No.W04.16.0151/I 's-Gravenhage, 14 juli 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 2016, no.2016001037, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds. Aan het voorgestelde verdeelmodel ligt een rapport ten grondslag van de commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds (commissie-Jansen).[[1]](#footnote-1) Het model komt tegemoet aan de eerder gesignaleerde bezwaren met betrekking tot complexiteit en transparantie van het bestaande stelsel. Het aantal verdeelmaatstaven wordt aanzienlijk verminderd en bevordert mede daardoor eenvoud en transparantie van het stelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van het voorstel.

In de toelichting wordt het voorgestelde model beoordeeld aan de hand van twee in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) genoemde uitgangspunten voor een goed verdeelmodel, namelijk globaliteit en kostenoriëntatie.[[2]](#footnote-2) Vanuit het uitgangspunt globaliteit is het wenselijk dat een verdeelmodel zo min mogelijk verdeelmaatstaven bevat. Kostenoriëntatie vereist dat rekening wordt gehouden met relevante verschillen in uitgaven en inkomsten.

Gesteld wordt dat de introductie van de maatstaf ‘provinciespecifieke component’ minder goed past bij het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Voor genoemde maatstaf is evenwel toch gekozen, omdat deze logisch voortvloeit uit de door de provincies gestelde – en door de regering overgenomen – randvoorwaarde dat herverdeeleffecten tussen de provincies moeten worden voorkomen. De afweging leidt uiteindelijk tot de conclusie dat het nieuwe model beter voldoet aan het uitgangspunt van globaliteit, maar in mindere mate aan het uitgangspunt van de kostenoriëntatie. “Gelet op de verbeterde globaliteit en de unanieme steun van de provincies kunnen wij het op dit moment billijken dat (…) in de zoektocht naar de balans tussen globaliteit en kostenoriëntatie de nadruk op het eerste wordt gelegd.”[[3]](#footnote-3)

Wat het onderhoud van het verdeelmodel betreft, stelt de commissie-Jansen voor de verdeelmaatstaven één keer per vijf jaar aan te passen op basis van de gewijzigde kosten- en inkomstenstructuren.[[4]](#footnote-4) De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) komt in zijn advies over het verdeelmodel tot de conclusie dat uitstel van onderhoud daarvan over vijf jaar niet verantwoord is. Daarom beveelt de Rfv aan om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelmodel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte willen geven.[[5]](#footnote-5) De toelichting verschaft echter geen duidelijkheid over de termijn waarop het onderhoud zal gaan plaatsvinden. Gesteld wordt dat niet valt “te voorspellen welke ontwikkelingen zich zullen voordoen, wat de omvang daarvan is en of die wel of niet passen binnen de op dat moment geldende verdeling”.[[6]](#footnote-6)

De Afdeling merkt op dat de bij de totstandkoming van dit gewijzigde verdeelmodel gehanteerde randvoorwaarde – het voorkomen van herverdeeleffecten tussen provincies – niet past bij het in de Fvw verankerd uitgangspunt van kostenoriëntatie.[[7]](#footnote-7) Die kostenoriëntatie is te meer van belang omdat in het nog geldende bestuursakkoord 2011-2015 is vastgelegd dat de provincies zich terugtrekken uit het sociaal domein om zich te concentreren op hun belangrijker geworden rol in het ruimtelijk-economisch domein In dit akkoord is daarom afgesproken dat de positie van de provincies op het terrein van ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur en landschap en verkeer en vervoer wordt versterkt. Voor een effectuering van die afspraak is toereikende budgettering voor een goede uitvoering van genoemde taken cruciaal. In het licht van genoemd bestuursakkoord is het opmerkelijk dat het kenmerk ‘bedrijvigheid in de provincies’ – dat juist is gelieerd aan het terrein regionale economie – wordt geschrapt.[[8]](#footnote-8) Daarom dient nader te worden gemotiveerd waarom het kenmerk ‘bedrijvigheid in de provincies’ een element is dat geen reële betekenis heeft voor het verdeelmodel.[[9]](#footnote-9) Tevens dient nader te worden ingegaan op de gevolgen van het gebruik van de maatstaf ‘provinciespecifieke uitkering’ in het licht van de gewenste kostenoriëntatie van het verdeelmodel.

Mede gelet op het belang van een stabiel en toekomstbestendig financieel verdeelstelsel,[[10]](#footnote-10) acht ook de Afdeling een meer kostengeoriënteerde benadering op basis van de provinciale kerntaken en een meer op de werkelijkheid gestoeld rendement op het vermogen van de provincies noodzakelijk.[[11]](#footnote-11) In verband daarmee dient duidelijkheid te worden gecreëerd over de termijn waarop onderhoud aan het stelsel zal plaatsvinden. De opmerking in de toelichting dat niet valt te voorspellen welke ontwikkelingen zich op dit punt zullen voordoen, is ontoereikend. Het feit dat de discussie over de meest wenselijke inrichting van ons openbaar bestuur al decennia lang wordt gevoerd laat onverlet dat in het licht van de Fvw aan de provincies een kostengeoriënteerd budget ter beschikking dient te worden gesteld voor de uitvoering van het provinciale takenpakket.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen met een meer uitgekristalliseerde opvatting over de gewenste ontwikkeling van het verdeelmodel ten behoeve van de provincies en helderheid te verschaffen over de termijn waarop het onderhoud zou dienen plaats te vinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. “Redelijk verdeeld”, december 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Paragraaf 2.3 van de toelichting. Die uitgangspunten zijn ontleend aan artikel 7 van de Fvw dat bepaalt dat de verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag rekening houdt met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven. [↑](#footnote-ref-2)
3. Paragraaf 2.3 (onder Conclusie) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-3)
4. Paragraaf 2.2 van de toelichting. [↑](#footnote-ref-4)
5. Advies van 9 mei 2016 over wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds, blz. 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Paragraaf 2.3 (onder Onderhoud) van de toelichting. [↑](#footnote-ref-6)
7. Tot die conclusie komt ook de Raad voor de financiële verhoudingen (advies van 9 mei 2016). [↑](#footnote-ref-7)
8. Ook de Rfv acht het schrappen van genoemd kenmerk prematuur (advies van 9 mei 2016). [↑](#footnote-ref-8)
9. Paragraaf 4 van de toelichting. [↑](#footnote-ref-9)
10. Zie in dit verband Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3, blz. 58. [↑](#footnote-ref-10)
11. Evenals de Rfv in zijn advies. [↑](#footnote-ref-11)