
Vergaderjaar 2024-2025

36 600 C Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2025

B **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 4 februari 2025

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het wetsvoorstel tot Vaststelling van de begrotingsstaat van het Provinciefonds voor het jaar 2025. We danken de leden voor hun inbreng en gaan graag in op de in het verslag gestelde vragen.

In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording van de vragen in gewone typografie. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden. Om naar vragen en antwoorden te verwijzen, zijn de vragen genummerd.

1. Inleiding

De leden van de fracties van het CDA en OPNL hebben met belangstelling kennisgenomen van de Begrotingsstaat provinciefonds 2025. Naar aanleiding hiervan wensen de leden gezamenlijk enkele vragen te stellen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en hebben daarover enkele vragen.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en OPNL gezamenlijk

Vraag 1: Kan de regering op korte termijn inzicht geven in het takenpakket van provincies en een overzicht opstellen van de medebewindstaken? Voor de duidelijkheid; hiermee wordt niet het overzicht van taakmutaties uit de circulaires bedoeld, aangezien dit geen inzicht geeft in de omvang van de taken en geen houvast biedt voor een adequate beoordeling of hier voldoende middelen tegenover staan. Indien de regering dit niet kan geven, dan is de vraag hoe de regering zonder dit inzicht in staat is om te voldoen aan het gestelde in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), waarin het compensatiebeginsel is vastgelegd?

De voornaamste taken van de provincies zitten op het gebied van bestuur en ondersteuning, (vaar)wegenbeheer, exploitatie openbaar vervoer, water en milieu, natuurbeheer, wegenprojecten, projecten openbaar vervoer, natuurontwikkeling, economie, ruimte, cultuur en maatschappij. Het is echter niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van de taken van provincies en of de financiering daarvan adequaat is. Klassiek wordt het takenpakket van gemeenten en provincies onderverdeeld in autonome en medebewindstaken. In de praktijk zien we dat taken zich ergens op de schaal van autonome taken tot dwingende medebewindstaken bevinden. De mate van autonomie van provincies verschilt dus per taak. Provincies hebben over de besteding van de middelen uit het provinciefonds geen verantwoordingsplicht richting het Rijk, hierdoor is het mogelijk dat er integraal beleid wordt gemaakt over de taakvelden heen. Kortom provincies zijn zelfstandige bestuurslagen met een eigen autonomie en eigenheid, op basis waarvan zij zelfstandig tot besluiten komen. De 'Contourennota financieringssysteem medeoverheden' beschrijft uitgangspunten voor de financiering van medeoverheden. Het financieel arrangement – waaronder de

wijze van bekostiging, verantwoording en monitoring – moet passend zijn bij de ruimte om beleidskeuzes te maken. De taken die via het provinciefonds worden bekostigd kennen een zekere mate van beleidsruimte. Afstappen van deze vrije besteedbaarheid en in plaats daarvan verschillende taken in het gemeente- en provinciefonds verschillend bekostigen, indexeren en monitoren, zou een fundamentele wijziging zijn van het stelsel, die zou ingrijpen in de autonomie van gemeenten. Ook de democratische legitimatie is hierbij een belangrijk punt: welke overheidslaag is waarvoor door de burger aan te spreken.

Het is van belang dat provincies en gemeenten over voldoende middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) beschikken bij de uitvoering van hun taken. Provincies zijn dan ook van oudsher nauw betrokken bij de beleidsontwikkeling en de besluitvorming over taken die door het Rijk bij provincies worden neergelegd. Bij uitbreiding van of bij nieuwe taken wordt van oudsher artikel 2 Financiële-verhoudingswet of als er sprake van nieuwe of aangepaste medebewindstaken artikel 105 lid 3 Provinciewet toegepast.

Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering. Het huidige regeerprogramma benadrukt dat medeoverheden vroegtijdig en goed betrokken moeten worden in landelijk beleid om de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt goed te kunnen betrekken. Met het oog hierop intensificeert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als coördinerend departement de inzet op de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), die als uitgangspunt heeft dat medeoverheden vanaf de start van de beleidsvorming betrokken worden en dat er een balans is tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie). Het kabinet vindt het belangrijk om hier op in te blijven zetten en waar nodig tot verbeteringen te komen.

Sinds 2023 wordt in het kader van de UDO stelselmatig bij nieuw beleid of aanpassing van bestaand beleid nagegaan, of deze balans tussen ambitie, taken, middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) er is. Uitgangspunt hierbij is dat de (koepels van) decentrale overheden vanaf de start betrokken worden om mee te denken over de vormgeving van het beleid en daarbij bovengenoemde balans te bewaken. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of en hoe het nieuwe of aangepaste beleid uitvoerbaar is voor provincies en gemeenten. Bij nieuwe of aangepaste beleidsvoornemens met gevolgen voor provincies wordt als onderdeel van de UDO, zoals al van oudsher gebruikelijk was, ook artikel 2 Financiële-verhoudingswet toegepast of in geval van medebewindstaken artikel 105 lid 3 Provinciewet. De uitkomsten van een UDO – inclusief achterliggende onderzoeken, zoals een uitvoeringstoets - zijn openbaar en worden met de Kamer gedeeld bijvoorbeeld doordat ze zijn opgenomen in de Memorie van Toelichting of in een brief aan de Kamer over het onderwerp waar de UDO betrekking op heeft.

In het Overhedenoverleg van 21 november jl. is van kabinetszijde erkend dat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk staat. Gezien, zoals hiervoor aangegeven, het belang van een goede balans, moet het gesprek hierover zorgvuldig en precies worden gevoerd. Dit heb ik eind november dan ook aan uw Kamer (Kamerstukken 2024-2025, 36600 B nr. 22) geschreven. Als kabinet willen we met de medeoverheden een weg naar voren bewandelen. Zoals ook in deze brief van 29 november aangegeven, streeft het kabinet ernaar om, in goede interbestuurlijke samenwerking bij de uitwerking van het regeerprogramma, samen met de medeoverheden tot een goede balans te komen.

Vraag 2: De afgelopen jaren is de werkelijke inflatie meermaals 1 à 2 procent hoger uitgekapt dan ingeschat.¹ Deze onderschatting heeft geleid tot minder middelen voor provincies om hun taken goed uit te voeren. Vanaf dit jaar wordt de inflatiecorrectie berekend aan de hand van het bruto binnenlands product (bbp). Hoe wordt met deze nieuwe methode voorkomen dat de inflatie wederom hoger uitpakt dan voorspeld? Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is het van belang om kritisch te kijken naar de manier van inflatiecompensatie, bijvoorbeeld door stelselmatig terug te kijken naar de gerealiseerde inflatie. Kan de regering hierop

¹ <https://www.ipo.nl/media/hk0j012v/240927-inbreng-algemene-financi%C3%ABle-beschouwingen-def.pdf> p.2.

reflecteren en toelichten of de nieuwe methode voldoet aan het advies om stelselmatig terug te kijken naar de gerealiseerde inflatie?

De Tweede Kamer heeft op 6 november 2024 de motie-Chakor/Van Nispen aangenomen die de regering verzoekt om de financiële effecten en voor- en nadelen van de nieuwe berekeningswijze taakmutaties inzichtelijk te maken. Het moment van vaststelling van de index en het verschil tussen raming en realisatie is onderdeel van de Kamerbrief die op dit moment opgesteld wordt. Wel is al duidelijk dat de gemiddelde afwijking afhankelijk is van de lengte van de periode. Kijkend naar een langere periode (vanaf 2000) is de afwijking kleiner, namelijk -0,2%. Dat de afwijking groter is in de afgelopen zeven jaar wordt voornamelijk veroorzaakt doordat deze jaren extra volatiel waren met de coronacrisis en de stijgende energieprijzen. De ramingen tenderen op lange termijn naar een gemiddelde.

Vraag 3: *De ROB adviseert om de transitie naar het nieuwe verdeelmodel binnen een termijn van drie jaar af te ronden en daarmee duidelijkheid te creëren voor provincies.² Hoe waarschijnlijk en realistisch acht de regering dat het hele traject voor 1 januari 2028 is afgerond en geïmplementeerd? Welke maatregelen worden getroffen om uitstel te voorkomen? Volgens het IPO zouden de provincies niet benadeeld mogen worden als er vertraging optreedt in de uitvoering van het plan. Is de regering het hiermee eens en kan zij dat toezeggen? Graag nadere toelichting.*

Het IPO heeft mij in haar schrijven van 1 oktober jl. laten weten dat zij het vertrekpunt van de ROB onderschrijven en dat zij vinden dat de verantwoordelijkheid nu nadrukkelijk bij de fondsbeheerders ligt. Als fondsbeheerders onderschrijven wij dat het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voorstelbaar en navolgbaar is en dat de fondsbeheerders uiteindelijk verantwoordelijk zijn.

Als fondsbeheerders hebben we het IPO laten weten hen graag te betrekken bij het plan van aanpak en de verdere uitwerking, zoals de provincies ook betrokken zijn geweest bij het onderzoek naar CEBEON aangaande het nieuwe verdeelmodel en we gezamenlijk met de provincies zijn opgetrokken bij de ROB adviesaanvraag aangaande het nieuwe verdeelmodel. Binnenkort bespreek ik met de provincies een voorzet voor een plan van aanpak, wat ik daarna met beide Kamers wil te delen.

Vraag 4: *De leden van genoemde fracties hechten groot belang aan de uitvoerbaarheid van beleid. Daarom stellen zij de volgende vragen. Worden er UDO's (uitvoerbaarheidstoetsen decentrale overheden) uitgevoerd in het kader van het provinciefonds? Zo nee, waarom niet? Indien er UDO's zijn uitgevoerd voor de begroting provinciefonds 2025 en daarna, is de regering bereid deze met de Eerste Kamer te delen? Kan de regering aangeven hoe zij de inhoud van deze uitvoeringstoetsen beoordeelt? Welke gevolgen verbindt de minister aan de resultaten van deze UDO's? Graag ontvangen de leden een overzicht en planning van de nog uit te voeren UDO's in het kader van het provinciefonds 2026. Ook hier de vraag om deze te delen met de Eerste Kamer.*

Vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het beleid op hun terrein en om met dit beleid samenhangende taken en bevoegdheden al dan niet deels bij gemeenten en provincies te beleggen. Vakdepartementen voeren een UDO uit zodra beleid wordt ontwikkeld of aangepast dat bij gemeenten of provincies wordt belegd. De financiële gevolgen van het beleid, in zoverre dit wordt belegd bij gemeenten of provincies, slaan neer in de begrotingen van het gemeente- en provinciefonds. Zo heeft het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een UDO uitgevoerd op de lagere wet- en regelgeving van de Wet Versterking Regie op de Volkshuisvesting.

Zoals ook vermeld in het regeerprogramma is het voor een sterk bestuur van belang dat taken en bevoegdheden aan het best passend bestuurlijk niveau worden toebedeeld en dat medeoverheden hun taken overal in Nederland kunnen uitvoeren: ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht – en democratische controle daarop – moeten in balans zijn. Periodiek wordt in het Overhedenoverleg (gesprek tussen een Kabinetsdelegatie en de voorzitters van de VNG, IPO en UvW) stilgestaan bij de vraag of er sprake is van een goede balans. Daarnaast wordt een Beleidskader decentraal en

² <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2024/9/20/toekomstbestendige-verdeling-provinciefonds-vraagt-bestuurlijke-keuzes#:~:text=De%20ROB%20adviseert%20deze%20onderzoeken,leggen%20voor%20een%20toekomstbestendig%20verdeelmodel.> 20-9-2024.

gedeconcentreerd bestuur opgesteld met een afwegingskader voor de toedeling van taken en bevoegdheden.

Uitgangspunt bij de UDO is dat de (koepels van) decentrale overheden vanaf de start betrokken worden om mee te denken over de vormgeving van beleid en in beeld te brengen van de gevolgen van de beleidsvoornemens die hen raken. Het vakdepartement bepaalt bij aanvang samen met BZK en de relevante koepel(s) hoe omvangrijk de UDO moet zijn. Uitgangspunt van de UDO is proportionaliteit: beperkt als het kan, uitgebreid als het moet. Het ministerie van BZK adviseert daarbij of er sprake is van een passend bestuurlijke en financieel arrangement. Waar nodig worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd, zodat duidelijk wordt of de beleidsvoornemens uitvoerbaar zijn, wat de financiële effecten zijn en hoe de bekostiging vorm kan worden gegeven. Bij beleidsvoornemens met gevolgen voor decentrale overheden wordt als onderdeel van de UDO artikel 2 Financiële-verhoudingswet toegepast. Is er sprake van nieuwe of aangepaste medebewindstaken dan is artikel 105 lid 3 Provinciewet van toepassing. De uitkomsten van de UDO en eventuele achterliggende rapportages worden openbaar – bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij een wetsvoorstel - zodra het concept-beleid in consultatie gaat. De regering betreft de UDO bij de beantwoording van de vraag of het nieuwe of aangepaste beleid uitvoerbaar is voor decentrale overheden. Voor mij vormt de UDO een belangrijke toetssteen voor de beoordeling van concept-beleid van het Rijk dat decentrale overheden raakt. Hierbij is met name van belang dat er balans is tussen ambities, middelen, taken en uitvoeringskracht.

Ik zal uw Kamer een overzicht verstrekken zodra ik in beeld heb welke UDO's worden uitgevoerd en waar mogelijk wat de geschatte doorlooptijd daarvan is.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

Vraag 5: Zijn de gevolgen van de bezuinigingen op het provinciefonds duidelijk met betrekking tot de ambities, taken en realisatiekracht van de provincies? Deelt de regering de mening van de leden van de SP-fractie dat de uitvoering van de taken door provincies verder onder druk komt te staan door de aangekondigde bezuinigingen, onvoldoende compensatie voor de inflatie en een korting bij het overdragen van de specifieke uitkeringen?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 1 is het vanwege beleids- en bestedingsvrijheid bij provincies niet mogelijk om te beoordelen of het huidige takenpakket adequaat is gefinancierd. De mate van autonomie van provincies verschilt namelijk per taak en provincies hebben over de besteding van de middelen uit het provinciefonds geen verantwoordingsplicht richting het Rijk. Provincies zijn immers zelfstandige bestuurslagen met een eigen autonomie en eigenheid, op basis waarvan zij zelfstandig tot besluiten komen, en de middelen uit het provinciefonds zijn bestedingsvrij. Tussen provincies is een grote diversiteit gezien de vrijheid die ze hebben bij de invulling van hun taken, inclusief hoe ze de reikwijdte van hun taken invullen. Zoals hierboven aangegeven moet de wijze van bekostiging aansluiten bij de ruimte die gemeenten hebben om zelf beleidskeuzes te maken. Wanneer van rijkszijde per taak in het provinciefonds in beeld wordt gebracht wat een daarvoor passend budget is dan grijpt dit in op de autonomie van provincies.

Zoals ook in het antwoord op vraag 1 aangegeven is het van belang dat provincies en gemeenten over voldoende middelen (financieel als qua bevoegdheden) en uitvoeringskracht (menskracht, praktisch uitvoerbaar/organisatie) beschikken bij de uitvoering van hun taken. Van kabinetszijde is in het Overhedenoverleg van 21 november jl. erkend dat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk staat. Ik schreef eind november aan uw Kamer (Kamerstukken 2024-2025, 36600 B nr. 22) dat het gesprek hierover zorgvuldig en precies moet worden gevoerd. Als kabinet willen we met de medeoverheden een weg naar voren bewandelen. Zoals ook in deze brief van 29 november aangegeven, streeft het kabinet ernaar om, in goede interbestuurlijke samenwerking bij de uitwerking van het regeerprogramma, samen met de medeoverheden tot een goede balans te komen.

Verder heeft op 26 november het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv) plaatsgevonden. Hier hebben de beheerders van het gemeente- en provinciefonds, ondergetekende en de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, met de koepels van medeoverheden constructief gesproken over enkele lopende zaken. Specifiek is daarbij afgesproken dat in gezamenlijkheid gewerkt wordt aan een

inventarisatie van de voor- en nadelen van de nieuwe berekeningswijze (inclusief grondslag en ramingen) van het accres. Daarmee geef ik ook uitvoering aan de motie-Chakor/Van Nispen van de Tweede Kamer. De inventarisatie staat op de agenda van het eerstvolgende BOFv. Ik zal uw Kamer informeren over de uitkomsten.

Voorts verwijst u ernaar dat in het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeente- en het provinciefonds en daarbij een budgetkorting van 10 procent te hanteren. Een deel van deze ombuiging kan worden ingevuld doordat de overheveling van specifieke uitkeringen leidt tot de ontschotting van middelen bij medeoverheden. Het worden dan eigen middelen van de desbetreffende medeoverheid. Gemeenten en provincies kunnen daarmee integraal kijken naar de besteding van middelen en als gevolg hiervan doelmatigheidswinst behalen. Met deze maatregel wordt de autonomie van decentrale overheden op het financiële vlak vergroot. De mate waarin de vrije inzetbaarheid van financiële middelen bijdraagt aan een vergroting van de doelmatigheid, zal van specifieke uitkering tot specifieke uitkering verschillen en valt vooraf niet in te schatten (Kamerstukken 2024-2025, 36600 C nr. 21). Het betreft hier geen exacte wetenschap. Een precieze kwantitatieve onderbouwing is om die reden ook moeilijk te geven. Een ander deel van de ombuiging kan worden onderbouwd door verminderde verantwoordings- en controlelasten. Specifieke uitkeringen brengen over het algemeen een hoge verantwoordingslast met zich mee voor medeoverheden.

Vraag 6: Heeft de regering inzicht welke gevolgen dit gaat hebben voor de inwoners van provincies voor wat betreft provinciale taken? Heeft de regering inzicht in wat de gevolgen zijn van de bezuinigingen op de provincies voor de regionale samenwerking bij de uitvoering van taken?

Zoals in het antwoord op vraag 1 aangegeven, zijn provincies zelfstandige bestuurslagen met een eigen autonomie en eigenheid, op basis waarvan zij zelfstandig tot besluiten komen, en de middelen uit het provinciefonds zijn bestedingsvrij. Tussen provincies is een grote diversiteit gezien de vrijheid die ze hebben bij de invulling van hun taken, inclusief hoe ze de reikwijdte van hun taken invullen. Hierdoor kan het Rijk de impact op een individuele provincie niet duiden.

Verder, zoals ook in het antwoord op vraag 1 aangegeven, is van kabinetszijde is in het Overhedenoverleg van 21 november jl. erkend dat de balans tussen de ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht onder druk staat. Zoals ook in deze brief van 29 november aangegeven, streeft het kabinet ernaar om, in goede interbestuurlijke samenwerking bij de uitwerking van het regeerprogramma, samen met de medeoverheden tot een goede balans te komen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark