

Vergaderjaar 2016–2017

34 568

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING¹

Vastgesteld 20 februari 2017

1. Inleiding

De leden van de fractie van de **VVD** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat beoogt het verdeelmodel van het provinciefonds te vereenvoudigen.

Dit voorstel is gebaseerd op de aanbevelingen in het rapport «Redelijk Verdeeld» van de zogenaamde commissie-Jansen. De aan het woord zijnde leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de verdeelmaatstaven in het provinciefonds. Zij hebben daarover nog een enkele vraag.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Zij willen enige opmerkingen maken en vragen stellen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds. Deze leden onderschrijven het belang van een verdeelmodel dat provincies in staat stelt hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bieden tegen een globaal gelijke lastendruk en dat tevens transparant en van relatieve eenvoud is. Deze leden hebben over het wetsvoorstel nog een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Bikker (CU), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Van Weerdenburg (PVV), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA)

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om het verdeelmodel van het provinciefonds aan te passen. Zij vragen zich met name af wat dit voorstel voor concrete gevolgen heeft voor de provincies. Met name refereren zij hierbij aan de discussie die in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de gevolgen voor de provincie Zeeland.

2. Kern van het wetsvoorstel

Naast vereenvoudiging van de verdeelsystematiek worden de te verwachten eigen inkomsten van de provincies meegerekend in het verdeelmodel. Nadat alle provincies in december 2015 in IPO-verband met de principes van deze herverdeling hadden ingestemd, is blijkbaar tijdens het wetgevingsproces de prognose voor de eigen inkomsten van met name de provincie Zeeland drastisch gewijzigd, waardoor er aldaar – zo begrijpen de leden van de **VVD**-fractie – jaarlijks een tekort van circa 10 miljoen euro dreigt te ontstaan. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer in aansluiting op de motie-Veldman/Wolbert (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 28) van november 2015 de motie-Veldman/Fokke (Kamerstukken II 2016/17, 34 568, nr. 8) aangenomen, waarin de regering wordt verzocht binnen twee jaar te komen met een plan van aanpak gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het provinciefonds. De leden van de **VVD**-fractie leggen de regering de navolgende vragen voor.

Hoe denkt de regering uitvoering te geven aan deze motie? En hoe reëel is het te veronderstellen dat een fundamentele herziening van de grondslagen van het provinciefonds – in samenhang met die van het gemeentefonds – per 1 januari 2020 kan worden gerealiseerd? De leden van de **VVD**-fractie vrezen dat een dergelijke fundamentele herziening die in de motie-Veldman/Wolbert wordt voorgesteld een lange voorbereidings- en implementatieperiode nodig zal hebben.

De problemen die zich thans voordoen in de provincie Zeeland waren blijkbaar in december 2015 (nog) niet te voorzien blijkens de unanieme instemming van het IPO. Dat werpt bij de leden van de **VVD**-fractie de vraag op in hoeverre dit model zowel robuust als flexibel is. Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering.

Begrijpen de leden van de **VVD**-fractie het goed dat het eerstvolgende herijkingmoment niet voor 2020 – bij de fundamentele herziening van het verdeelmodel – te verwachten is (zie hiervóór) en dat de regering gezegd heeft tot die tijd in situaties zoals die zich nu in Zeeland voordoen, financieel geen soelaas kan bieden? Wanneer werd duidelijk dat de eigen inkomsten van Zeeland drastisch zouden inkrimpen? En heeft dit, op welke manier dan ook, een rol gespeeld in het wetgevingsproces?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel **STROOM** op 22 december 2015 in de Eerste Kamer is gesproken over de werkgelegenheid en de economische toekomst van de provincie Zeeland. In hoeverre is de inkomstdaling van de provincie van invloed op de realisatie van de aanbevelingen van de commissie structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (commissie-Balkenende)? Ziet de regering een mogelijkheid om bijvoorbeeld via het accres knelpunten zoals zich nu voordoen in de provincie Zeeland gedurende de periode van fundamentele herziening, te verlichten?

De inzet van alle betrokkenen was een introductie van de nieuwe maatstaven zonder herverdeeffecten, zo constateren de leden van de **CDA**-fractie. De regering heeft die wens gehonoreerd, en draagvlak laten

prevaleren. Zij is daarmee dus van mening dat de huidige verdeling van middelen in het provinciefonds – los van de manier waarop die verdeeld worden – een goede afspiegeling vormt van de mogelijkheden van alle provincies om zelf inkomsten te verwerven, en eveneens een goede dekking biedt voor de kosten die een provincie redelijkerwijs moet maken. Kortom de huidige verdeling is «goed». Is dat inderdaad de opvatting van de regering?

De leden van de CDA-fractie zijn verder benieuwd naar de dynamiek in de verdeling. Daarover valt in de memorie van toelichting weinig te lezen. Wat zijn de verwachtingen dienaangaande, ook in vergelijking tot de «oude» verdeelmaatstaven? Gaat op termijn wel een herverdeling optreden, of in ieder geval een wijziging in de huidige verdeling? Graag vernemen de leden van de CDA-fractie daarover nader van de regering.

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie enkele vragen over de positie van de provincie Zeeland. In de verdeelmaatstaven is rekening gehouden met een rendement op eigen vermogen (OEM). Inmiddels is echter de situatie voor de provincie Zeeland ingrijpend veranderd. Met de gedwongen splitsing van het energiebedrijf Delta vallen voor Zeeland inkomsten uit Delta weg. Volgens opgave van het provinciebestuur betreft dit een inkomstenverlies van 7%, een substantieel aandeel dus. Hoe denkt de regering Zeeland voor dit verlies te compenseren?

Zeeland heeft in het IPO-bestuur ingestemd met het nieuwe verdeelmodel, maar met daarbij wel de nadrukkelijke voorwaarde dat voor de specifieke nadelige positie van Zeeland op dit moment een oplossing zou komen. Dat is verwoord in twee brieven van het IPO aan de regering, een brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waarin staat dat IPO unaniem is en een brief aan de Minister van Economische Zaken waarin de positie van Zeeland wordt benoemd. De brieven horen onlosmakelijk bij elkaar. Een eenduidige reactie van de regering (dus zowel van de Minister van BZK als van die van EZ) is nog niet beschikbaar. Graag ontvangen de leden van de CDA fractie deze reactie voordat zij over het voorliggend wetsvoorstel beslissen.

De Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad van State hebben, zo constateren de leden van de **D66**-fractie, kritische kanttekeningen geplaatst bij de onevenwichtigheid in de verdeling van het provinciefonds, in het bijzonder vanwege de gewijzigde mogelijkheden van provincies om eigen inkomsten te verwerven. Voor Zeeland in het bijzonder zijn deze mogelijkheden als gevolg van veranderingen op de energiemarkt fors verminderd. In de Financiële-verhoudingswet wordt met deze veranderingen geen rekening gehouden.

Bij motie-Veldman en Fokke (Kamerstukken II 2016/17, 34 568, nr. 8) is de regering verzocht in overleg met het IPO binnen drie jaar met een aanpassing te komen van de grondslagen van de huidige provinciefondsverdeling. Hiermee wordt al deels tegemoetgekomen aan deze onevenwichtigheid. Niettemin vragen deze leden de regering of zij kan aangeven op welke wijze zij voornemens is aan deze motie uitvoering te geven en welke zekerheden zij kan geven dat per 2020 de provinciefondsverdeling conform de wensen van de Tweede Kamer wordt aangepast.

Het is de aan het woord zijnde leden ter ore gekomen dat in de tussenliggende periode de provincie Zeeland ca. 10 miljoen euro per jaar op het budget wordt gekort en dat andere provincies dit bedrag extra ontvangen. Dat zou men kunnen opvatten als dat de provincie Zeeland daarmee als het ware de andere provincies subsidieert. In de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat zij niet de middelen heeft om de provincie

Zeeland van een aanvullende uitkering te voorzien, ter overbrugging naar 2020. Over de huidige provinciefondsverdeling bestaat bij de provincies daarentegen kennelijk unanimitieit, maar er is blijkbaar geen ruimte bij de provincies gezamenlijk om deze nu aan te passen. De komende jaren ontstaat naar verwachting wel een groei binnen de provinciefondsuitkering als gevolg van de afspraken over het accres. Op dit punt vragen deze leden of de regering bereid is om bijvoorbeeld via een specifieke toedeling van een deel van het provinciefonds-acres aan Zeeland de pijn bij die provincie voor een bedrag van 10 miljoen per jaar te verlichten, zolang de grondslagen van de provinciefondsverdeling niet zijn aangepast.

Het vigerende verdeelmodel stamt uit 2012, zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie vast. Hoe beoordeelt de regering dat nu reeds, vijf jaar na de inwerkingtreding van het vorige model, tot een algehele herziening wordt overgegaan? Wat zegt dit over de robuustheid van dit soort modellen? In hoeverre acht de regering het nu voorgestelde model robuust?

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft aangegeven de houdbaarheid van het nu voorgestelde verdeelmodel beperkt te achten. Deelt de regering dit oordeel? Zo ja, waarom is dan niet ingezet op een model met een langere verwachte houdbaarheid?

Kan de regering aangeven hoe zij het verschil maakt tussen herziening van het verdeelmodel, zoals thans voorligt, en onderhoud? Tot welke categorie behoort naar haar oordeel het toevoegen of verwijderen van verdeelmaatstaven en tot welke categorie het wijzigen van verdeelmaatstaven?

Is de regering het met deze leden eens dat het (wederom) toevoegen van de verdeelmaatstaf «oppervlakte bedrijventerreinen» een herziening van het wetsvoorstel vergt en aldus niet kan worden gewijzigd bij toekomstig onderhoud? Heeft de regering overwogen in het herziene verdeelmodel de genoemde maatstaf «oppervlakte bedrijventerreinen» vooralsnog als dummy op te nemen, zodat deze desgewenst bij toekomstig onderhoud geactiveerd kan worden?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is op diverse plaatsen aangegeven dat er ten aanzien van het herziene verdeelmodel unanimitieit onder de provincies bestaat. Niettemin heeft de provincie Zeeland aangegeven grote problemen te hebben met de wijze waarop de maatstaf «eigen vermogen» wordt ingevuld. Deze provincie heeft aangegeven dat deze maatstaf voorbij gaat aan de feitelijke situatie, namelijk dat de provincie Zeeland sinds 2015 geen inkomsten uit eigen vermogen verwerft. Wat is het oordeel van de regering hierover? Hoe verhoudt deze constatering zich tot artikel 7 van de Financiële-verhoudingswet? Is zij bereid hiertoe een oplossing te bieden, al dan niet in afwachting van het voorgenomen onderhoud van het verdeelmodel?

Concreet is de insteek van dit voorstel geweest om het verdeelmodel aan te passen onder gelijk blijven van het financiële resultaat voor de provincies. De leden van de **SGP**-fractie vragen zich af of dit bij de herziening van een verdeelmodel een logisch uitgangspunt is. Is – als de uitkomst eigenlijk al vaststaat – het wel een echte aanpassing van het verdeelmodel? Is hier aantoonbaar aangesloten bij de concrete vraagstukken rond kosten en opbrengsten van provincies?

Zo geeft onder meer de Raad voor de financiële verhoudingen aan dat «dit op gespannen voet staat met het beginsel van kostenoriëntatie». Graag ontvangen de leden van de **SGP**-fractie een reactie van de regering

op dit begrijpelijke aandachtspunt. Dit is te meer van belang nu ook de wet zelf vraagt om aan te sluiten bij de concrete uitgaven en opbrengsten van provincies. Heeft de regering de indruk dat hiermee een daadwerkelijk toekomstbestendig model is gekozen?

Er is nog geen concrete datum voor de aanpassing van het budget aan het nieuwe verdeelmodel. Weliswaar is in de Tweede Kamer een motie aangenomen die vraagt om de datum te vervroegen, maar is de regering bereid om alsnog te komen – in overleg met het IPO – tot een spoedige aanpassing aan de herziene uitgangspunten? Is de regering bereid om dit vanuit haar wettelijke taak als fondsbeheerder op te pakken?

Het staat vast dat Zeeland te maken heeft met sterke negatieve gevolgen voor het eigen vermogen vanwege wegvallende inkomsten uit Delta. Dit betreft een fors deel van de Zeeuwse begroting. De leden van de SGP-fractie vragen de regering daarom om alsnog (op korte termijn) te komen tot een compensatie – in overleg met de provincie Zeeland en met het IPO – van de negatieve gevolgen. Is de regering bereid tot compensatie te komen, aansluitend bij het wettelijk uitgangspunt dat de verdeling «elk van de provincies in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren»?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning wacht met belangstelling de antwoorden van de regering af en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Engels

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,
Bergman