

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken hebben de onderstaande fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief inzake Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds (Kamerstuk 36410 C, nr. 5).

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Kling

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

II Antwoord / reactie van de minister

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

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.

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?

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?

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?

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?

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?

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.

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?

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 inspannen om het IPO en alle provincies achter het nieuwe model te krijgen?

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?

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?

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

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?

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

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)?

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)?

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?

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?

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?

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. 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? Hoe kijkt het kabinet aan tegen de huidige verhouding tussen taken en middelen van provincies? 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? 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? Hoe weegt het advies 'Elke regio telt!' mee in het bestuurlijk oordeel over het verdeelmodel?

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? Is het kabinet voornemens om het aantal specifieke uitkeringen - en daarmee ook de verantwoordingslasten van provincies - te verminderen?

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 automobilititeit te kunnen opvangen?

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

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.

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?

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?

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?

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.

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 Provinciefond 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?

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.

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?

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. 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?

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 herverdeeffecten

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?

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?

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?

II Antwoord/reactie van de minister