven en de constructie van verschillende maatstaven is onduidelijk:

- Zo is niet duidelijk hoe de weging voor dichtheid en bodemgesteldheid bij de maatstaf weglengte heeft plaatsgevonden.
- De motivering voor een andere keuze voor de lengte vaarwegen is overtuigend, al is niet te achterhalen hoe de nieuwe maatstaf, een combinatie van (binnen- en buiten)water en oeverlengte, precies is geconstrueerd.
- In de nieuw voorgestelde verdeling wordt gebruikt gemaakt van de (nieuwe) maatstaf oppervlakte groen/Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De toelichting bij de keuze en de uitwerking van de maatstaven is echter uiterst beperkt.
- De keuze voor de maatstaf jongeren bij het cluster voorzieningen als grondslag voor de kosten jeugdzorg acht de Raad discutabel omdat de regio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zelf verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg.

Verdeling ontwikkeltaken

De Raad is van oordeel dat het verdeelvoorstel ten aanzien van de ontwikkeltaken onvoldoende transparant is:

- De verdeling van het budget voor de grote infrastructurele projecten is zonder achterliggende informatie nauwelijks te duiden, omdat niet duidelijk is om welke projecten het gaat en waarom deze wel zijn gehonoreerd en andere niet.
- Opvallend en weinig overtuigend acht de Raad de argumentatie om de ontwikkeltaken in het kader van het Regiospecifiek Pakket Zuiderzeelijn niet mee te nemen. Het argument dat het slechts voor enkele provincies relevant is en om tijdelijke projecten zou gaan, is namelijk ook van toepassing op een groot deel van de overige wel gehonoreerde ontwikkeltaken.
- Bij de verdeling van de ontwikkeltaken op het cluster natuur en recreatie herkent de Raad zijn voorstel om de verplichtingen uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) apart te honoreren omdat dit aansluit bij de veronderstelde kosten. De Raad tekent hierbij aan dat de mate waarin provincies in staat zijn geweest om boven de rijksbijdrage een extra inspanning te leveren voor een deel wordt verklaard uit de scheefheid van de bestaande verdeling.

- Met de verdeling voor de ontwikkeltaken op het terrein van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening wordt niet alleen aangesloten bij bestaand beleid en de daarbij behorende verdeling maar er wordt een nieuwe verdeling voor rijksprioriteiten inzake krimp/groei gehonoreerd. Hoewel de Raad erkent dat het aannemelijk is dat de herstructureringsopgave die met bevolkingskrimp gepaard gaat extra lasten met zich brengt, wordt onvoldoende duidelijk in hoeverre dat specifiek voor de provincies geldt en welke omvang daarvoor benodigd is. De Raad constateert dat de verdeling daardoor onvoldoende wordt verantwoord.
- De verdeling van veel ontwikkeltaken is gebaseerd op eerder door de rijksoverheid vastgestelde verdeelsleutels, zonder dat in alle gevallen de juistheid van de veronderstelde kostendrijvers is vastgesteld. Het gevaar is daarmee dat fouten in de eerdere specifieke verdeelsleutels worden versterkt.

De Raad stelt vast dat de verdeling van de ontwikkeltaken gebaseerd is op bestuurlijke keuzes en wegingen zonder dat er sprake is van een deugdelijke verantwoording. De keuzes worden als objectieve feiten gepresenteerd. Ook de relatie met de kosten is niet altijd duidelijk. Naar het oordeel van de Raad schiet de onderbouwing en verantwoording van het nu voorliggende voorstel voor wat betreft de ontwikkeltaken nog tekort. De Raad dringt aan op een volledige transparantie van de criteria en de achterliggende gegevens. Daarmee wordt het voor derden mogelijk de voorstellen te controleren.³ Dit is ook van belang om de werking van de verdeling in de toekomst goed te kunnen blijven volgen

De Overige eigen middelen (OEM)

De provincies worden geacht de uitgaven voor ontwikkeltaken te dekken uit het provinciefonds (resterende deel na aftrek ijkpunten voor beheertaken) en uit de extra OEM en Motorrijtuigenbelasting (MRB) die provincies realiseren boven op de normen waarmee in het provinciefonds rekening wordt gehouden. Dit is vrij algemeen geformuleerd. Het is nauwelijks mogelijk het realiteitsgehalte daarvan voor elke provincie afzonderlijk te beoordelen. Daarmee stelt de Raad niet dat het verdeelvoorstel niet deugt, maar wel dat het op basis van de beschikbare informatie onmogelijk is het realiteitsgehalte te toetsen. De indruk kan zo ontstaan dat door het gericht verdelen bij de ontwikkeltaken en de specifieke vormgeving van het vermogensrendement er vooral getracht is de herverdeelpijn van bepaalde provincies te verzachten, zonder te letten op de structurele behoeften en kosten van de verschillende provincies.

³ De Raad heeft er zelf destijds bewust voor gekozen alle achterliggende gegevens en berekeningen openbaar te maken.

Met de introductie van een vermogensrendementsmaatstaf wordt een belangrijk element uit het Rfv-voorstel overgenomen. De Raad ging uit van 90% verevening van de inkomsten uit vermogen. Hij ging daarbij uit van een verondersteld rendement van 4,4% (percentage van 10-jarige staatsobligaties destijds). In totaliteit werd in het Rfv-voorstel € 543 mln verevend, in het kabinetsvoorstel wordt € 357 mln verevend. Het kabinet kiest ook voor een andere wijze van verevenen van de OEM namelijk door uit gaan van een vast en een variabel deel. Daardoor pakt de verevening anders uit.

De Raad plaatst grote vraagtekens bij het hanteren een vast percentage van 5% over alle uitgaven in combinatie met een percentage van 35% over de veronderstelde inkomsten uit vermogen. Het impliciete argument voor een vast percentage van 5%, omdat dit ook in het gemeentefonds gehanteerd wordt, acht de Raad niet valide. Niet alleen is de werkelijke OEM bij gemeenten gemiddeld meer dan 9% maar de Overige Eigen Middelen zijn bij de gemeenten ook geheel anders samengesteld. Daarbij geldt ook dat de verschillen in de inkomsten uit vermogen tussen provincies erg groot zijn en geen directe relatie hebben met de omvang van de kosten.

Het kabinet kiest voor een lager rendement op het veronderstelde vermogen. Een keuze die de Raad, gelet op de financiële markten en het willen voorkomen dat provincies gedwongen zouden worden risico's te nemen, alleszins verdedigbaar acht. Hoewel over het te hanteren vereveningspercentage voor de inkomsten uit vermogen verschillend kan worden gedacht, vindt de Raad een vereveningspercentage van 35% op een verondersteld vermogen wel erg beperkt. De Raad wijst er daarbij op dat het verlagen van het percentage tot 35% niet kan worden bereikt door de overige ijkpunten evenredig aan te passen. De omvang van de clusters zegt immers niets over de mogelijkheden van individuele provincies om zelf in de benodigde middelen te voorzien. Het komt de Raad voor dat met de gekozen wijze van verevenen van de OEM en met het gekozen percentage onvoldoende recht gedaan wordt aan de daadwerkelijke mogelijkheden van verschillende provincies om te kunnen bijdragen aan de ontwikkeltaken. De Raad kan dit echter niet beoordelen, omdat hij niet beschikt over de veronderstelde vermogensrendementen die worden gehonoreerd. De Raad beveelt aan hierover duidelijkheid te verschaffen, omdat hier een bron voor toekomstige scheefheid in de verdeling ligt opgesloten.

Resumerend

De Raad constateert dat het apart honoreren van ontwikkeltaken een trend illustreert van een zich sluipenderwijs veranderende bestuurlijke

visie van de rijksoverheid op de rol van de provincies binnen het openbaar bestuur. De verdeling van de algemene uitkering wordt voor een belangrijk deel geënt op basis van een vastomlijnd takenpakket en door het Rijk erkende prioriteiten. De provincie fungeert daarbij primair als uitvoerder van rijksbeleid. Het karakter van de algemene uitkering als uitdrukking van de autonomie van de provincies staat daarmee onder druk. De financiële verhouding is daarmee een afspiegeling van de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. Het is van groot belang dat de bestuurlijke consequentie van deze ontwikkeling nu ook wordt onderkend. Als deze bestuurlijke visie wenselijk wordt geacht, is het van belang dat expliciet uit te spreken. Als deze visie echter niet wenselijk geacht wordt, moet dat vanzelfsprekend ook leiden tot een andere keuze voor de bekostigingswijze van provinciale taken.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris