Herengracht 23
2511 EG DEN HAAG
telefoon (070) 888 12 12
www.ipo.nl

Aan
de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de heer drs. P.E. Heerma
en
de staatssecretaris van Financiën de heer E. Eerenberg

Interprovinciaal Overleg

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		FOB 12300/2026	23 juni 2026

onderwerp
Financiering provincies

Geachte minister Heerma en staatssecretaris Eerenberg, beheerders van het provinciefonds,

Achtergrond en inleiding
Grote opgaven dienen zich aan, vandaag en in de jaren die voor ons liggen. Netcongestie, woningbouw, natuurherstel, landbouw, infrastructuur en hoogwaardig openbaar vervoer vragen om richting en daadkracht. Dit zijn geen vraagstukken die zich laten oplossen binnen de grenzen van één bestuurslaag. Zij vragen om een gezamenlijke inzet van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Alleen wanneer wij samen handelen als één overheid, als we de verantwoordelijkheid delen en elkaar als betrouwbare bondgenoten weten te vinden, kunnen wij deze opgaven het hoofd bieden. Vanuit die overtuiging en in die rol van bondgenoot, richten wij ons met deze brief tot u.

Samenwerken aan de grote opgaven in Nederland
Elke dag werken provincies, samen met partners in de regio, aan de grote maatschappelijke opgaven. De plannen liggen er, de samenwerkingen zijn gesmeed, de maatschappelijke energie is groot. Maar onze uitvoeringskracht stuit steeds vaker op een harde grens: het uitblijven van adequate, structurele financiering. De ambities en taken op het terrein van natuur, infrastructuur en openbaar vervoer kunnen met de huidige provinciale middelen domweg niet worden waargemaakt. Dat is geen gevoelskwestie, maar een harde constatering: drie recente, onafhankelijke onderzoeken – in opdracht van of met medewerking van zowel Rijk als provincies – laten zien dat de beschikbare middelen voor deze domeinen ontoereikend zijn. Dat is zorgwekkend.

Verdeling van het provinciefonds
Gegeven deze zeer uitdagende context hebben de provincies de opdracht aanvaard om zelf te komen tot een verdeling van de beschikbare middelen in het provinciefonds. De provincies zijn enerzijds het rijk erkentelijk dat deze ruimte geboden is en zij hebben de samenwerking in de afgelopen periode erg gewaardeerd. Anderzijds bestaat het gevoel voor een welhaast 'onmogelijke opgave' te zijn geplaatst.

Inlichtingen bij : [redacted]
Email : [redacted]
Bijlagen : 1

Vol overtuiging zijn de provincies aan de slag gegaan om te komen tot een nieuw verdeelmodel, in de wetenschap dat provincies optimaal kennis hebben van de eigen uitdagingen en provinciespecifieke opgaven, historie en bestuurlijke keuzes. Het verdelingsvraagstuk ligt al jaren voor en is zeer complex. Immers, dit gaat over genoemde opgaven maar raakt ook de provinciale autonomie. Het typeren en respecteren van de provinciale eigenheid en specifieke omstandigheden in het verdeelmodel is geen sinecure. Bovenal doet dit een groot beroep op solidariteit. De twaalf provincies zijn het eens over de uitgangspunten voor een nieuw verdeelmodel van het provinciefonds. Zij tonen daarmee onderlinge solidariteit. Daarbij achten zij dit nieuwe verdeelmodel onlosmakelijk verbonden met solidariteit tussen het rijk en de provincies op twee belangrijke punten: (1) mede-eigenaarschap bij het aanpakken van de grote opgaven enerzijds en (2) balans tussen taken en middelen anderzijds. Wanneer voortgang en commitment op deze punten ontbreekt, dan trekt dat een extra zware wissel op de solidariteit.

Samenwerken aan de grote opgaven
Hoewel de grote maatschappelijke opgaven overal spelen, zijn er duidelijke verschillen tussen provincies. Het maken van een verdeelmodel vraagt dan ook meer dan een technische rekenexercitie. Elke provincie kent een eigenheid en provinciespecifieke omstandigheden die met grote zorgvuldigheid zijn gewogen. Maatwerk is nodig om recht te doen aan zowel de provincies die al sinds de 16e eeuw bestaan, als aan de jongste provincie uit 1986. Elk kent een eigen historie en dynamiek. Het is daarom belangrijk om niet langer de absolute groei maar juist de relatieve groei als maatstaf voor het verdeeldmodel te nemen.

Daarnaast zijn er provincies waar specifieke infrastructuur- en bereikbaarheidsopgaven het financiële beeld wezenlijk kleuren. Utrecht is de enige provincie met een eigen traminfrastructuur in exploitatie; de structurele meerkosten van dit hoogwaardige openbaar vervoer kunnen in het huidige verdeelmodel onvoldoende geadresseerd worden. Ook Flevoland kent een afwijkende problematiek van stille lasten die te maken heeft met haar ontstaansgeschiedenis; toentertijd is de infrastructuur ‘om niet’ overgedragen door het Rijk. Daarbij was geen sprake van een ‘bruidsschat’ voor vervangingsinvesteringen dat zich vertaalt in forse kapitaallasten. In het besef dat een verdeelmodel niet álle vraagstukken kan oplossen, is het essentieel dat deze vraagstukken en structurele meerkosten wel elders geadresseerd worden.

De infrastructuur is een punt van grote zorg. In de (groot)stedelijke regio’s wordt infrastructuur intensief gebruikt. De onderhouds- en vernieuwingsopgave is groot, acuut en groeit sterk in volume en kosten. Aan de andere kant van het spectrum staan provincies met een relatief dunbevolkt, uitgestrekt gebied en hoge vaste lasten voor het in stand houden van voorzieningen. Hetzelfde thema kent twee totaal verschillende problematieken. Want het is een totaal andere opgave om met relatief weinig inwoners een fijnmazig netwerk van wegen, bruggen, openbaar vervoer en basisvoorzieningen in stand houden. De kosten per inwoner liggen daar structureel hoger. In het voorliggende model is daarom gekozen voor een andere maatstaf voor ‘inwoners landelijk gebied’. Er is gekozen voor een CBS-maatstaf die aansluit bij het vraagstuk en bovendien geen schoksgewijze effecten oplevert.

Tot slot een duiding van de financiële (vermogens)posities; ook dat is immers onderdeel van het verdeelvraagstuk. Er zijn historisch gegroeide verschillen tussen provincies, mede door autonome (beleids)keuzes. Sommige provincies konden grote vermogens opbouwen door aandelen in energiebedrijven en/of andere dividendstromen. Terwijl andere provincies nauwelijks overige eigen middelen hebben en daarom sparen of lenen voor maatschappelijke investeringen. Deze scheefheid

werkt nog altijd door in de financiële posities. In het oude verdeelmodel werd bij enkele provincies nog rendement verondersteld dat zij feitelijk helemaal niet kunnen realiseren, of werd voorbijgegaan aan het gebruik van vreemd vermogen. In het voorliggend verdeelmodel wordt daarom uitgegaan van de daadwerkelijke rendementen per provincie (dividend en rente) over een voortschrijdend achtjarig gemiddelde. Daarbij past een correctie voor rentelasten; zo kunnen ook de niet-vermogende provincies investeren in bijvoorbeeld netbeheerders en drinkwaterbedrijven om opgaven rondom netcongestie en water op te pakken.

Tot welke mate er in het model sprake moet zijn van een verevening van de eigen middelen is één van de moeilijkste bespreekpunten geweest tussen de provincies. De verevening is onderdeel van het grotere samenhangend geheel. Daarbij tekenen wij aan dat vermogende provincies graag een lagere, en minder vermogende provincies graag een hogere verevening hadden gezien. Waarbij voor beide standpunten valide argumenten zijn.

Balans taken en middelen
In het Regeerakkoord 2026-2030 wordt terecht onderstreept dat *"goede interbestuurlijke verhoudingen essentieel zijn om de grote maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken"*. De goede gesprekken die wij recent met elkaar hebben gevoerd, tonen dat dit in de praktijk betekenis krijgt. Hierover zijn de provincies positief. We lijken een welkome kentering te zien. Wij waarderen dat het Rijk met mede-overheden meerjarige en betrouwbare afspraken wil maken, zodat *"een gelijkwaardige samenwerking ontstaat waarin iedere bestuurslaag verantwoordelijkheid neemt en kan leveren"*, eveneens een treffende passage uit het regeerakkoord. Het naleven van de afspraken uit het rapport *'Samen bouwen aan resultaten - Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen'* van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen onder voorzitterschap van de heer Polman achten wij daarin evenzo belangrijk.

Tegelijkertijd is de huidige financiering van provincies niet in lijn met de gezamenlijke ambities. Daar is met grote spoed en op korte(re) termijn een oplossing voor nodig. Bij opgaven rond natuur, stikstof, infrastructuur, woningbouw en energie staan provincies nadrukkelijk aan de lat, maar ontbreekt het aan structureel toereikende middelen om die verantwoordelijkheid ook (volledig) waar te maken. Dat wringt: één overheid kan niet stevig leveren op gezamenlijke doelen als één schakel stelselmatig financieel wordt verzwakt. Juist in de geest van het regeerakkoord zien wij hierin geen reden om ons terug te trekken, maar een uitnodiging om samen de volgende stap te zetten: het provinciefonds zó vormgeven dat provincies hun rol als volwaardige, slagvaardige partner van het Rijk kunnen blijven vervullen.

In andere woorden; het nieuwe verdeelmodel maakt een verdeling van de koek mogelijk, maar die koek moet ook groter!

Voorstel voor een nieuw verdeelmodel
De uitgangspunten waar de provincies overeenstemming over hebben bereikt zijn gebaseerd op het advies *"Nieuw verdeelmodel Provinciefonds. Bouwstenen bij het voorliggende voorstel."* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (sept. 24), de brief van de gezamenlijke provincies met de weging van dat advies (nov. 24), de in juni 2025 overeengekomen tussenstap, de Kamerbrief (juli 25), de vele gezamenlijke en bilaterale gesprekken van de afgelopen weken en de recente brief van de fondsbeheerders. Deze basisdocumenten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

Daarnaast doen wij een voorstel voor een ingroeipad. Dit ingroeipad moet enerzijds de provincies die financieel nadeel ondervinden in staat stellen om zonder grote schokken, dit nadeel structureel te verwerken in hun begroting. Anderzijds moet het de provincies die financieel voordeel hebben van de nieuwe verdeling, zo snel mogelijk in staat stellen dit voordeel te kunnen benutten. In de Tussenstap in 2025 hebben we vooruitlopend hierop een flinke eerste stap gezet in 2026 en een afspraak gemaakt over procentuele maximalisering van het nadeel in 2027.

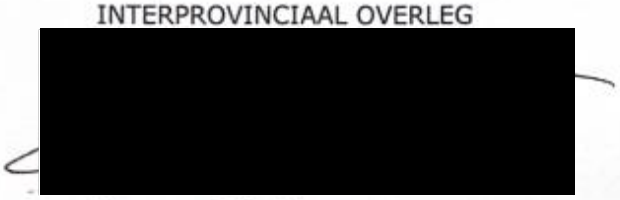
De uitgangspunten, de daaraan gekoppelde randvoorwaarden en technische model-modaliteiten alsmede het ingroeipad en notitie over de overige eigen middelen zijn opgenomen in een aparte bijlage bij deze aanbiedingsbrief.

Met deze brief bieden we de fondsbeheerders een voorstel aan voor de verdeling van het provinciefonds. Een voorstel dat onderbouwd, transparant, navolgbaar, stabiel, uitlegbaar, redelijk en billijk is. De uitkomst voldoet aan de in de Kamerbrief (3 juli 2025) opgenomen toetsingscriteria van de fondsbeheerders. De provincies vertrouwen er derhalve op dat de fondsbeheerders, na validatie, de uitkomst onverkort omarmen, inclusief de randvoorwaarden van het ingroeipad en van het periodieke onderhoud en dat de fondsbeheerders waar toewijding, inzet en betrokkenheid vanuit rijkszijde nodig is op de realisatie van de genoemde voorwaarden danwel aandachtspunten deze onverkort toezeggen.

Hiermee komen de fondsbeheerders en de twaalf provincies de afspraak, gemaakt vlak voor de zomer van 2025, na dat het nieuwe model per 1 januari 2027 wordt ingevoerd.

De voorzitter en de vice-voorzitter van de bestuurlijke adviescommissie financiën en openbaar bestuur zijn (desgewenst) beschikbaar voor een nadere toelichting.

Hoogachtend,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



Mevrouw I.R. Adema
Voorzitter IPO

Bijlage 1 – Model-technische uitwerking

Inleiding
Conform de gemaakte afspraken bij de tussenstap (zie brief 3 juli 2025) is in de afgelopen maanden door verschillende werkgroepen geïnventariseerd welke verbeteringen aan het concept verdeelmodel nodig en mogelijk zijn. Deze werkgroepen richtten zich op de stabiliteit van het verdeelmodel, de opbouw van de uitgavenclusters (OV, infrastructuur, natuur, economie, ruimte en cultuur en maatschappij) en de verevening van de overige eigen middelen (OEM).

Een belangrijk onderdeel van de randvoorwaarden bij de tussenstap was een toets op de stabiliteit van het concept verdeelmodel, zoals ontwikkeld door CEBEON. Mede op basis van onafhankelijk onderzoek door de Rebel Group is vastgesteld dat het concept verdeelmodel voor het grootste deel stabiel is. De meeste maatstaven bewegen mee met de ontwikkelingen (en zijn dus dynamisch), maar leiden niet tot ongewenste of onverklaarbare (schok)effecten. Een aantal maatstaven vergen echter wel aandacht: inwoners landelijk gebied, reizigerskilometers OV, groei en krimp.

Op basis van de uitkomsten van de werkgroepen en de in de voorliggende brief benoemde uitgangspunten en redeneringen, zijn vijf verbeteringen aan het concept verdeelmodel naar voren gekomen. Deze verbetering dragen niet alleen bij aan de stabiliteit en robuustheid van het nieuwe verdeelmodel, maar ook aan de uitlegbaarheid ervan. De verbeteringen zijn nader uitgewerkt in deze bijlage. Ook zijn in deze bijlage afspraken geformuleerd omtrent het periodiek onderhoud en het ingroeipad.

Verbetering 1: CBS maatstaf inwoners landelijk gebied
In het concept verdeelmodel is de maatstaf inwoners landelijk gebied opgenomen vanwege de hogere kosten voor een gelijk voorzieningenniveau in dunbevolkte gebieden. Geconstateerd is dat de wijze waarop deze maatstaf was vormgegeven leidt tot schokbewegingen. Dit heeft ermee te maken dat het ‘omslagpunt’ voor wel/niet landelijk per gemeente werd bepaald. In de afgelopen jaren is bij een aantal gemeenten dat omslagpunt bereikt, wat zou hebben geleid tot omvangrijke verschuivingen in de verdeling. Het CBS heeft echter een maatstaf met de inwoners landelijk gebied per provincie, die op basis van de omgevingsadressendichtheid per vierkante kilometer is bepaald. Deze maatstaf dient nog steeds hetzelfde doel, maar is nauwkeuriger en daarmee stabieler over de tijd.

In de clusters Economie en Cultuur & Maatschappij wegen zowel de maatstaf inwoners landelijk gebied als de maatstaf totale inwoneraantallen mee. Bij het toepassen van de CBS maatstaf voor inwoners landelijk gebied worden meer inwoners als ‘landelijk’ meegeteld. Daardoor groeit de omvang van de clusters Economie en Cultuur & Maatschappij. De toename is vooral bij de provincies met veel inwoners. Door het gewicht van de maatstaf totale inwoneraantallen te verkleinen, wordt dit effect deels geneutraliseerd.

Concreet betekent de verbetering het volgende:
- ✓ Het gebruik van de CBS maatstaf ‘inwoners landelijk gebied’ per provincie in plaats van de maatstaf die was ontwikkeld door CEBEON.
- ✓ Het verlagen van het gewicht van de maatstaf ‘inwoners’ met 35% in zowel het cluster Economie als het cluster Cultuur & Maatschappij.

Verbetering 2: Tijdelijk bevriezen reizigerskilometers OV
In het concept verdeelmodel is de maatstaf ‘reizigerskilometers’ in het OV voor zowel bus als trein opgenomen. De oorspronkelijke opzet van het model is gebaseerd op de situatie van voor de coronapandemie. Tijdens de pandemie lagen de reizigerskilometers drastisch lager dan daarvoor. Het

herstel is tot op heden nog niet volledig ten opzichte van de situatie in 2019. Zonder aanpassing betekent dit dat er minder middelen worden verdeeld via het cluster OV, terwijl de kosten voor het OV in de tussentijd niet zijn afgenomen. Door de Rebel Group is als oplossingsrichting aangedragen dat in dit soort gevallen de maatstaf tijdelijk bevroren kan worden. De verdeling blijft dan tijdelijk gebaseerd op historische gegevens, wat tijd geeft om de situatie te monitoren en het model zo nodig weer bij te stellen.

Uit recent onderzoek door SEO is gebleken dat de kosten voor het OV in de periode 2018 tot en met 2024 met 40% zijn gegroeid. De exploitatie van de OV concessies is met 50% toegenomen. Dit komt deels door prijsstijgingen, maar ook omdat provincies in de tussentijd hebben geïnvesteerd in het OV. Het enkel bevriezen van de maatstaven op het niveau van 2019 zou hier geen rekening mee houden. Door het gewicht van de maatstaf reizigerskilometers (bus en trein) te verhogen, wordt dit effect geaccommodeerd.

Het bevriezen van een maatstaf vergt ook heldere afspraken over het moment waarop de maatstaf weer wordt 'ontdooid', ofwel weer gaat meebewegen met de actualiteit. Doordat het reisgedrag sinds de pandemie is gewijzigd, heeft dit – mogelijk permanente – consequenties voor onder andere de kostendekkendheid van het OV. Voordat de maatstaf wordt 'ontdooid' zal moeten worden bepaald in hoeverre het herstel van reizigersaantallen volledig is en in hoeverre de OV-opgave al dan niet structureel is gewijzigd. Daarbij zal bij de 'ontdooiing' naast reizigerskilometers een stabiele component worden toegevoegd die rekening houdt met basisvoorzieningen voor het OV (zoals OV-infrastructuur en een basisvoorziening in het OV). Zie ook het onderdeel 'Periodiek onderhoud'.

Concreet betekent de verbetering het volgende:

- ✓ Het tijdelijk bevriezen van de maatstaf reizigerskilometers OV (bus en trein) op het niveau 2019.
- ✓ Het verhogen van het gewicht van de maatstaf reizigerskilometers OV (bus en trein) met 20%.
- ✓ Afspraken over het 'ontdooien' van de maatstaven per 2029 – zie periodiek onderhoud.

Verbetering 3: Relatieve groei

In het concept verdeelmodel is de maatstaf 'groei' opgenomen, omdat de provincies met relatief veel inwonergroei ook relatief meer kosten maken gerelateerd aan onder andere woningbouw en de versterking van het vestigingsklimaat. In het conceptmodel keek de maatstaf naar bovengemiddelde groei over de afgelopen 10 jaar, uitgedrukt in absolute inwoneraantallen. Provincies die relatief harder groeien hebben echter te maken met relatief hogere kosten, onder andere omdat dan minder gesteund kan worden op reeds bestaande voorzieningen. Door de maatstaf groei volledig te baseren op relatieve groei, wordt deze relatief toenemende kostendruk onderkend en meegewogen in de verdeling.

In het verdeelmodel wordt door de ontwikkeling van andere maatstaven ook rekening gehouden met relatieve groei. Provincies met relatief grotere groei ontvangen automatisch relatief meer middelen uit het provinciefonds via bijvoorbeeld de maatstaven inwoners, kilometers weg, reizigerskilometers en woonruimten. Omdat ook via deze wijze (relatieve) groei in het model is geaccommodeerd, kan het gewicht voor de maatstaf 'groei' worden verlaagd.

Concreet betekent de verbetering het volgende:

- ✓ De maatstaf groei volledig baseren op relatieve groei, waarbij middelen worden verdeeld op basis van bovengemiddelde groei uitgedrukt in procentpunten in plaats van inwoneraantallen.
- ✓ Het verlagen van het gewicht van de maatstaf groei met 30%, waardoor circa 35 miljoen euro (exclusief uitkeringsfactor) via deze maatstaf wordt verdeeld.

Verbetering 4: Sociaaleconomische verschillen
In het concept verdeelmodel is de maatstaf 'krimp' opgenomen als 'proxy' (benadering) om rekening te houden met de sociaaleconomische verschillen tussen provincies en het effect daarvan op de provinciale opgaven in bepaalde regio's. Echter is in vrijwel heel Nederland 'krimp' afgenomen, waardoor deze proxy niet meer goed functioneert. De sociaaleconomische verschillen zijn er namelijk nog wel. Een alternatief is de maatstaf 'netto arbeidsparticipatie'. Deze CBS maatstaf is stabiel over de tijd en representeert de sociaaleconomische verschillen tussen provincies. Daarmee kan het als een volwaardige vervanger dienen voor de maatstaf krimp.

De sociaaleconomische verschillen zijn bepalend voor de eigenheid van de provincies en hun opgaven op het gebied van onder andere economie, ruimte, cultuur en maatschappij. Door het gewicht van de nieuwe maatstaf 'netto arbeidsparticipatie' te vergroten wordt de eigenheid van provincies beter gerepresenteerd in het verdeelmodel.

Concreet betekent de verbetering het volgende:
- ✓ De maatstaf krimp vervangen door de maatstaf 'netto arbeidsparticipatie', waarbij middelen worden verdeeld op basis van onder gemiddelde arbeidsparticipatie uitgedrukt in procentpunten.
- ✓ Het verhogen van het gewicht van deze maatstaf met 30%, waardoor circa 65 miljoen euro (exclusief uitkeringsfactor) via deze maatstaf wordt verdeeld.

Verbetering 5: Verevening 'overige eigen middelen' (OEM)
De verevening van de overige eigen middelen (OEM) is volledig toegelicht en uitgewerkt in 'Toelichting Overige Eigen Middelen' vanaf pagina 6. Samengevat betekent de verbetering het volgende:
- ✓ De verevening van de OEM baseren op de werkelijke rendementen per provincie, onder andere gecorrigeerd voor rentelasten (70%), incidentele dividenduitkeringen, boekwinsten en rendementen op middelen in beheer voor derden.
- ✓ Van de werkelijke rendementen 70% betrekken in de verevening, rekening houdend met onder andere autonome beleidskeuzes, het voorzichtigheidsbeginsel en de kosten en risico's die tegenover rendementen staan.
- ✓ Naar analogie van de verevening van de MRB, uit te gaan van een vereveningspercentage van 90%.

Periodiek onderhoud
Het onderzoek naar de stabiliteit van het concept verdeelmodel vormde tegelijkertijd een eerste uitvoering van wat het periodiek onderhoud regulier zou betekenen, namelijk:
- Een reguliere check op de ontwikkeling van de maatstaven (bij elke actualisatie).
- Een periodieke onderhoudsrapportage op de aansluiting van het model op de uitgavenpatronen van provincies.

Zoals hiervoor benoemd leverde de check op de ontwikkeling van de maatstaven, mede met het oog op de stabiliteit van het verdeelmodel, een aantal aandachtspunten op. De Rebel Group heeft ook een second opinion uitgevoerd ten aanzien van de aansluiting van het concept verdeelmodel op de uitgavenpatronen van de provincies in de afgelopen 5 jaar. Overkoepelend is het oordeel dat het verdeelmodel aansluit op de uitgavenpatronen, rekening houdend met het feit dat provincies een grote mate van beleidsvrijheid kennen. Wel heeft de Rebel Group twee aandachtspunten geformuleerd t.a.v. het cluster OV en het cluster Natuur, die aansluiten op de benodigde afspraken t.a.v. het eerstvolgende periodiek onderhoud.

Onderzoeken BBP infrastructuur, OV en natuur
Inmiddels zijn twee van de drie geplande onderzoeken (infrastructuur en natuur) afgerond. SEO heeft daarnaast onderzoek gedaan naar de kostenontwikkeling op het gebied van openbaar vervoer. De resultaten van deze onderzoeken laten in de eerste plaats zien dat de kostenontwikkeling op deze beleidsterreinen de ontwikkeling van het provinciefonds overstijgen. Dat betekent dus vooral wat voor de omvang en verdere groei van het provinciefonds.

Ten aanzien van de verdeling van het provinciefonds zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

1. De uitkomsten van het onderzoek natuur worden onder andere benut om te komen tot een nieuw natuurpact. De afspraken die hierin worden vastgelegd t.a.v. de opgave, ambities en realisatie zijn bepalend voor een passende verdeling.
2. Uit het onderzoek infrastructuur blijkt dat provincies (en gemeenten) de komende jaren forse investeringen moeten doen in het kader van de vernieuwing/vervanging van bestaande infrastructuur. De nu nog stille lasten zullen de komende jaren worden vertaald in fors groeiende kapitaallasten. De vernieuwingsopgave pakt mogelijk verschillend uit per provincie.
3. Zoals hiervoor benoemd worden de reizigerskilometers in het cluster OV bevroren vanwege de impact en nasleep van de coronapandemie. De lagere reizigersinkomsten betekenen een verslechtering van de kostendekkendheid. De OV-opgave is mogelijk structureel gewijzigd.

Afspraken periodiek onderhoud

- ✓ De reguliere check op de ontwikkeling van de maatstaven wordt gedeeld met provincies. Ten behoeve van de voorspelbaarheid komen er afspraken over de momenten waarop de actualisatie plaatsvindt, opdat dit op zoveel mogelijk vaste momenten gebeurt. De actualisatie van de OEM vergt afstemming met provincies voor een controle op uitgesloten incidentele componenten.
- ✓ Het eerstvolgende periodiek onderhoud (POR) dient voorjaar 2028 te worden opgeleverd, opdat de uitkomsten per 1 januari 2029 kunnen worden verwerkt en geëffectueerd.
- ✓ Daarbij dient expliciet aandacht te zijn voor de clusters natuur, infrastructuur en OV:
    - De verdeling binnen het cluster Natuur wordt herijkt op basis van de afspraken in het nieuwe natuurpact. Tot die tijd blijft de verdeling inclusief de maatstaf ‘commissie Jansen’ voor de ontwikkelopgave in stand.
    - Ten aanzien van het cluster infrastructuur dient een analyse plaats te vinden op de kostenontwikkeling naar aanleiding van de vernieuwingsopgave en vastgesteld te worden in hoeverre de gekozen maatstaven en gewichten de verschillen tussen provincies t.a.v. deze opgave voldoende representeren.
    - De bevriezing van de reizigerskilometers is tijdelijk tot 2029. Het dynamiseren van deze maatstaf is van belang voor het blijven meebewegen met de opgave en de prikkelwerking die ervanuit gaat. Ten behoeve van de ‘ontdooiing’ zal moeten worden bepaald in hoeverre de OV-opgave structureel is gewijzigd en de omvang van het cluster aansluit bij de actuele kostenpatronen. Daarnaast zal bij de ‘ontdooiing’ naast reizigerskilometers een stabiele component worden toegevoegd die rekening houdt met basisvoorzieningen voor het OV in zowel het stedelijk (met o.a. hoogwaardig OV-infrastructuur) als het landelijk gebied (in stand houden van voorzieningenniveau).
    - De eventuele consequenties van bovengenoemde punten worden zoveel mogelijk gezamenlijk – per 1 januari 2029 – geëffectueerd in het verdeelmodel.
- ✓ De opzet van de POR wordt vooraf afgestemd met de provincies (via de AAC en BAC), de uitkomst van de POR idem dito. De opzet en de uitkomst van de POR wordt daarnaast geagendeerd voor het Bestuurlijke Overleg Financiële verhoudingen.
- ✓ Bij de afronding van de POR in het voorjaar 2028 dienen opnieuw afspraken te worden vastgelegd over de termijn en contouren van de volgende POR.

Herverdeeleffecten en ingroeipad
De invoering van het nieuwe verdeelmodel leidt tot herverdeeleffecten. De herverdeeleffecten zullen pas definitief zijn bij de septembercirculaire 2026 en nog wijzigen door onder andere de actualisatie van de maatstaven en de ontwikkeling van het accres.

Bij de tussenstap zijn afspraken gemaakt over de maximale herverdeeleffecten in 2027. Voor het volledige ingroeipad gelden de volgende afspraken:

- ✓ Het ingroeipad borduurt voort op de tussenstap.
- ✓ Conform de afspraken bij de tussenstap gelden voor 2027 maximale negatieve effecten van 1,5x het herverdeeleffect in 2026 en voor het totale effect in 2026 en 2027 samen een maximum van -/- 7% van de bruto uitkering provinciefonds*. Indien er geen sprake was van een negatief effect is het maximale effect in 2027 -/- 3,5%.
- ✓ Het te verwerken negatieve herverdeeleffect in 2027 in bepalend voor de verwerking van de positieve herverdeeleffecten in dat jaar. Voor de provincies met een positief herverdeeleffect bedraagt het cumulatieve effect in 2027 maximaal circa +3,8%. Dat is 1,3% bovenop het effect bij de tussenstap.
- ✓ Effecten tot 5% van de bruto uitkering provinciefonds (positief en negatief) worden volledig verwerkt per 1 januari 2028. Effecten boven +5% worden in 2028 verwerkt voor zover de verwerking van negatieve effecten daartoe ruimte geeft.
- ✓ Effecten onder -/- 5% worden pas verwerkt na afronding en effectuering van de eerstvolgende POR per 1-1-2029. Resterende positieve effecten worden op dat moment ook verwerkt.
- ✓ Eventuele herverdeeleffecten naar aanleiding van de eerstvolgende POR worden vanaf 1-1-2029 verwerkt met stappen van maximaal 1,5% van de bruto uitkering per jaar. Dit komt bovenop of wordt gesaldeerd met de verwerking van eventueel resterende herverdeeleffecten uit het voorgaande ingroeipad.

Concreet betekenen deze afspraken dat:
- Per 2027 een volgende stap wordt gezet in het ingroeipad.
- Per 2028 bijna alle provincies volledig zijn ingegroeid (op basis van huidige cijfers 10 van de 12).
- Per 2029 alle provincies zijn ingegroeid op basis van de huidige herverdeeleffecten.
- Vanaf 2029 mogelijke herverdeeleffecten naar aanleiding van de eerstvolgende POR worden verwerkt in stappen van 1,5% per jaar.

*De bruto uitkering provinciefonds bestaat uit de algemene uitkering + inkomsten MRB tegen rekentarief + inkomsten OEM conform verevening. Alle genoemde percentages zijn een percentage hiervan.

Friese taal
Eerder in het proces is al afgesproken dat middelen voor de Friese taal zullen worden uitgekeerd in de vorm van een structurele Decentralisatie Uitkering. Daarmee komt de separate maatstaf voor de Friese taal in het verdeelmodel te vervallen.

Toelichting – Verevening Overige Eigen Middelen

Waartoe verevenen van de OEM

Het verdeelmodel van het provinciefonds is erop gericht om provincies in staat te stellen een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren tegen een gelijke lastendruk[1]. In de eerste plaats wordt daarom gewerkt met verdeelmaatstaven die rekening houden met onder andere geografische, demografische en sociaaleconomische verschillen tussen provincies. Daarnaast wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die provincies hebben om inkomsten te genereren: via belastingen en overige eigen middelen. Omdat de belastingcapaciteit en de mogelijkheden om eigen middelen te genereren verschillend zijn per provincie, worden deze verschillen betrokken in het verdeelmodel.

Historische verschillen en beleidskeuzes t.a.v. OEM

De verschillen tussen provincies om overige eigen middelen te genereren (naast de inkomsten uit de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting) zijn groot. Dat is een feitelijke constatering en geen normatief oordeel over afzonderlijke provincies. Sommige provincies beschikken over meer eigen kapitaal dan anderen. Dat is veelal terug te voeren op historische besluiten. Bijvoorbeeld door begin 20e eeuw aandeelhouder te worden van energiebedrijven of door andere provincie-specifieke keuzes en omstandigheden. Er zijn dus ook provincies die niet of nauwelijks dividenden ontvangen en niet hebben geprofiteerd van de verkoop van een nutsbedrijf. Deze provincies sparen of lenen kapitaal om investeringen voor infrastructuur, gebiedsontwikkelingen of cofinanciering te bekostigen.

De oorsprong van de huidige verschillen ligt met name in de verkoop van de energiebedrijven rond 2010. Niet elke provincie was op dat moment (nog) aandeelhouder. Sommige provincies zijn nooit aandeelhouder geweest (maar bijvoorbeeld wel de gemeenten in deze provincies), sommige provincies hebben hun aandelen eerder verkocht. Historische besluiten van individuele provincies hebben dus impact gehad op de verschillen die er nu zijn.

Ook het beleid dat provincies in de recente jaren hebben gevoerd, heeft invloed op de huidige verschillende posities. Vanuit de eigen autonomie kiezen sommige provincies ervoor het eigen vermogen te behouden en de rente-inkomsten te benutten voor jaarlijkse uitgaven. Andere provincies hebben besloten te investeren. Ook zijn er provincies die sparen voordat ze investeren, andere provincies hebben vreemd vermogen aangetrokken voor de financiering van investeringen.

Overwegingen t.a.v. de verevening OEM

Dat er grote verschillen zijn tussen provincies, maar dat deze ook deels voortkomen uit autonome besluitvorming, vergt een zorgvuldige balans in de vormgeving van de verevening. De ROB zegt in dit kader dat het derde aspiratieniveau van Goedhart (zie voetnoot) het leidende principe is voor de verevening, maar dat het nooit helemaal zal worden bereikt. “Dat vergt immers een onevenredig grote inspanning die weer op gespannen voet staat met andere beginselen, zoals autonomie en globaliteit.” Voorts stelt de ROB dat er geen sprake moet zijn van ‘ongewenste prikkelwerking’: beloning van goed of slecht gedrag moet worden vermeden.

---

[1] Memorie van toelichting Financiële verhoudingswet, conform derde aspiratieniveau Goedhart: “… elke provincie is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen provincies. Met verschillen in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle provincies in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken…”

Uitwerking verevening OEM

Op basis van de bestuurlijke besprekingen is als uitgangspunt genomen dat zoveel mogelijk aangesloten moet worden bij de werkelijke rendementen. Het rendement van provincies bestaat uit dividendinkomsten en rente-inkomsten. De historische omvang van deze inkomsten is (per provincie) objectief vast te stellen en vormt het uitgangspunt voor de verevening.

Bij het bepalen van de rendementen (per provincie) wordt gekeken naar een voortschrijdend 8-jarig gemiddelde (t-2 tot t-9) en zijn de volgende cijfermatige correcties toegepast om aan te sluiten bij werkelijke rendementen:

- Sommige provincies hebben (substantiële) rentelasten, omdat zij vreemd vermogen aantrekken voor noodzakelijke investeringen en/of de financiering van maatschappelijke opgaven. Tot op heden werd deze component nog niet betrokken, terwijl deze kosten juist worden gemaakt om een gelijke financieringspositie te realiseren. De rentelasten worden voor 70% gesaldeerd met de rentebaten. Als bij een provincie de rentelasten de rentebaten overschrijden, wordt verondersteld dat deze provincie per saldo geen rentebaten heeft.
- Sommige provincies ontvangen rentebaten voor beheer van middelen van derden. Die provincies kunnen niet vrij over deze rentebaten beschikken en dienen deze ook weer af te dragen. Deze rentebaten tellen daarom niet mee in de verevening.
- Sommige provincies hebben eenmalige dividenduitkeringen ontvangen. Deze uitkeringen zijn vermogensoverdrachten en zijn in zichzelf geen rendement. Deze eenmalige dividenden tellen niet mee. Het rendement dat vervolgens voortvloeit uit deze eenmalige uitkeringen telt vanzelfsprekend wel mee in de verevening.
- De provincie Zeeland ontvangt dividendinkomsten voor de Westerscheldetunnel, waar ook kosten tegenover staan. Deze inkomsten tellen niet mee in de verevening.
- Sommige provincies hebben eenmalige boekwinsten gehad vanuit de verkoop van obligaties, die deels bestonden uit toekomstige rendementen. De rendementen worden uitgesmeerd over de periode tot en met 2022.

In het licht van de hiervoor genoemde overwegingen wordt 70% van de werkelijke rendementen betrokken in de verevening. Daarbij spelen de volgende elementen een rol:

- Een deel van de werkelijke rendementen komt voort uit autonome beleidskeuzes (uit het verleden). Door een deel van het rendement niet mee te rekenen wordt hier rekening mee gehouden. Dat vermindert de beïnvloeding op autonome keuzes en stimuleert het zorgvuldig beheren van vermogen.
- De verevening van de OEM werkt door in de structurele uitkering van het provinciefonds. De OEM is conform het BBV echter niet volledig structureel te ramen, vanwege het onzekere karakter. Het ‘voorzichtigheidsbeginsel’ uit het BBV – baten slechts opnemen voorzover zij voldoende zeker zijn – dient in acht te worden genomen.
- De gemiddelde rendementen uit het verleden zijn in beperkte mate voorspellend voor de rendementen in de toekomst. Het geeft geen garantie dat de historische rendementen ook gerealiseerd kunnen worden.
- Tegenover gerealiseerde rendementen staan soms ook risico’s (rente en risico’s gaan hand in hand). Deze zijn niet te kwantificeren voor het bepalen van de verevening. Door een deel van het rendement niet mee te rekenen wordt hier in generieke zin rekening mee gehouden.
- Tegenover gerealiseerde rendementen staan kosten voor vermogensbeheer en account-houderschap. Deze kosten worden niet betrokken in het verdeelmodel. Dat terwijl provincies vanuit hun aandeelhoudersrol bijvoorbeeld wel investeren in netbedrijven. Door een deel van het rendement niet mee te rekenen wordt hier in generieke zin rekening mee gehouden.

Tot slot wordt naar analogie van de verevening van de MRB een vereveningspercentage toegepast van 90%. Volledige verevening van de capaciteit veronderstelt dat het verdeelmodel ook exact recht doet aan

alle mogelijke kostenverschillen. Door de verevening te beperken tot 90% wordt rekening gehouden met deze globaliteit en ontstaat een deel eigen beleidsruimte.

Weging uitwerking o.b.v. criteria ROB

De Raad voor het Openbaar Bestuur verwijst in haar advies naar een set van algemene criteria bij de toetsing van de voorstellen t.a.v. het verdeelmodel. Bovenstaande uitwerking langs onder andere deze criteria levert het volgende beeld op:

- **Solidariteit:** De grootste verschillen tussen provincies worden verevend, waarmee provincies zoveel mogelijk in een gelijke uitgangspositie worden gesteld om nu en in de toekomst noodzakelijke investeringen / financiering in de maatschappelijke opgaven vorm te geven.
- **Toekomstbestendigheid:** Sommige provincies trekken nu – of mogelijk later – vreemd vermogen aan om de investeringen en/of financiering vorm te geven. Door in de verevening ook rekening te houden met rentelasten is de verevening toekomstbestendig.
- **Eigenheid/autonomie**: Een deel van de verschillen tussen provincies is ontstaan door autonome beleidskeuzes uit het verleden. Door een deel van de rendementen niet mee te wegen in de verevening wordt hier rekening mee gehouden.
- **Prikkelwerking**: De dividendinkomsten zijn nauwelijks beïnvloedbaar en rentebaten slechts gedeeltelijk. Door een deel van de rendementen en van de rentelasten niet mee te wegen blijft het realiseren van rentebaten aantrekkelijk (‘goed gedrag’) en blijft het bewust wijzigen van beleid (‘slecht gedrag’) onaantrekkelijk.
- **Globaliteit/beleidsvrijheid**: Door uit te gaan van een vereveningspercentage van 90% wordt rekening gehouden met een zekere mate van globaliteit en ontstaat een deel eigen beleidsruimte.
- **Stabiliteit**: Door uit te gaan van een 8-jarig historisch gemiddelde is er sprake van een zekere mate van stabiliteit. Dit veronderstelt wel dat toekomstige rendementen in lijn liggen met de resultaten uit het verleden.
- **Dynamische werking**: Het voortschrijdend gemiddelde houdt rekening met de ontwikkeling van bijvoorbeeld marktrente & capaciteit. Daarmee beweegt de verevening mee met de daadwerkelijke inkomstenontwikkeling.

Betekenis voor provincies

De voorliggende uitwerking wijzigt de huidige verevening van de OEM, die nog stoelt op een werkwijze uit 2011. Door de werkelijke rendementen als uitgangspunt te nemen, sluit de verevening beter aan op de werkelijke verschillen tussen provincies. Zo wordt in de huidige verevening bij enkele provincies nog verondersteld dat zij een rendement realiseren, terwijl zij in de praktijk nauwelijks rendement maken of kapitaal lenen. In de voorliggende uitwerking is dat niet meer zo.

De verevening van de OEM is betekenisvol en heft de grootste verschillen tussen provincies op. Dat was ook al zo in de huidige verevening. Tegelijkertijd vormt de aangepaste verevening van de OEM geen doorslaggevende rol in de herverdeeleffecten. De andere aanpassingen aan het verdeelmodel hebben een grotere impact. Een verdere aanpassing van de verevening heeft een beperkte materiële betekenis. Bijvoorbeeld 5% meer of minder verevenen heeft een impact van gemiddeld 0,3% van de structurele begroting per provincie. Dat terwijl de totale herverdeeleffecten meerdere procentpunten bedragen.

Bijlage 2

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Bekostiging Binnenl. Bestuur

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Onze referentie
2025-0000223976

Uw referentie

Datum 3 juli 2025
Betreft Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds

Bij deze informeer ik u, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst over de stappen die gemaakt worden om tot een nieuwe verdeling van het provinciefonds te komen.

Op 6 maart 2024 zijn uw beide Kamers door mijn ambtsvoorganger, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, geïnformeerd over de stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds.[1] Met deze brief is het door CEBEON opgeleverde rapport inzake haar onderzoek naar een nieuw verdeelmodel provinciefonds met beide Kamers gedeeld. In deze brief heeft mijn ambtsvoorganger, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, ook laten weten dat de fondsbeheerders met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO (BAC) afspraken hebben gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

Op 27 september 2024 heb ik uw beide Kamers ter informatie, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, het adviesrapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) inzake de nieuwe verdeling van het provinciefonds (d.d. 20 september 2024) aangeboden.[2]

De gedeputeerden hebben in hun brief incl. bijlage van 9 oktober 2024 expliciet aan de fondsbeheerders laten weten dat de provincies het vertrekpunt van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) onderschrijven dat de verantwoordelijkheid om te komen tot een nieuw verdeelmodel nu nadrukkelijk bij de fondsbeheerders ligt en dat de provincies het ROB advies voorstelbaar en navolgbaar vinden.

Op 5 december 2024 heb ik, mede namens de medefondsbeheerder de staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, gereageerd naar de gedeputeerden op hun brief van 9 oktober 2024. Hierin onderschrijven wij als fondsbeheerders net als de gedeputeerden dat het ROB advies voorstelbaar en navolgbaar is en dat de fondsbeheerders uiteindelijk verantwoordelijk zijn. Tevens heb ik in deze brief laten weten dat de fondsbeheerders de provincies graag nauw betrekken bij de verdere uitwerking, zoals de provincies ook

[1] De Eerste Kamer met kamerstuk I 2023/2024, 34568 E en de Tweede Kamer met Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5
[2] De Eerste Kamer met kamerstuk I 2023/2024, 34568 G en de Tweede Kamer met Kamerstuk II 2023/24, 36600 C, nr. 5

betrokken zijn geweest bij het onderzoek naar CEBEON aangaande het nieuwe verdeelmodel en gezamenlijk is opgetrokken bij de ROB adviesaanvraag aangaande het nieuwe verdeelmodel. De afgelopen maanden is dan ook veelvuldig contact geweest met de provincies.

Het IPO bestuur heeft gehoord hebbende het advies van de bestuurlijke adviescommissie (BAC) Financiën en Openbaar bestuur van het IPO op 3 juli jl. in haar vergadering unaniem besloten aan de fondsbeheerders een voorstel te doen voor de verdere stappen (zie bijlage). Dit voorstel bevat een tussenstap per 1 januari 2026 en randvoorwaarden om te komen tot een structureel model voor 2027 en verder. Het structurele model zal gebaseerd zijn op het huidige rapport van CEBEON aangevuld met het adviesrapport van de ROB en de brief van de provincies van 9 oktober jl.. Als fondsbeheerders nemen we dit voorstel voor de tussenstap en de randvoorwaarden voor het structurele model graag over.

De tussenstap van de BAC Financiën en Openbaar Bestuur van het IPO bevat het huidige model als basis met daarin verwerkt een actualisatie van de verevening van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting en van de overige eigen middelen en herstel van de 'weeffouten' (jeugdzorg, vervoersregio's en het vraagstuk van de verevening van de overige eigen middelen van de provincie Zeeland) met een ingroeipad dat rekening houdt met dat de impact door de provincies gedragen kan worden. De tussenstap per 1 januari 2026 wordt verwerkt in de begroting provinciefonds 2026 en zal aan de provincies worden gecommuniceerd middels de septembercirculaire 2026.

De randvoorwaarden om te komen tot een structureel model zijn:
- Helderheid over de wijze van monitoring van het nieuwe model en hiertoe extern advies te vragen;
- Helderheid over hoe stabiliteit van het model te borgen en hiertoe extern advies te vragen;
- Helderheid over een reëel rendementspercentage van de Overige eigen middelen en hiertoe extern advies te vragen;
- Helderheid over een ingroeipad dat dusdanig is vorm gegeven dat de impact door provincies kan worden gedragen en stabiliteit van de financiële huishouding van elke provincie is geborgd.
- Toezegging dat de fondsbeheerders de onderzoeken naar Openbaar Vervoer, natuur en infrastructuur en het cluster Economie, ruimte, cultuur en maatschappij op zo'n kortst mogelijke realistische termijn verwerken in het verdeelmodel.
  Voor de onderzoeken naar OV, natuur en infrastructuur geldt dat het gaat om de balans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht. Voor deze drie beleidsterreinen wordt momenteel in samenspraak met het IPO en de betrokken beleidsverantwoordelijke departementen tot een verdere concretisering van de handelingsperspectieven en oplossingsrichtingen gekomen. Vervolgens zal samen besproken worden hoe daar een vervolg aan te geven. Aan de hand van de uitkomsten van deze onderzoeken zal daarnaast worden bezien hoe de uitkomsten op zo'n kortst mogelijke realistische termijn in het verdeelmodel te verwerken.

DG Openbaar Bestuur & Democr Rechtsstaat
DGOBDR-BFR-Bekostiging Binnenl. Bestuur

Datum
3 juli 2025

Onze referentie
2025-0000223976

Als fondsbeheerders zullen we het vervolgtraject om te komen tot een structureel model in overleg met de BAC Financiën en Openbaar Bestuur van het IPO vorm geven. Uw Kamer zal op de hoogte worden gehouden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.

Eenzelfde brief is ook aan de Eerste Kamer gezonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark

BRIEFADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

NIEUW VERDEELMODEL PROVINCIEFONDS

BOUWSTENEN BIJ HET VOORLIGGENDE VERDEELVOORSTEL



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr. J.J.M. Uitermark
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum 20 september 2024
Betreft Een nieuwe verdeling voor het provinciefonds

Geachte mevrouw Uitermark,

Om te komen tot een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds zijn uw voorgangers als fondsbeheerders met het Interprovinciaal Overleg (IPO) overeengekomen gezamenlijk een adviesvraag aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voor te leggen. Deze adviesvraag bevat een uitgebreide lijst met vragen die de Raad in zijn advies wordt geacht te betrekken.

Hierbij ontvangt u ons advies, in reactie op deze adviesaanvraag. Wij hopen hiermee een waardevolle bijdrage te leveren aan een verdeelmodel voor het provinciefonds waarmee provincies, nu en in de toekomst, goed in staat zijn om de opgaven waar zij voor staan uit te voeren, en dat er daarmee een balans ontstaat tussen taken, ambities, middelen en uitvoeringskracht.

SAMENVATTING

De Raad plaatst kritische kanttekeningen bij het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel. Reden daarvoor is de veronderstelling die daaraan ten grondslag ligt, namelijk dat de uitgaven/lasten uit het recente verleden een weerspiegeling zijn van de verantwoordelijkheden van de verschillende provincies om een adequaat voorzieningenniveau te (kunnen) realiseren. De verdeling van het provinciefonds is niet louter en alleen te destilleren uit bestaande uitgavenpatronen, maar vraagt ook om normatieve keuzes over de wijze waarop provincies in staat moeten worden gesteld invulling te geven aan hun rol, taak en verantwoordelijkheid. Het door Cebeon ontwikkelde model kan naar het oordeel van de Raad dan ook niet zondermeer worden overgenomen.

De Raad beschouwt de herijking van het provinciefonds als een samenhangend traject. De eerste stappen in dit traject kunnen alleen worden gezet als duidelijke afspraken zijn gemaakt over het vervolg en het einddoel.

Voor alles beveelt de Raad aan om te werken aan een duidelijke visie op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincies op de onderscheiden taakvelden om daar vervolgens de toekomstige verdeling van het provinciefonds op te baseren. Deze visie-ontwikkeling zou binnen drie jaar moeten zijn afgerond.

De visie-ontwikkeling moet het op korte termijn wegnemen van de weeffouten niet in de weg staan. De Raad acht het noodzakelijk om daarin, aan de hand van het door Cebeon ontwikkelde verdeelvoorstel, belangwekkende aanpassingen te doen.

Daarvoor doet de Raad de volgende concrete aanbevelingen.

- Voeg de clusters Economie, Ruimte en Cultuur en maatschappij samen en vereenvoudig de verdeling. De Raad acht het onontkoombaar en (daarmee) verdedigbaar, om daarbij normatieve keuzes te maken.
  - Zo is het van belang bij de verdeling rekenschap te geven van de taken en verantwoordelijkheden die de provincies hebben bij de (toekomstige) actuele grote ruimtelijke opgaven.
  - Ook verdient het aanbeveling in de verdeling van dit samengevoegde cluster rekening te houden met de sociaal-economische, geografische, culturele en historische verschillen tussen provincies.
  - Verder stelt de Raad voor niet de absolute groei maar de relatieve groei van inwoners te honoreren.
  - De Raad stelt voor de kosten voor de Friese taal en cultuur uit de algemene uitkering te halen en via een decentralisatie-uitkering te verstrekken.
- Beperk de verevening van de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) tot 90%.
- Pas de voorgestelde verevening van de Overige Eigen Middelen (OEM) aan door te verevenen op basis van een fictief rendement op basis van het Eigen Vermogen gebaseerd op 0,5 procentpunt onder het gemiddelde rendement op tienjarige Nederlandse staatsleningen van de laatste vijf jaar. En hanteer een drempelwaarde op basis van ongeveer 4% van de algemene middelen als zijnde een redelijk deel van het Eigen Vermogen waarover geen rendement kan worden geheven en/of waarvan het redelijk is dat deze wordt vrijgesteld van verevening.
- De voorstellen om de verevening aan te passen leiden ertoe dat minder inkomsten worden verevend, waardoor het relatieve gewicht van de uitgavenclusters afneemt. De Raad geeft daarom in overweging om de

omvang van de clusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij daarop aan te passen.

Deze benodigde aanpassingen kunnen op korte termijn worden doorgevoerd.

Daarnaast acht de Raad het noodzakelijk om nog te onderzoeken:
a) wat de structurele lasten zijn voor Infrastructuur (inclusief de stille-lastenproblematiek);
b) wat de dynamiek en de verschillen in kosten zijn voor de verschillende typen van natuurbeheer; en
c) welke norm past bij een aanvaardbaar voorzieningenniveau voor het openbaar vervoer en als basis kan dienen voor de verdeling.

Deze onderzoeken dienen binnen een termijn van drie jaar te worden afgerond, dus gelijktijdig met de algehele visie-ontwikkeling.

De Raad beziet de onderscheiden stappen als een samenhangend traject dat binnen drie jaar moet zijn afgerond. Met een duidelijke visie op de rol, taak en verantwoordelijkheid van de provincie op de onderscheiden beleidsterreinen is dan een basis gelegd voor een toekomstbestendig verdeelmodel. In het vierde jaar kunnen vervolgens zowel de uitkomsten van deze onderzoeken als de visie-ontwikkeling worden verwerkt en meegenomen in het periodiek onderhoud.

I Het advies

1. BESTUURLIJKE VISIE OP DE PROVINCIE

Bij de verdeling van het provinciefonds is het nadrukkelijk van belang oog te hebben voor de bestuurlijke context waarin provincies geacht worden hun taken uit te voeren. Het ontbreekt op dit moment aan een duidelijke visie op wat de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincie als middenbestuur op de onderscheiden taakvelden zijn of zouden moeten zijn.

Het vraagstuk van de verdeling van het provinciefonds vergt een heldere bestuurlijke visie op en erkenning van de rol van de provincie als medeoverheid en als eigenstandige bestuurslaag binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het gaat dan niet alleen om de taken en verantwoordelijkheden van de provincie in medebewind. Provincies hebben ook een open huishouding waarbij zij invulling geven aan de eigenheid van de provincie. De provincie neemt als middenbestuur een bijzondere positie in ten opzichte van het Rijk en de gemeenten. Bij die positie hoort ook een visie op welke inkomstenbronnen, inclusief de provinciale belastinginkomsten, voor de onderscheiden taken het meest aangewezen zijn. In het geval dat het provinciefonds de meest aangewezen bekostigingsbron is, kunnen vervolgens de criteria worden geformuleerd voor de wijze waarop de middelen uit het provinciefonds voor de onderscheiden taakvelden het beste kunnen worden verdeeld. De reden voor het verdeelvraagstuk van het provinciefonds is immers gelegen in het feit dat taken en de daarmee gemoeide kosten anders over de provincies zijn verdeeld dan de inkomsten.

De Raad adviseert het kabinet daarom in lijn met zijn eerdere adviezen de positie, rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincies op de verschillende taakvelden te definiëren.[1] Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders om zorg te dragen voor een daarop gebaseerde rechtvaardige en uitlegbare verdeling en daarover verantwoording af te leggen.

De Raad beschouwt de herijking van het provinciefonds als een meerjarig en samenhangend traject waarin een visie op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincies op de onderscheiden taakvelden wordt uitgewerkt, een aantal onderwerpen nader wordt onderzocht en tegelijk gestart kan worden met de technische implementatie van een verdeelmodel. De

1 ROB, *Rust-Reinheid-Regelmaat*, 2021.

eerste stappen kunnen echter alleen kunnen worden gezet als ook duidelijke afspraken gemaakt worden over het vervolgtraject en het einddoel. Het einddoel is een verdeling van het provinciefonds op basis van een duidelijke visie op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provincies op de onderscheiden taakvelden.

Dit zo zijnde merkt de Raad op dat het noodzakelijk is om nu een aantal knopen door te hakken en de weeffouten in de huidige verdeling alvast te repareren en de discussie daarover te beslechten. Dit advies beoogt daaraan een bijdrage te leveren. De belangrijkste criteria voor de beoordeling van het verdeelmodel zijn daarbij kostenoriëntatie, draagkracht, uitlegbaarheid en globaliteit.

2. DE NOODZAAK VAN POLITIEK-BESTUURLIJKE KEUZES

Visie op de provincie als democratisch gelegitimeerde bestuurslaag
Herziening van het verdeelmodel van het provinciefonds is meer dan een technische exercitie en vraagt nadrukkelijk om politiek-bestuurlijke keuzes van de fondsbeheerders. Deze keuzes kunnen niet aan de provincies worden overgelaten. De verdeling van het provinciefonds is immers niet louter en alleen te destilleren uit bestaande uitgavenpatronen, maar gaat altijd gepaard met (impliciete) normatieve keuzes over de wijze waarop provincies in staat moeten worden gesteld invulling te geven aan hun rol, taak en verantwoordelijkheid. Onderzoek kan natuurlijk wel ondersteunend zijn aan het maken van die politiek-bestuurlijke keuzes, maar rekenkundig onderzoek met een aantal eenheden van twaalf provincies is op voorhand aan beperkingen onderhevig.

Verantwoordelijkheid fondsbeheerders
Het is de verantwoordelijkheid van de beheerders van het provinciefonds zorg te dragen voor een rechtvaardige verdeling die aansluit bij de leefwereld in de provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Die keuzes moeten goed onderbouwd, transparant en navolgbaar zijn. Dit advies biedt u daartoe een aantal handreikingen.

3. DE BETEKENIS VAN HET DERDE ASPIRATIENIVEAU VOOR DE VERDELING VAN HET PROVINCIEFONDS

Uitgangspunt voor de verdeling is dat elke provincie over voldoende middelen beschikt om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te kunnen realiseren. De opgaven waarvoor de onderscheiden provincies zich gesteld zien, verschillen van elkaar en ook de invulling die zij daaraan geven, verschilt sterk. De verdeling van het provinciefonds moet eraan bijdra-

gen dat alle provincies in staat zijn de opgaven die zij gezien hun eigenheid geacht worden te vervullen, ook kunnen uitvoeren. Een strikte interpretatie van het uitgangspunt dat uitgaven die het gevolg zijn van eigen vrije beleidskeuzes bij de verdeling van het provinciefonds buiten beschouwing kunnen worden gelaten, gaat voorbij aan de eigenheid van de provincies.

> De eigenheid van de provincies komt in verschillende aspecten tot uitdrukking – die moet in de verdeling weerspiegeld worden

Deels vloeien de eigen beleidskeuzes van de provincies namelijk voort uit sociaal-economische en culturele omgevingsfactoren die maken dat de provincie een rol en een taak heeft te vervullen. Die rol is weliswaar niet wettelijk voorgeschreven, maar wordt wel verwacht door de inwoners van de provincie. Zo vervullen provincies als middenbestuur in meer of mindere mate een bufferfunctie tussen het Rijk, de regio's en de gemeenten. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het regionale economisch beleid – een taak die naar provincies is overgeheveld zonder budget. De wijze waarop provincies daar invulling aan hebben gegeven, is afhankelijk van regionaal economische factoren en de eigen middelen die ze al dan niet hebben.

4. KNELPUNTEN IN DE HUIDIGE VERDELING

De huidige verdeling kent een aantal knelpunten, die mede aanleiding gaven om een nieuwe verdeling voor het provinciefonds te ontwikkelen.[2]

In de eerste plaats zijn er in de afgelopen jaren door bestuurlijke ontwikkelingen weeffouten in de huidige verdeling geslopen. De overheveling van de budgetten voor jeugdzorg naar gemeenten is voor de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland rekenkundig niet juist verwerkt. Bij de instelling van vervoerregio's is iets vergelijkbaars gebeurd. Daarnaast moest er een structurele oplossing gevonden worden voor de financiële positie van de provincie Zeeland.

Er zijn verschillen in uitgaven ontstaan die veroorzaakt worden door een ongelijke inkomstenpositie, waardoor een kostengeoriënteerde verdeling niet alleen maar gebaseerd kan zijn op historische uitgavenpatronen. Die werden immers mede veroorzaakt door de beschikbaarheid van middelen. Een nieuwe verdeling moet voor dit knelpunt een oplossing bieden.

2 APE. *Verkenning provinciefonds. Eindrapport*, 2019,

De Raad en zijn voorgangers hebben al vaker gewezen op de financieel ongelijke uitgangspositie van provincies, met name ontstaan door de opbrengsten uit de verkoop van nutsbedrijven.[3] Dit tast een belangrijk uitgangspunt van de financiële verhoudingen aan, namelijk dat bij de verdeling rekening gehouden dient te worden met de verschillen in mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven. Daarom heeft de Raad veel aandacht besteed aan hoe het beste omgesprongen kan worden met de verevening van inkomsten, zonder een beloning voor 'slecht' beleid te introduceren.

Tot slot is van belang dat de huidige verdeling niet toekomstbestendig is. De opgaven voor natuur verschillen, de normen voor openbaar vervoer en mobiliteit zijn achterhaald en de economische en demografische opgaven verschillen (zoals voor Flevoland) en lopen steeds verder uiteen.

5. BEOORDELING VAN HET ONDERLIGGENDE VERDEELONDERZOEK

Het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel ligt ten grondslag aan de adviesaanvraag en vormt daarmee ook voor de Raad een belangrijk vertrekpunt voor zijn advies.[4] Bij de beoordeling van dat verdeelmodel is onder meer gebruikgemaakt van door provincies aangereikte commentaren, zoals de second opinion van het COELO.

Het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel is gebaseerd op de veronderstelling dat de huidige uitgaven/lasten een redelijke weerspiegeling zijn van de rol en verantwoordelijkheid van de provincies om een adequaat voorzieningenniveau te realiseren. Dit voorzieningenniveau is voor een belangrijk deel door de provincies zelf ingevuld, naar de mogelijkheden die ze daartoe hadden. De toekomstige verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds kan daarom niet louter worden gebaseerd op de historische uitgaven. Het gaat er ook om dat provincies in staat worden gesteld om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

Uitgavenpatronen zijn immers beïnvloed door historische toevalligheden en weerspiegelen daarmee niet per definitie de noodzakelijke kosten.

Het ambitieniveau van het onderzoek van Cebeon, om op basis van een verschillenanalyse te komen tot een objectieve verdeling die recht doet aan de verschillen in de kosten, is gelet op het beperkte aantal onderzoekseenheden

3 Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Advies wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds*, 2016.
4 Cebeon, *Herijking provinciefonds; Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling*, 7 juni 2023.

en de aard van het takenpakket waar het onderzoek rekening mee heeft te houden te hoog gegrepen.[5] Zo laat de eigenheid van de provincie zich moeilijk objectiveren in een uniform verdeelmodel. Verdeelvraagstukken zijn nu eenmaal geen exacte wetenschap. De wijze waarop de onderzoekers tot hun bevindingen zijn gekomen, is niet altijd even goed objectief navolgbaar. Verklaringen voor verschillen tussen modeluitkomsten en werkelijke uitgaven lijken soms wat willekeurig en er lijken impliciete waardeoordelen achter schuil te gaan. De Raad hecht juist veel waarde aan het expliciet maken van de normatieve keuzes. Het door Cebeon ontwikkelde model kan echter naar het oordeel van de Raad niet zonder meer worden overgenomen.

Onderzoek kent zijn beperkingen, maar biedt voldoende basis om een startpunt voor bestuurlijke weging te vormen

Mits men de beperkingen van het verdeelonderzoek onderkent en daarmee in de beoordeling rekening houdt, is het Cebeon-rapport bruikbaar. De gehonoreerde kostenfactoren voor de verschillen in lasten zijn inhoudelijk goed onderbouwd. Het voorgestelde verdeelmodel ondervangt de huidige weeffouten. Op basis van globale indicaties voor de financiële posities van de provincies komt het op het oog redelijk tegemoet aan de provincies die nu minder financiële armslag hebben. Dat laat onverlet dat het de vraag is of de omvang van de opgaven waarvoor de verschillende provincies aan de lat staan, in alle gevallen goed in beeld is. Bij de beoordeling van het verdeelmodel is het, zoals ook de adviesaanvraag stelt, niet alleen van belang dat het voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), maar ook dat de uitkomsten aansluiten bij de leefwereld van de provincies.

6. AANBEVELINGEN TOT AANPASSING VAN HET VERDEELMODEL

Het voorgaande is voor de Raad aanleiding de aanbeveling te doen het verdeelmodel van Cebeon slechts gedeeltelijk te gebruiken. Op verschillende onderdelen (zie hieronder) kan worden betwijfeld of de structurele lasten wel goed in beeld zijn. De verschillen tussen de modeluitkomsten en de feitelijke uitgaven moeten inhoudelijk kunnen worden verklaard. Bij de beoordeling moet uiteindelijk niet alleen naar de te honoreren kosten op de onderscheiden uitgavenclusters worden gekeken, maar ook naar de wijze waarop provincies in staat gesteld worden invulling te geven aan hun rol, taak en verantwoordelijkheid.

5 Zie ook: COELO, *Second opinion bij voorstel herijking provinciefonds*, juni 2023.

Hieronder gaat de Raad eerst in op de bevindingen bij de onderscheiden uitgavenclusters.

6.1 Bevindingen bij verdeling uitgavenclusters

- De kosten voor *Bestuur en ondersteuning* zijn naar het oordeel van de Raad goed afgebakend en de voorgestelde verdeling sluit redelijk goed aan op de kostenstructuur.
- Voor wat betreft de kosten op het cluster *Infrastructuur* stelt de Raad vast dat de wijze waarop provincies de investeringslasten in de begrotingen hebben verwerkt zeer sterk verschilt. Provincies zijn daar ook in de loop der tijd wisselend mee omgegaan. De regels lieten dat tot 2017 overigens ook toe. De wijze waarop activa in de begroting zijn opgenomen, is dus (deels) afhankelijk van de keuze van provincies en vormt daarom een niet geheel solide basis om de verdeling op te baseren. De Raad beveelt daarom aan de omvang van de stille lasten van de investeringen per provincie in beeld te brengen en op basis daarvan de kosten te bepalen. Dit als onderdeel van het onderhoudstraject.
- De gekozen structuurkenmerken voor de verdeling van de kosten voor het *Openbaar vervoer* acht de Raad inhoudelijk logisch. De verklaarde verschillen in kosten zijn echter impliciet gebaseerd op een voorzieningenniveau van meer dan twintig jaar geleden. Daarmee is niet de normatieve vraag beantwoord of daarmee nu nog een minimum aanvaardbaar aanbod aan openbaarvervoervoorzieningen in alle provincies kan worden gerealiseerd. De Raad beveelt daarom aan een visie te ontwikkelen voor een aanvaardbaar voorzieningenniveau voor het openbaar vervoer en daar de toekomstige verdeling op te baseren.
- *Water en milieu* betreft in hoofdzaak kosten voor beheerstaken. De gekozen verdeelcriteria zijn inhoudelijk verdedigbaar en sluiten naar het oordeel van de Raad aan op de verschillen in de kosten van de provincies.
- De wijze waarop kosten voor *Natuurbeheer* in het verdeelmodel zijn verwerkt, is zeer globaal en lijkt onvoldoende recht te doen aan de verschillen in beheerskosten van de onderscheiden natuur- en landschapstypen en de versnippering van het beheer. De Raad stelt voor om dit onderwerp in de onderzoeksagenda op te nemen en de uitkomsten daarvan mee te nemen in het periodiek onderhoud.

Voeg uitgavenclusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij samen

Omwille van globaliteit stelt de Raad voor de uitgavenclusters *Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij* samen te voegen en te komen tot een globalere verdeling op basis van politiek-bestuurlijke keuzes.

- De uitgaven op deze clusters worden in belangrijke mate bepaald door de verschillen in financiële mogelijkheden van de provincies en vertonen daarbij een grote mate van overlap. Het betreft qua omvang relatief kleine uitgavenclusters, die zich verder kenmerken door een grote mate van beleidsvrijheid. De voorgestelde verdeling suggereert echter een mate van exactheid die geen recht doet aan de eigenheid van de provincies.
- De Raad geeft daarbij in overweging om bij de verdeling rekening te houden met de kosten die voortvloeien uit de druk op de ruimte en het faciliteren van regionaal economische ontwikkelingen.
- Ook stelt hij voor niet de absolute groei in inwoners, maar de relatieve groei te honoreren. Dit doet meer recht aan de kosten die uit deze groei voortvloeien.
- Verder stelt de Raad voor de middelen voor Friese taal en cultuur niet via de verdeelsleutel van de algemene uitkering te verdelen. Het betreft kosten die horen bij een wettelijke taak die alleen de provincie Fryslân aangaat. Ze vertroebelen het beeld. Het is beter deze middelen via een decentralisatie-uitkering ter beschikking te stellen.

6.2 Inkomstenverevening

- Bij de verdeling van het provinciefonds moet volgens de Financiële-verhoudingswet rekening worden gehouden met de verschillen in mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven. Het gaat hierbij onder meer om de provinciale opcenten op de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en de inkomsten uit vermogen (de Overige Eigen Middelen, oftewel de OEM).

De belastingcapaciteit

In theorie doet 100% verevening van de belastingcapaciteit recht aan het uitgangspunt van het derde aspiratieniveau, zoals dat ten grondslag ligt aan de Financiële-verhoudingswet. Dit veronderstelt ook dat de verdeling recht doet aan alle mogelijke kostenverschillen, hetgeen niet het geval is. Door de verevening van de opcenten MRB te beperken tot 90% schept dit verdeeltechnisch en bestuurlijk enige ruimte.

De overige eigen inkomsten

- De grote verschillen in eigen vermogens betekenen ook dat bepaalde provincies met minder middelen uit de verdeling van het provinciefonds toe zouden moeten kunnen. De uitgangspunten voor de beoordeling van de verevening van de Overige Eigen Middelen zijn als volgt:
  - De uitkomst van de gekozen methodiek moet niet te beïnvloeden zijn door beleidskeuzes van provincies.
  - Verevening inkomsten mag niet leiden tot ongewenste prikkelwerking.
  - Er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij reëel te behalen rendementen.
  - Het rendement moet de ontwikkelingen in de tijd volgen, maar tegelijk ook voldoende stabiel zijn.

Aanpassing verevening OEM
Alles afwegende stelt de Raad voor de OEM te verevenen op basis van een fictief rendement op basis van het Eigen Vermogen, gebaseerd op 0,5 procentpunt onder het gemiddelde rendement op tienjarige Nederlandse staatsleningen van de laatste vijf jaar. En daarbij een drempelwaarde te hanteren van ongeveer 4% van de algemene middelen als zijnde een redelijk deel van het Eigen Vermogen waarover geen rendement kan worden gehaald en/of waarvan het aanvaardbaar is dat deze wordt vrijgesteld van verevening. Het aanhouden van publieke reserves is aan de provincies, maar het is redelijk om bij de verdeling van het provinciefonds rekening te houden met de inkomsten die daarmee gepaard gaan.

Verevening van de OEM op basis van deze principes zal leiden tot een lagere verevening van de eigen inkomsten dan op basis van het onderzoeksvoorstel van Cebeon. De Raad geeft in overweging om in eerste aanleg de omvang van de uitgaven van de clusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij daarop aan te passen. De clusters kenmerken zich door een grotere mate van beleidsvrijheid en de uitgaven worden mede bepaald door de omvang van de eigen middelen van de provincies.

7. HERVERDEELEFFECTEN

Herverdeeleffecten zijn onvermijdelijk, maar ze moeten inhoudelijk logisch verklaarbaar zijn; een technische uitleg alleen is onvoldoende. De Raad is van oordeel dat de herverdeeleffecten in lijn zijn met de globale indicaties van scheefheden in de huidige verdeling en de verschillen in de financiële positie van de provincies. Een absoluut waardeoordeel over in hoeverre de richting en de omvang van de (her)verdeeleffecten recht doen aan de werkelijke structurele verschillen in benodigde uitgaven, is slechts beperkt mogelijk. Elk verdeelmodel – hoe goed ook onderbouwd – kent immers beperkingen.

8. TIJDPAD SAMENHANGEND TRAJECT

Onderzoeksagenda
Voor alles beveelt de Raad aan om te werken aan een visie-ontwikkeling. Daarbij acht de Raad het nodig om te onderzoeken:
a) wat de structurele lasten zijn voor Infrastructuur (inclusief de stille-lastenproblematiek);
b) wat de dynamiek is en de verschillen in kosten zijn voor de diverse typen van natuurbeheer;
c) welke norm past bij een aanvaardbaar voorzieningenniveau voor het openbaar vervoer, en als basis kan dienen voor de verdeling.

Deze onderzoeken dienen binnen een termijn van drie jaar te worden afgerond, dus gelijktijdig met de algehele visie-ontwikkeling, zodat de uitkomsten gezamenlijk kunnen worden meegenomen in een geactualiseerde en toekomstbestendige verdeling. De Raad acht dit tijdpad van drie jaar een absolute randvoorwaarde; de onderzoeksagenda mag geen vertraging vormen voor het oplossen van de tekortkomingen in het huidige verdeelmodel.

Periodiek onderhoud
Verder is het van belang dat de verdeling de kosten in de tijd goed blijft volgen. Daarvoor is het noodzakelijk de verdeelmaatstaven jaarlijks te actualiseren. Voor wat betreft de inkomstenverevening ligt het in de rede aan te sluiten bij de termijnen van het periodiek onderhoud. Voor het periodiek onderhoud acht de Raad een periode van vier jaar passend. Het periodiek onderhoud is immers vooral bedoeld om te beoordelen of het verdeelsysteem de kosten in de tijd goed blijft volgen, en of er geen ontwikkelingen zijn die veranderingen in de kostenstructuur te weeg hebben gebracht.

Ingroeipad
Gelet op de te verwachten herverdeeleffecten, en de flexibiliteit en de draagkracht van de provincies die te maken krijgen met een negatief herverdeeleffect, acht de Raad een ingroeiperiode van maximaal drie jaar voor de eerste aanpassingen van de verdeling redelijk en haalbaar.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur



Caelesta Braun
vicevoorzitter



Iris Sluiter
secretaris-directeur

II De nadere onderbouwing

A INLEIDING

De Raad hecht eraan om voorafgaande aan de beantwoording van de adviesaanvraag de aandacht te vestigen op de fundamentele vragen die aan de verdeling van het provinciefonds voorafgaan. Het verdeelvraagstuk van het provinciefonds kan immers niet los worden gezien van de bestuurlijke verhoudingen en de andere bekostigingsbronnen voor de provinciale taken.

Het moet duidelijk zijn wat de rol, taak en verantwoordelijkheid van de provincie is binnen het openbaar bestuur en door wie (rijksoverheid of provinciale politiek) zij aanspreekbaar is. Het bekostigingsinstrumentarium moet daarop worden afgestemd. De Raad adviseert daarom in lijn met zijn advies Rust-Reinheid-Regelmaat, om voor de toekomst de positie en rol van de provincie als politiek middenbestuur in de bestuurlijke en financiële verhoudingen duidelijk te markeren.

B DE HUIDIGE BEKOSTIGING VAN PROVINCIALE TAKEN

De bekostiging van het provinciale takenpakket vindt plaats via verschillende bronnen. Naast de algemene uitkering uit het provinciefonds ontvangen provincies decentralisatie-uitkeringen voor bepaalde opgaven. Daarnaast beschikken ze over een provinciaal belastinggebied bestaande uit de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting. Bovendien beschikt een aantal provincies over soms aanzienlijke inkomsten uit Eigen Vermogen (dividenden, deelnemingen en leningen). Een aparte categorie inkomsten bestaat uit een keur van specifieke uitkeringen.

Tabel 1: **Overzicht inkomstenbronnen provincies**

INKOMSTENBRON	OMVANG (IN MLD. EURO'S)	IN %
Provinciefonds	3,3	37,5
Specifieke uitkeringen	1,1	12,5
Opcenten MRB	1,9	21,6
Overige heffingen	0,5	5,7
Inkomsten uit vermogen	0,3	3,4
Overige baten	1,7	19,3
Totaal	**8,8**	**100**

Bronnen: CBS-Statline; *Meicirculaire provinciefonds* 2024 d.d. 27 mei 2024; *Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen* 2023, mei 2024.

De bekostigingsvoorkeur gaat ervan uit dat taken van decentrale overheden het beste bekostigd kunnen worden via prijzen, vervolgens uit retributies en eigen belastingen, dan uit de algemene uitkering en in laatste instantie uit specifieke uitkeringen.[6] De algemene uitkering uit het provinciefonds geldt in deze benadering als een aanvulling op de capaciteit van een provincie om eigen inkomsten te verwerven. Duidelijk is dat de bestaande bekostiging van het provinciale takenpakket wezenlijk afwijkt van deze bekostigingsvoorkeur. Het huidige provinciale belastinggebied is in meerdere opzichten niet toereikend om de provinciale kosten te dekken.

De reden voor het verdeelvraagstuk van het provinciefonds is dat taken en de daarmee gemoeide kosten anders over de provincies zijn verdeeld dan de inkomsten. Dit wordt wel de verticale scheefheid genoemd. De tweede reden voor het bestaan van financiële verhoudingen is dat er sprake is van een verschil in draagkracht tussen bestuurlijke eenheden die dezelfde taken hebben. Hierbij is sprake van een horizontale scheefheid. Immers, als een bestuurlijke eenheid hoge kosten heeft en tegelijkertijd over een beperkte capaciteit beschikt om eigen inkomsten te verwerven, zou dit kunnen leiden tot onevenredig hoge lasten en een onevenwichtige verdeling van lasten voor burgers. De financiële verhoudingen zorgen dan voor een zekere verevening.[7] De verdeling van de algemene uitkering uit het provinciefonds dient daarom rekening te houden met de verschillen in de noodzakelijke uitgaven tussen de provincies onderling en met het vermogen om te voorzien in eigen inkomsten.[8]

De Raad bepleit een meer fundamentele benadering van de verschillende bekostigingsbronnen die ter beschikking staan voor de bekostiging van de provinciale taken. Het ontbreekt op dit moment aan een duidelijke visie op wat de rol, taak en verantwoordelijkheid van de provincie als middenbestuur op de onderscheiden taakvelden is of zouden moeten zijn, evenals een visie op welke bekostigingsbron voor welke taak het meest aangewezen is.

Rol en betekenis provinciaal belastinggebied

Het huidige provinciale belastinggebied is een belangrijke financieringsbron voor de provincies. De opcenten op de Motorrijtuigenbelasting fungeren primair als financieringsbron voor de provinciale taken. De overige functies van het provinciale belastinggebied komen minder goed tot uitdrukking.[9] Zoals de Raad eerder al heeft aangegeven, zijn er voldoende redenen om te komen tot een andere grondslag voor het eigen belastinggebied van provincies. Zo zijn de opcenten, zoals ze nu geheven worden, weinig herkenbaar als provinciale

6 Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, 2011, p. 32 e.v.
7 Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, 2011, p. 17.
8 Artikel 7 Fvw.
9 Rob/Rfv, *Autonoom of automaat*,2005, p. 58 e.v.

belasting. De band tussen kiezer en belastingbetaler is zwak. Dit wordt nog eens versterkt doordat een aanzienlijk deel van de kiezers niet bijdraagt aan de provinciale inkomsten. Een eventuele invoering van Betalen naar gebruik maakt de noodzaak om een andere keuze te maken onvermijdelijk.

Rol en betekenis provinciefonds
Een nadere overdenking wat de bestuurlijke consequenties zijn van het bekostigen van een taak via het provinciefonds is wenselijk. Daarbij past ook een meer fundamentele visie op wat de rol, taak en verantwoordelijkheid van de provincie als middenbestuur op de onderscheiden taakvelden is of zou moeten zijn. Belangrijke criteria bij de beoordeling van de vraag of kosten voor bekostiging via het provinciefonds in aanmerking komen zijn:

- zijn verschillen in voorzieningenniveau tussen provincies aanvaardbaar;
- wil het Rijk kunnen sturen op het te behalen resultaat;
- sluit de verdeling van de algemene uitkering wel voldoende aan op de gedifferentieerde kosten die uit de taak voortvloeien.[10]

De Raad bepleit hiermee niet dat de kosten van bijvoorbeeld openbaar vervoer en natuur buiten het provinciefonds om bekostigd zouden moeten worden, maar wel om vooraf te overdenken en aan te geven wat de bestuurlijke consequenties zijn van een bekostiging van dergelijke taken via het provinciefonds.

Omvang en verdeling
De omvang van het provinciefonds maakt geen onderdeel uit van de adviesaanvraag. Het is echter onmiskenbaar dat de omvang van het provinciefonds mede in relatie tot de overige bekostigingsbronnen van invloed is op de verdeling van het provinciefonds. Daarbij wijst de Raad ook op twee recente ontwikkelingen:

Allereerst is naar aanleiding van de nieuwe indexeringssystematiek van het provinciefonds nader onderzoek aangekondigd naar de vraag of de bbp-systematiek evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten van infrastructuur, openbaar vervoer en natuur.

Voorts is in het hoofdlijnenakkoord voorzien in een overheveling van specifieke uitkeringen naar het provinciefonds met korting van 10%.

10 Rfv, *Eerst de politiek, dan de techniek*, 2017.

C DE VERDELING VAN HET PROVINCIEFONDS

Voor zover het provinciefonds de meest aangewezen bekostigingsbron is, kunnen vervolgens de criteria worden geformuleerd voor de wijze waarop de middelen uit het provinciefonds voor de onderscheiden taakvelden kunnen worden verdeeld over de provincies.

Het huidige verdeelvoorstel is echter gebaseerd op een onderzoek naar bestaande uitgavenpatronen. Het gaat daarbij voorbij aan de vraag of daarmee de onderscheiden provincies de middelen krijgen toebedeeld om invulling te geven aan hun rol, taak en verantwoordelijkheid. Het verdeelvraagstuk van het provinciefonds vergt immers een heldere bestuurlijke visie op en erkenning van de provincie als medeoverheid en als eigenstandige bestuurslaag binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het gaat daarbij niet alleen om de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de provincie in het kader van medebewind. Provincies hebben ook een open huishouding waarmee zij invulling geven aan de eigenheid van de provincie.

De provincie als middenbestuur
De Raad vraagt aandacht voor de positie van de provincie als middenbestuur in de bestuurlijke verhoudingen. Er bestaat op veel taakvelden geen helder en eenduidig beeld van wat de positie en taak van 'de provincie' in het bestuurlijk bestel is of zou moeten zijn. Het duidelijker markeren van taken die uniform voor alle provincies gelden en taken die per provincie verschillen, kan daarbij behulpzaam zijn. Bij de beoordeling van de verdeling moet niet alleen naar de te honoreren kosten op de onderscheiden uitgavenclusters worden gekeken, maar ook naar de wijze waarop provincies in staat worden gesteld om invulling te geven aan hun rol, taak en verantwoordelijkheden. Dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het regionale economisch beleid – een taak die naar provincies is overgeheveld zonder budget. De wijze waarop provincies daar invulling aan hebben gegeven, is afhankelijk van regionaal economische factoren en de eigen middelen die ze al dan niet hadden.

De eigenheid van provincies
De ondertitel van het Cebeon-rapport luidt: De eigenheid van provincies geobjectiveerd.[11] De eigenheid van provincies is weergegeven door de objectieve factoren te benoemen die provincies van elkaar doen verschillen. Feitelijk gaat het dan om de structuurkenmerken waarin provincies onderling verschillen. De eigenheid van provincies zit echter juist ook in zaken die moeilijk te objectiveren zijn. Het gaat dan om de autonome keuzes die een provincie maakt. Deze worden deels ingegeven door sociaal-economische, geografische, culturele en

11 Cebeon, *Herijking provinciefonds; Eigenheid provincies geobjectiveerd in een duurzame nieuwe verdeling*, 7 juni 2023.

historische factoren die maken dat de rol en taak van de provincies onderling verschilt. De provincies vervullen als middenbestuur in meer of mindere mate een bufferfunctie tussen het Rijk en de regio en de gemeenten. De provincies besteden vaak aandacht aan zaken waarop de rijksoverheid het laat afweten of die aan de aandacht van de rijksoverheid ontsnappen.[12] Dat wordt ook van hen verwacht. De mate waarin zij daartoe in staat zijn, loopt echter uiteen. De ene provincie hecht meer waarde aan de eigen cultuur, de ander aan natuur en weer een ander aan de regionale economische infrastructuur.

De Raad acht het van groot belang dat de verdeling van middelen deze eigenheid ook honoreert. De beheerders van het provinciefonds kunnen zich daarbij niet louter baseren op de uitgaven in het verleden, zoals de verschillende provincies die hebben gedaan, aangezien niet alle provincies over dezelfde financiële mogelijkheden beschikken. Het vergt een onderbouwde politiek-bestuurlijke keuze om provincies in staat te stellen om de taken die zij hebben, gezien hun eigenheid, ook te kunnen uitvoeren.

D PROCEDURE

De Raad vindt het van belang om vooraf de verantwoordelijkheden rond de besluitvorming over de verdeling van het provinciefonds te benadrukken. De idee dat de provincies gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de verdeling van (hun) provinciefonds acht de Raad niet juist. Het spreekt vanzelf dat de provincies hun gezamenlijke en individuele punten onder de aandacht brengen. De verdeling vergt echter uiteindelijk een politiek-bestuurlijke weging en daarmee normatieve keuzes die niet aan de provincies onderling kunnen en mogen worden overgelaten. Dat zet de onderlinge verhoudingen tussen de provincies onnodig onder druk. En het is ook schadelijk voor de positie van de provincies in de verhouding tot het Rijk. Op u als fondsbeheerders rust de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een gedragen en rechtvaardige verdeling en daarover verantwoording af te leggen. Dit advies beoogt daaraan een bijdrage te leveren.

Voor wat betreft de toekomstige aanpak beveelt de Raad aan om vooraf een realistischer beeld te schetsen van wat met de verdeling van het provinciefonds wordt beoogd en in hoeverre onderzoek kan bijdrage aan het oplossen van het verdelingsvraagstuk. Van belang is ook het onderscheid in de aard van de verschillen in het provinciale takenpakket op de onderscheiden taakgebieden. Voor een deel gaat het om taken die wettelijk goed zijn af te bakenen en waarbij de verschillen in kosten duidelijk op basis van objectieve kostenfacto-

12 Zie ook Rli, ROB en RVS, *Elke regio telt!*, 2023.

ren zijn vast te stellen. Voor een ander deel van het provinciale takenpakket geldt echter dat er nauwelijks harde wettelijke factoren zijn aan te wijzen, maar dat de uitgaven vooral bepaald worden door sociaal-economische, geografische, culturele en historische factoren en de financiële mogelijkheden die provincies hebben om daarop in te spelen.

E BEOORDELINGSCRITERIA

Voor de beoordeling van een verdeelmodel gaat het om een aantal verschillende soorten criteria. In dit geval onderscheidt de Raad wettelijke, technische en bestuurlijke criteria.

- *Wettelijke criteria*

De Financiële-verhoudingswet stelt dat de verdeling van het provinciefonds ervoor moet zorgen dat provincies een gelijkwaardig voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren tegen een gelijke belastingdruk. Een gelijkwaardig voorzieningenniveau wil niet zeggen een gelijk voorzieningenniveau. Dit geldt als het derde aspiratieniveau van Goedhart13 en is het leidende principe voor de verevening van de opbrengsten uit het belastinggebied en de Overige Eigen Middelen (OEM).14 Anders geformuleerd: bij de verdeling wordt rekening gehouden met de verschillen in kosten en draagkracht.

Het derde aspiratieniveau is een na te streven niveau van verevening, maar zal nooit helemaal worden bereikt. Dat vergt immers een onevenredig grote inspanning die weer op gespannen voet staat met andere beginselen, zoals autonomie en globaliteit. Bij het derde aspiratieniveau gaat het over het totaal van de verdeling van de algemene uitkering.
Bij verevening op basis van het derde aspiratieniveau was in oorsprong alleen de verevening van de belastingcapaciteit in beeld. Echter, als de beschikbaarheid van overige eigen middelen niet voortvloeit uit eigen beleidskeuzes of bedrijfsmatige activiteiten maar een historisch gegeven is (zoals inkomsten uit vermogen van publieke voorzieningen), dan lijkt er aanleiding deze ook bij de verevening te betrekken.

13 C. Goedhart, *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden*, 1982.
14 Artikel 7 Fvw: 'De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening 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.'

- *Technische criteria*

De verdeling moet de noodzakelijke kosten van provincies volgen (**kostenoriëntatie**) en moet rekening houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (**inkomstenverevening**). Daarnaast moet de verdeling niet te gedetailleerd zijn om te voorkomen dat die als bestedingsnorm gaat werken (**globaliteit**) en moet beloning van goed of slecht gedrag vermijden (**geen ongewenste prikkelwerking**). Daarnaast mag de verdeling in de tijd niet leiden tot schommelende budgetten (**voldoende stabiel**). De verdeling moet overigens wel meebewegen met de veranderende kosten die provincies maken (**dynamisch flexibel**).

- *Bestuurlijke criteria*

In de adviesaanvraag is nadrukkelijk gesteld dat het streven erop gericht is een verdeelmodel voor de algemene uitkering van het provinciefonds te ontwikkelen dat **aansluit bij de leefwereld** van de provincies.

Aangegeven is dat de verdeling recht moet doen aan **de eigenheid van de provincies**. Het gaat daarbij om het respecteren van de provinciale autonomie en beleidsvrijheid.

Meer in het algemeen benadrukt de Raad dat de verdeling van het provinciefonds toekomstbestendig moet zijn en rekening moet houden met de ruimtelijke vraagstukken en noodzakelijke voorzieningen die in dit verband relevant zijn.

Tegelijkertijd mag van provincies **onderlinge solidariteit** worden verwacht.

In de aanloop van het herijkingstraject is op basis van het APE-rapport 'Verkenning provinciefonds' uit 2019 een aantal uitgangspunten meegegeven voor de herijking van het verdeelmodel. Hoofdzakelijk ging het om het repareren van een aantal knelpunten/weeffouten.[15] Een belangrijk criterium is dan ook in hoeverre de nieuwe verdeling een **oplossing voor de geïnventariseerde knelpunten** biedt.

Voor een gedragen verdeelmodel gaat het ook om de **uitlegbaarheid, gezamenlijkheid en onderlinge solidariteit**.

Kortom: kostenoriëntatie, draagkracht, uitlegbaarheid en globaliteit.

15 APE, *Verkenning provinciefonds. Eindrapport*, 2019.

F ONDERZOEKSMETHODE

Aan elke methodiek kleven voor- en nadelen. Het is van belang die te onderkennen en daar in de beoordeling rekening mee te houden. Bij het herijkingsonderzoek voor het provinciefonds is gebruik gemaakt van de verschillenanalyse.[16]

De onderzoeksmethodiek bij de provincies luistert daarbij extra nauw. Het verdeelvraagstuk van het provinciefonds vergt een andere benadering dan van het gemeentefonds. Naast het beperkte aantal onderzoekseenheden maakt ook de aard van het takenpakket een kostenonderzoek extra gecompliceerd. De provincies hebben een grote mate van flexibiliteit in intensiteit waarmee zij taken uitvoeren. Het uitgavenpatroon wordt minder bepaald door onvermijdelijke harde kosten. De feitelijke uitgaven van provincies worden mede beïnvloed door eigen provinciale keuzes over het voorzieningenniveau en de organisatie en efficiëntie van de uitvoering. De uitgaven kunnen nog redelijk objectief worden vastgesteld, maar niet de omvang en de kwaliteit van het voorzieningenniveau dat daarmee wordt gerealiseerd.

Contra-expertise COELO

Het COELO heeft in opdracht van de provincie Flevoland een second opinion uitgevoerd.[17] Het COELO heeft zware kritiek geleverd op de gekozen methodiek. De kritiek is vooral gebaseerd op wetenschappelijke criteria. De belangrijkste daarvan is dat het onderzoek niet reproduceerbaar is door derden, omdat de gebruikte data niet beschikbaar zijn, de uitleg ontbreekt over hoe de onderzoekers tot hun bevindingen zijn gekomen en de aannames die zij daarbij hebben gemaakt onvoldoende duidelijk zijn. Er is geen robuustheidanalyse beschikbaar, en foutenmarges of significanties worden niet gerapporteerd, stelt het COELO vast.

De Raad herkent zich voor een deel in de kritiek. De wijze waarop de onderzoekers tot hun bevindingen zijn gekomen, is niet altijd evengoed objectief navolgbaar. Verklaringen voor verschillen tussen modeluitkomsten en werkelijke uitgaven lijken in de ogen van de Raad inderdaad soms wat willekeurig en bovendien gaan er impliciete waardeoordelen achter schuil. De Raad beschouwt dit als een gebrek want hecht veel waarde aan het expliciet maken van normatieve keuzes.

De Raad deelt de indruk dat onvoldoende is onderbouwd hoe de gewichten gekozen en de regressielijnen getrokken zijn. Statistiek trachten te bedrijven op N=12 heeft inherente beperkingen.

16 Zie voor een uitleg, Cebeon, *Herijking provinciefonds*, p. 17 e.v.
17 COELO, *Second opinion bij voorstel herijking provinciefonds*, 2023.

Verdeelvraagstukken zijn echter nu eenmaal geen exacte wetenschap. De gekozen maatstaven in een transparant proces met alle betrokkenen tot stand zijn gekomen, de onderzoekers duidelijk zijn geweest over de beperkingen van de methode en hebben laten zien hoe ze hiermee om zijn gegaan.

De Raad is alles afwegende van oordeel dat het door Cebeon ontwikkelde verdeelmodel en de gehonoreerde kostenfactoren inhoudelijk goed zijn onderbouwd en al met al een aannemelijke verklaring bieden voor de kostenverschillen. De beperkingen van de methodiek en de impliciete keuzes die hieraan voorafgingen, maken echter een eigenstandige weging van de uitkomsten noodzakelijk.

De vraag is in hoeverre de gekozen methode van verschillenanalyse recht doet aan de werkelijke kostenverschillen tussen provincies. De veronderstelling is dat de kosten worden verevend, maar de modellering vindt plaats op de uitgaven. Door de analyse te baseren op acht opeenvolgende jaren – de rekeningen 2017-2020 en de begrotingen 2021-2024 – is gepoogd zicht te krijgen op trends dan wel uitschieters. Het model is echter gebaseerd op de rekeningsresultaten 2020. Omdat de vertoonde spreiding van de uitgaven relatief groot is, sluit de modeluitkomst al snel aan bij de getoonde lasten in de periode. De verschillen tussen de modeluitkomsten en de feitelijke uitgaven worden verklaard door die verschillen te analyseren. Dat is niet geheel objectief. De interpretatie van de verschillen die optreden tussen de modeluitkomst en de feitelijke uitgaven hebben een ad hoc karakter gebaseerd op toevalligheden, uitschieters of verwijzingen naar het gerealiseerde voorzieningenniveau.

Daarbij werkt de scheve verdeling van vermogens indirect ook door in de uitgaven. Provincies met veel vermogen kunnen zich extra uitgaven permitteren op basis van de inkomsten uit vermogen. Nu worden die (extra) uitgaven niet direct gehonoreerd, maar wel indirect. Namelijk in de mate waarin ze zijn te herleiden tot harde structuurkenmerken of harde uitgavenclusters. En veel minder snel op zachte uitgavenclusters, zoals cultuur of/economie, want dan worden de extra uitgaven weggeredeneerd als zijnde eigen beleid.

De verdeling louter baseren op een rekenkundige exercitie op basis van bestaande uitgaven kent daarom zijn beperkingen. Het onderzoek kan wel ondersteunend zijn bij het maken van politiek-bestuurlijke keuzes voor een rechtvaardige verdeling. Uitgaande van die ondersteunende functie, is de Raad van oordeel dat dit onderzoek daarvoor – alles afwegende – voldoende bruikbaar is.

De Raad beveelt aan voor de toekomstige aanpak vooraf een realistischer beeld te schetsen van wat met de verdeling van het provinciefonds wordt beoogd en wat op basis van de beperkte onderzoeksmogelijkheden kan wor-

den bereikt. Daarbij moet worden onderscheiden welke taken wettelijk goed zijn afgebakend en waarbij op basis van objectieve kostenfactoren een redelijk goed beeld mogelijk is van de verschillen in kosten. Voor een deel van het provinciale takenpakket geldt echter dat er nauwelijks harde objectieve factoren zijn aan te wijzen, maar dat de uitgaven vooral bepaald worden door de specifieke sociaal-economische, geografische, culturele en historische factoren en de financiële mogelijkheden die provincies hebben om daarop in te spelen. De eigenheid van een provincie kwantitatief proberen te vangen in een 'objectieve' grootheid die maar voor één of enkele provincies geldt, is bijna een contradictio in terminis.

Verdeelvraagstukken zijn zoals gesteld nu eenmaal geen exacte wetenschap, geen mechanisch technocratische exercitie. Een verdeelmodel is per definitie een benadering van de werkelijkheid en doet daarmee nooit geheel recht aan de werkelijke kosten. Mits men de beperkingen van het verdeelonderzoek onderkent en daarmee in de beoordeling rekening houdt, kan het Cebeon-rapport een goede basis bieden voor een nieuwe verdeling van het provinciefonds.

Het is methodisch en theoretisch zuiver om eerst de principes en de uitgangspunten van het verdeelonderzoek vast te leggen en de uitkomst vervolgens als een gegeven te beschouwen. De Raad beschouwt verdeelvraagstukken echter als een iteratief proces. Als de uitkomsten niet overeenkomen met het beeld van de financiële positie van de betreffende provincie; in die situatie moet de bereidheid bestaan de uitkomst opnieuw te wegen. Een herverdeeleffect onderbouwen met de stelling dat de provincie in het verleden te veel dan wel te weinig heeft ontvangen, is een zwaktebod. De (her)verdeling moet gebaseerd zijn op inhoudelijke criteria die de verschillen in kosten kunnen verklaren. Het kan zijn dat het beeld van de financiële positie niet overeenkomt met de werkelijkheid, maar het kan natuurlijk ook zo zijn dat het verdeelmodel door een aantal op zich logische keuzes er toch onvoldoende in slaagt de werkelijkheid te benaderen. De uiteindelijke uitkomsten moeten vooral uitlegbaar zijn op basis van de visie op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van provincies. Provincies moeten in staat worden gesteld daar met de hun ter beschikking gestelde middelen invulling aan te geven.

G UITGAVENCLUSTERS

Het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering in het provinciefonds is opgebouwd uit verdeelmodellen voor acht uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Deze clusters sluiten aan bij de taken van provincies zoals benoemd in Kompas 2020 en de wijze waarop provincies hun lasten en baten moeten verantwoorden. De Raad onderschrijft het belang om analytisch de

uitgavenclusters te onderscheiden. Tegelijk stelt hij vast dat de omvang van sommige clusters relatief beperkt is en er niet altijd sprake is van een duidelijke, gedefinieerde afbakening van de taken die onder uitgavenclusters vallen. Bovendien kunnen uitgaven vaak meerdere doelstellingen hebben.

- *Bestuur en ondersteuning*

Dit betreft een duidelijk afgebakend taakveld. De verdeling houdt rekening met het inwonertal, de schaaleffecten en het feit dat de kosten op dit onderdeel samenhangen met de omvang van het takenpakket in het geheel. De gehonoreerde maatstaven zijn inhoudelijk plausibel en weerspiegelen globaal de kosten van de provincies.

- *Infrastructuur*

Het gaat hierbij om de instandhouding van het provinciale wegennet, de zorg voor de bereikbaarheid, de doorstroming van het verkeer, de verkeersveiligheid en het beheer van vaarwegen. Dit zijn in de basis eenduidige taken.

De gehonoreerde maatstaven zijn inhoudelijk goed onderbouwd. De Raad heeft echter grote vraagtekens of de lasten waarop de verdeling is gebaseerd ook de werkelijke kosten goed weergeven. Provincies hebben zeker in het verleden zeer verschillende keuzes gemaakt bij grote investeringen in de infrastructuur. Er bestaan grote verschillen in afschrijving van investeringen, het onderhoudsniveau en de uitvoering (werkwijzen, organisatie, samenwerking). Daarmee ontbreekt het aan een goed vergelijkbaar beeld van de structurele lasten voor de kosten van infrastructuur en de kunstwerken.

De onderzoekers verklaren verschillen tussen de modeluitkomsten en de werkelijke uitgaven ogenschijnlijk willekeurig door te wijzen op achterstallig onderhoud of ‘stille lasten’, omdat investeringen in het verleden niet zijn geactiveerd of versneld zijn afgeschreven, en of verwijzen naar de lasten van specifieke projecten in de betreffende periode.

Er is daarmee twijfel mogelijk of de voorgestelde verdeling voldoende recht doet aan de structurele kosten.

- *Openbaar vervoer*

De bekostiging van het openbaar vervoer binnen het provinciefonds heeft een bijzonder karakter. De taak is duidelijk, maar een groot deel van het openbaar vervoer in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wordt verzorgd door respectievelijk de Vervoer Regio Amsterdam (VRA) en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). In 2017 zijn de provinciale middelen uit de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer ondergebracht in het provinciefonds. Bijna

80% was bestemd voor de exploitatie van het openbaar vervoer. Deze verdeling is in de kern gebaseerd op suppletie op de opbrengsten van het openbaar vervoer.

De nu gekozen structuurkenmerken voor de verdeling van de kosten voor het openbaar vervoer acht de Raad inhoudelijk logisch. De verklaarde verschillen in kosten zijn echter impliciet gebaseerd op een voorzieningenniveau van meer dan twintig jaar geleden. Daarmee is niet de normatieve vraag beantwoord of daarmee nu nog een minimum aanvaardbaar aanbod aan openbaarvervoervoorzieningen in alle provincies kan worden gerealiseerd. De Raad beveelt daarom aan een visie te ontwikkelen voor een aanvaardbaar voorzieningenniveau voor het openbaar vervoer en daar de toekomstige verdeling op te baseren.

- *Water en milieu*

Bij het cluster Water en milieu gaat het om het beheer van de kwantiteit en kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater en het beheer van waterkeringen. Daarnaast omvat dit cluster de lasten en baten voor milieubeheer (bodembescherming, luchtverontreiniging en geluidhinder), vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief bijdragen aan omgevingsdiensten), ontgrondingen en duurzaamheid.

- *Natuur*

In het voorstel voor de nieuwe verdeling worden de middelen voor natuurbeheer voornamelijk verdeeld op basis van de arealen natuur waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn. Daarbij wordt rekening gehouden met verschillen in de mate van verstedelijking, als kostenverhogende factor. De bestaande verdeling voor natuurontwikkeling blijft tot 2027 gehandhaafd. De verdeelmaatstaven zijn inhoudelijk begrijpelijk, maar wel zeer globaal, zeker in vergelijking met het fijnmazige subsidiestelsel dat is opgesteld voor het Natuurpact, met grote kostenverschillen tussen typen natuur- en landschapsbeheer. Daarbij loopt de (resterende) opgave voor natuurontwikkeling in de verschillende provincies sterk uiteen. Het past echter niet provincies te belonen voor het niet voldoen aan de taakstelling voor natuurontwikkeling waaraan zij zich hebben gecommitteerd. Wel is er sprake van een politiekbestuurlijke dynamiek die aanleiding geeft de verdeling in relatie tot de kostenontwikkeling voor natuurbeheer nauwlettend te blijven volgen.

De uitgavenclusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij

De uitgaven die provincies doen op de clusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij zijn deels overlappend. Regionale werkgelegenheid, leefbaarheid, krimp, groei, recreatie, toerisme en cultuur zijn vaak moeilijk eenduidig te scheiden. Daarbij kenmerken deze uitgavenclusters zich ook door een relatief grote mate van beleidsvrijheid. De Raad beveelt aan te bezien of met

inachtneming van de onderscheiden taken de beoogde verdeling op de gezamenlijke clusters op eenvoudiger wijze kan worden benaderd. Daarbij tekent de Raad ook aan dat er ruimte is voor het honoreren van de politiek-bestuurlijke keuze om provincies in staat te stellen de gewenste en noodzakelijke taken ook te uitvoeren.

- *Economie*

Er zijn in het verleden niet expliciet middelen aan het provinciefonds toegevoegd voor provinciale taken voor het cluster economie. De betreffende taak is ook nooit expliciet gedefinieerd. De wijze waarop en de intensiteit waarmee provincies taken in dit cluster hebben kunnen invullen, is mede afhankelijk van de rol die de provincies daarbij voor zichzelf zagen weggelegd. Ook de financiële mogelijkheden van de provincie zijn van invloed om aan deze taak invulling te kunnen geven. De Raad acht het negeren van dit cluster voor de toedeling van middelen, een omissie. Deze omissie draagt eraan bij dat het niet goed mogelijk is om een kostengeoriënteerde verdeling te baseren op bestaande uitgaven. Het uitgavenniveau wordt verder vertroebeld door regionale ontwikkelmaatschappijen (ROM's). Die voeren immers een deel van de provinciale taken op dit cluster uit. De mate waarin dit het geval is, hangt weer samen met de financiële positie van ROM's, die in het verleden soms substantiële kapitaalinjecties hebben ontvangen vanuit de provincies (o.a. vanuit opbrengsten van de verkoop van aandelen in nutsbedrijven).

In algemene zin hebben provincies in landelijke gebieden een minder sterke regionale economische structuur dan de meer verstedelijkte provincies. Hoewel het bevorderen van een gelijke financiële uitgangspositie niet geheel hetzelfde is als het stimuleren van regio's met achterblijvende groei, liggen ze wel in elkaars verlengde. Het is duidelijk dat provincies die daar financieel toe in staat waren, hebben geprobeerd de tekortkomingen van het Rijk, zoals vastgesteld in het advies Elke regio telt, voor een deel in te vullen. Ook de Regiodeals, die hier deels op inspelen, gaan vaak gepaard met cofinanciering door de provincie.

De Regiodeals zijn vaak gerelateerd aan groei of krimp (groeiopgaven, woningbouw, stimulering landelijk gebied, leefbaarheid). In provincies waar het inwonertal sterk toeneemt, brengt dat extra kosten met zich mee die zijn gerelateerd aan woningbouw en versterking van het vestigingsklimaat (aantrekken en behouden van werkgelegenheid voor de extra inwoners).

Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat de wijze waarop de kosten voor het cluster Economie in het verdeelmodel tot uitdrukking worden gebracht nadrukkelijk vraagt om een bestuurlijke weging. Daarbij geeft de

Raad in overweging niet de absolute groei van het inwonertal te honoreren, maar uit te gaan van een relatieve, bovengemiddelde groei van het inwonertal in de provincies in de afgelopen tien jaar.

- *Ruimte*

De in het voorstel gehonoreerde maatstaven zijn inhoudelijk verdedigbaar. De afbakening van dit cluster roept echter vragen op. Het toerekenen van uitgaven die te maken hebben met krimp en het bevorderen van de leefbaarheid in dorpskernen is aanvechtbaar. In relatie hiermee maar ook gelet op de enorme druk op de ruimte en de toekomstige woningbouwopgave acht de Raad het politiek-bestuurlijk verantwoord een zwaarder accent te leggen op de bebouwingsdichtheid in stedelijke gebieden om daarmee tegemoet te komen aan de kosten in relatie tot ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

- *Cultuur en maatschappij*

Onder dit cluster vallen zeer uiteenlopende uitgaven voor kunst, cultuur, cultureel erfgoed, maar ook het bevorderen van participatie, leefbaarheid kernen, enzovoort. Voor een deel gaat het om wettelijke taken, maar dit cluster kenmerkt zich ook door een grote mate van beleidsvrijheid. In de meer landelijke provincies zonder stedelijke kernen is op deze terreinen een grotere rol weggelegd voor de provincie. Dit komt ook tot uitdrukking in de voorgestelde maatstaven.

De Raad geeft in overweging de gelden voor de Friese taal en cultuur niet via de algemene uitkering van het provinciefonds te verdelen, maar daarvoor een decentralisatie-uitkering in te richten. Het betreft kosten die horen bij een wettelijke taak die alleen de provincie Fryslân aangaat.

H VEREVENING VAN DE MRB

De Raad heeft eerder betoogd dat 100% verevening van de belastingcapaciteit in theorie recht doet aan het uitgangspunt van het derde aspiratieniveau zoals dat ten grondslag ligt aan de Financiële-verhoudingswet. De Raad gaf daarbij aan dat er politiek-bestuurlijke en of verdeeltechnische redenen kunnen zijn om een lager percentage te kiezen. Volledige verevening van de belastingcapaciteit veronderstelt ook dat de verdeling exact recht doet aan alle mogelijke kostenverschillen. Door de verevening van de opcenten MRB te beperken tot 90% ontstaat verdeeltechnisch en bestuurlijk enige ruimte. Om die reden acht de Raad ook in dit geval de bestuurlijke keuze voor een lager percentage dan 90% te rechtvaardigen. Daarmee wordt impliciet erkend dat de verdeling nooit volledig recht doet aan de kostenverschillen en dat een deel van de belastingcapaciteit dient om imperfecties in het verdeelmodel op te vangen.

I VEREVENING VAN DE OEM

Het uitgangspunt dat de verdeling van het provinciefonds rekening moet houden met de verschillen in de mogelijkheden om inkomsten uit vermogen te genereren staat niet ter discussie. De wijze waarop is zowel bestuurlijk als technisch echter een lastig vraagstuk. Het gaat hier om vragen als wat een representatieve grondslag is, welk rendementspercentage redelijk is en wat de dynamische werking zou moeten zijn. Bestuurlijk gaat het om de vraag of de systematiek zou kunnen leiden tot een ongewenste prikkelwerking, waarbij zorgvuldig beheer van Eigen Vermogen wordt afgestraft dan wel ontmoedigd.

De uitgangspunten voor de beoordeling van de verevening van de Overige Eigen Middelen zijn:
- Het moet niet te beïnvloeden zijn door beleidskeuzes van provincies.
- Verevening inkomsten mag niet leiden tot ongewenste prikkelwerking.
- Er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij reëel te behalen rendementen.
- Het moet het rendement in de tijd volgen, maar moet tegelijk ook voldoende stabiel zijn.

In het onderzoeksrapport van Cebeon is een balans gezocht tussen nauwkeurigheid en beïnvloedbaarheid. Het voorstel is de OEM te verevenen op basis van een fictief rendement op het Eigen Vermogen van provincies. Enerzijds dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat niet over het hele Eigen Vermogen rendement kan worden gerealiseerd en dat er ook provincies zijn met substantiële schulden. Anderzijds dient de verevening ook niet te complex te worden door allerlei correcties op het Eigen Vermogen, waardoor de uitkomst van de verevening mogelijk beïnvloedbaar wordt. Deze balans zegt Cebeon gevonden te hebben door een drempelwaarde op het Eigen Vermogen te hanteren waarover geen rendement wordt verondersteld. Deze drempelwaarde is bepaald op de jaaromzet van provincies. Daarmee wordt op globale wijze rekening gehouden met het feit dat over bepaalde componenten van het Eigen Vermogen geen feitelijk rendement kan worden gerealiseerd en dat sommige provincies ook substantiële schulden hebben.

Het fictieve rendement bedraagt volgens Cebeon in de uitgangssituatie 3,45% en is afgestemd op de totale feitelijke inkomsten uit de OEM in 2020. Om te zorgen voor stabiliteit heeft Cebeon voor alle variabelen een meerjarig gemiddelde (2017-2020) gehanteerd. Cebeon stelt voor om dit fictieve rendement te dynamiseren door het te koppelen aan het actuele rendement op tienjarige Nederlandse staatsleningen.

Het fictief rendement sluit niet aan op het werkelijk te behalen rendement. Dit zou te ondervangen zijn door een lager percentage te kiezen op basis van een fictief meer risicoloos rendement.

Alternatief voorstel voor de verevening
Er is door de provincies een alternatief voorgesteld op basis van een aantal uitgangspunten:
- grondslag op basis van 'Financiële activa' (in plaats van Eigen Vermogen);
- splitsen van de verevening van de OEM in een deel voor dividendinkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven en een deel voor overige rendementen;
- voor de overige rendementen uitgaan van de waarde van de financiële vaste activa en het meerjarig gemiddelde rendement bij schatkistbankieren;
- de verevening voor een periode (bijvoorbeeld vier jaar) bevriezen.

Voor- en nadelen tegen elkaar afwegend
Het hiervoor gememoreerde voorstel van Cebeon is een redelijk grove benadering van dat deel van het Eigen Vermogen waarover rendement kan worden behaald. Bij het vorengenoemde alternatieve voorstel worden minder inkomsten verevend, waardoor het relatieve gewicht van de uitgavenclusters afneemt. Het alternatieve voorstel lijkt beter aan te sluiten bij het werkelijk te behalen rendement. Het is echter ook bewerkelijker en onderhoudsgevoeliger en daardoor mogelijk te beïnvloeden door keuzes in het financieel beleid van individuele provincies.

Wijze van aanpassing omvang uitgavenclusters
De voorstellen om de verevening aan te passen leiden ertoe dat minder inkomsten worden verevend, waardoor het relatieve gewicht van de uitgavenclusters afneemt. Dit effect kan via een lagere uitkeringsfactor of een aanpassing van de omvang van specifieke clusters. De Raad beveelt aan om de omvang van de uitgaven van de clusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij aan te passen. Deze clusters kenmerken zich door een grotere mate van beleidsvrijheid en de uitgaven worden mede bepaald door de omvang van de eigen middelen van de provincies.

Voorstel van de Raad voor verevening van de Overige Eigen Middelen
De Raad stelt voor de Overige Eigen Middelen te verevenen:
- op basis van het Eigen Vermogen;
- met een minus-drempel van ongeveer 4% van de algemene middelen als zijnde een redelijk deel van het Eigen Vermogen waarover geen rendement kan worden gehaald en/of waarvan het aanvaardbaar is dat deze wordt vrijgesteld van verevening;
- tegen een fictief rendement van 0,5 procentpunt onder het gemiddelde rendement op tienjarige Nederlandse staatsleningen van de laatste vijf jaar; en
- de omvang van de clusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij aan te passen naar aanleiding van de verminderde inkomstenverevening.

J EINDOORDEEL VERDEELVOORSTEL

In paragraaf 5 heeft de Raad een toelichting gegeven op de criteria die hij hanteert voor de beoordeling van het verdeelvoorstel (kostenoriëntatie, globaliteit, draagkracht, uitlegbaarheid). Alles overziend, oordeelt de Raad op deze criteria als volgt.

Voor wat betreft kostenoriëntatie is de Raad van oordeel dat er redelijk goed tegemoet is gekomen aan dit criterium, maar dat er nog vraagstukken zijn die aandacht behoeven. Dit betreft met name de clusters Infrastructuur (vanwege de stille-lastenproblematiek), Openbaar vervoer (vanwege achterhaalde normen) en natuur (vanwege de sterk uiteenlopende aard van natuur per provincie).

Voor wat betreft globaliteit acht de Raad het apart houden en verdelen van de clusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij niet gerechtvaardigd, ook al heeft hij begrip voor de onderzoekstechnische reden daarachter. Voor de verdeling is echter een samenvoeging aan de orde, gezien de ruime mate van beleidsvrijheid, de beperkte omvang van de clusters en de samenhang tussen uitgaven op deze terreinen en de beschikbaarheid van inkomsten.

De Raad acht het verdeelvoorstel stabiel, dynamisch en flexibel genoeg, maar beveelt aan om de bijzondere dynamiek van de provincie Flevoland te honoreren met een maatstaf die rekening houdt met relatieve in plaats van absolute groei.

Voor wat betreft de verevening van inkomsten stelt de Raad vast dat er geen ideale oplossing is. Hij kan meegaan in het nemen van het Eigen Vermogen als basis, maar stelt een aantal aanpassingen voor die beter aansluiten bij de realiteit, en stelt voor om de omvang van de uitgavenclusters Economie, Ruimte, Cultuur en maatschappij hierop aan te passen.

De Raad heeft ook bestuurlijke criteria meegewogen.

Een belangrijk criterium is in hoeverre aan de eigenheid van provincies tegemoetgekomen wordt. Voor een aantal clusters is daar redelijk aan voldaan, maar bij clusters met veel beleidsvrijheid lijkt de eigenheid weggeredeneerd te zijn.

Solidariteit en draagvlak worden met het voorliggende voorstel onder druk gezet, omdat de draagkracht van (sommige) provincies wordt overschat, gezien de omvang van de negatieve herverdeeleffecten. Met de aanpassingen die de Raad voorstelt, verwacht hij beter aangesloten kan worden bij de draagkracht van de verschillende provincies.

Een aantal knelpunten uit de huidige verdeling is met het nieuwe voorstel opgelost, maar zeker niet allemaal. Een aantal kunnen en moeten vóór invoering van de nieuwe verdeling worden doorgevoerd, enkele andere moeten met prioriteit onderwerp zijn van aanpassing na invoering, of van onderhoud.

Voor wat betreft het criterium uitlegbaarheid: die volgt deels uit het bovenstaande.

K HERVERDEELEFFECTEN

De herverdeeleffecten zoals die nu bekend zijn, zijn gebaseerd op de stand van zaken 2020. Het is aannemelijk dat op basis van de veranderingen sindsdien de actuele verdeling voor individuele provincies nog kan afwijken. Als het goed is, zal het globale herverdeelbeeld niet wijzigen. De Raad beveelt aan op korte termijn te komen met een geactualiseerde verdeling. Dit is een belangrijke toets of het model voldoende stabiel is.

Het is naar het oordeel van de Raad niet goed mogelijk om op basis van harde criteria een objectieve beoordeling te geven of de herverdeeleffecten volledig recht doen aan de financiële positie van de provincies. Er zijn wel globale indicaties die aangeven waar de huidige verdeling scheef is en de mate waarin de nieuwe verdeling meer recht doet aan de kostenverschillen op de onderscheiden taakvelden.

De Raad is van oordeel dat de herverdeeleffecten in lijn zijn met de globale indicaties van scheefheden in de huidige verdeling en de financiële positie van de provincies. Dat neemt niet weg dat de negatieve herverdeling voor een enkele provincie vrij fors is. Dat geeft aanleiding een aantal politiek-bestuurlijke keuzes te maken om te komen tot een aanvaardbare verdeling en uitlegbare verdeling die daarmee op draagvlak zou moeten kunnen rekenen. Het advies biedt daarvoor een aantal handreikingen.

L ONDERZOEKSAGENDA

Voor het goed kunnen volgen of de aangepaste verdeling aansluit op de kostenontwikkeling acht de Raad een periodiek onderhoud noodzakelijk. Het is daarbij van belang een meerjarige periode in ogenschouw te nemen. Een periode van vier jaar lijkt gezien de aard van de kosten een redelijke periode. Door eens in de vier jaar de peilstok te hanteren kunnen structurele kostenontwikkelingen worden gedetecteerd en kan worden beoordeeld of aanpassing geboden is.

Gelijktijdig met de algehele visie-ontwikkeling moeten ook de volgende onderzoeken direct ter hand worden genomen.

- Het beter in beeld brengen van de structurele lasten voor Infrastructuur (inclusief de stille-lastenproblematiek). De Raad stelt voor dat op basis van een uniforme systematiek de stille-lastenproblematiek en het achterstallig onderhoud in beeld worden gebracht. Een andere optie is een verdeling op basis van normbedragen in plaats van historische lasten.
- De verschillen in kosten voor de verschillende typen van natuurbeheer en de dynamiek van die kosten.
- Een norm voor wat een aanvaardbaar voorzieningenniveau voor het openbaar vervoer inhoudt, dat als basis kan dienen voor de verdeling.
- Wellicht dat het onderzoek naar de kostenontwikkeling op de beleidsterreinen openbaar vervoer, infrastructuur en natuur in het kader van de nieuwe bbp-systematiek bij het provinciefonds ook aanknopingspunten biedt om de verdeling bij te stellen.

Deze onderzoeken dienen binnen drie jaar te worden afgerond, net als de algehele visie-ontwikkeling, zodat de resultaten daarvan bij de bijstelling in het kader van het vierjaarlijks periodiek onderhoud kunnen worden meegenomen.

M TIJDPAD SAMENHANGEND TRAJECT

Snelle maar stapsgewijze invoering is noodzakelijk

Tussen het moment van het erkennen van de gebreken in de huidige verdeling en de noodzaak om te komen tot een rechtvaardiger, meer kostengeoriënteerde verdeling, is kostbare tijd verloren gegaan. Het onderzoek door Cebeon is gebaseerd op de rekeningen 2017-2020 en de begrotingen 2021-2024. Het model is geijkt op de uitgaven in het jaar 2020. De verdeling dreigt daarmee al bij invoering achter de feiten aan te lopen. De Raad is daarom van oordeel dat invoering van een aangepast verdeelmodel zo snel mogelijk, maar stapsgewijs moet gebeuren.

Weeffout jeugdzorg en vervoerregio's direct oplossen

Het is van belang dat de bestaande onrechtvaardigheden, zoals die zijn ontstaan door de weeffouten als gevolg van de vervoerregio's en de jeugdzorg zo snel mogelijk worden opgelost.

Provincies die als gevolg van het uitstel langer moeten wachten op de terechte correctie van weeffouten, dienen daarvoor gecompenseerd te worden. Dat zou al per 1 januari 2025 kunnen, door de uitkering daarvoor te corrigeren of de toezegging te doen dat bij inwerkingtreding van het nieuwe verdeelmodel een bedrag met terugwerkende kracht wordt toegekend.

De introductie van een nieuw verdeelmodel dat gepaard gaat met herverdeeleffecten, vraagt om een zekere mate van geleidelijkheid. Tegelijkertijd ligt het voor de hand deze overgangsfase zo kort mogelijk te laten zijn. Overwegingen bij de duur van het samenhangend traject zijn de omvang van het herverdeeleffect, de mogelijkheden van de provincies om daarop in te spelen, de flexibiliteit van de uitgaven en de mogelijkheden om de inkomsten te verhogen.

Ingroeipad van maximaal drie jaar

Bij herverdeling van het gemeentefonds is het gebruikelijk voor het opvangen van herverdeeleffecten uit te gaan van een maximum herverdeeleffect per jaar van 15 euro per inwoner per jaar. Voor provincies lijkt een hogere drempel te rechtvaardigen, gezien de draagkracht van de provincies die te maken hebben met een negatief herverdeeleffect. De Raad acht een ingroeiperiode van maximaal drie jaar voor de eerste noodzakelijke aanpassingen van de verdeling redelijk.

Herengracht 23
2511 EG Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
www.ipo.nl

Aan de Fondsbeheerders

Interprovinciaal Overleg

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		FOB 11801/2024	9 oktober 2024

onderwerp
Verdeelmodel Provinciefonds

Geachte Fondsbeheerders,

Afgelopen maart heeft u, mede namens de gezamenlijke provincies, een advies gevraagd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over het verdeelmodel Provinciefonds. Op vrijdag 20 september jl. heeft de ROB haar advies aan u gepresenteerd, mede in aanwezigheid van de twaalf provincies. De provincies waarderen in deze dat de adviesaanvraag met input van en mede namens de provincies is gedaan.

Het ROB-advies is door ons bestudeerd en besproken. De provincies zijn de ROB erkentelijk voor het benoemen dat het verdelingsvraagstuk welhaast onmogelijk aan de provincies zelf gelaten kan worden, voor het benoemen van de (waarde van de) eigenheid van provincies en voor de door de ROB gekozen perspectiefwissel bij het benaderen van het vraagstuk van het verdeelmodel. Alle door de provincies in het voortraject benoemde zorgpunten zijn ook door de ROB als zodanig benoemd. De provincies onderschrijven het vertrekpunt van de ROB dat de verantwoordelijkheid nu nadrukkelijk bij de fondsbeheerders ligt.

Die verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders betreft ook de noodzakelijke balans tussen taken, middelen, ambities (inclusief het door de ROB aangegeven gelijkwaardige voorzieningenniveau) en realisatiekracht. Het realiseren van die balans is onderdeel van goede interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Het ROB-advies laat zien dat deze balans vanuit verschillende invalshoeken, inclusief de financiële, aandacht behoeft.

De provincies achten het ROB-advies hiermee voorstelbaar en navolgbaar.

De provincies vragen de fondsbeheerders om zo spoedig mogelijk de door de ROB gekozen richting voor de korte en de lange termijn – zeer nadrukkelijk in samenhang en niet volgtijdelijk te starten – te realiseren. Het is daarbij randvoorwaardelijk dat de korte en lange termijn in samenhang worden opgepakt en gerealiseerd. De provincies verwachten van de fondsbeheerders dat ze duidelijk maken hoe ze deze samenhang gaan borgen.

De provincies vragen de fondsbeheerders om voor 1 december 2024 een uitgewerkt plan van aanpak (Citaat ROB rapport: "duidelijke afspraken over het vervolg en het einddoel") aan te bieden om met de provincies te bespreken. De "duidelijke afspraken over het vervolg en het einddoel"

Inlichtingen bij : [redacted]
Email :
Bijlagen : 1

worden vastgelegd in het overhedenakkoord en de voortgang is regulier agendapunt op het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen.

De provincies verzoeken in het plan van aanpak helderheid te geven over de noodzakelijke stappen, termijnen en betrokkenheid van de provincies ten aanzien van de realisatie van korte termijn aanpassingen inclusief financiële doorrekening en ingroeipad (minimaal 3 jaar), idem voor de lange termijn, de waarborging van het periodiek onderhoud, ten aanzien van aanpassingen in de financiële verhoudingswet, het beleidskader decentraal bestuur en de voorgenomen verkenning naar het decentrale belastinggebied. De provincies benadrukken het belang van financiële doorrekening(en) van alle door te voeren aanpassingen.

Voor de lange termijn verbeteringen verwachten de provincies van de fondsbeheerders dat deze op zo kort mogelijke termijn worden gestart en binnen maximaal 3 jaar worden opgeleverd. Om de oplevertermijnen te garanderen verzoeken de provincies de fondsbeheerders om aan te geven welke waarborgen zij daarvoor geven. De provincies verwachten in ieder geval dat bij vertraging (na de maximale periode van 3 jaar) het ingroeipad wordt bevroren danwel verlengd zodat provincies die door de vertraging minder ontvangen dan zonder ingroeipad gecompenseerd worden voor misgelopen inkomsten.

De provincies vinden het belangrijk dat bij de vormgeving van een ingroeipad rekening gehouden wordt met de fasering van de invoering van aanpassingen, zodat de impact kan worden gedragen en stabiliteit in de financiële huishouding van elke provincie wordt geborgd. Gezien de korte- en lange termijn verbeteringen is het zeer wel denkbaar dat er na de korte termijn ook een ingroeipad noodzakelijk is voor de lange termijn aanpassingen.

De provincies vertrouwen erop dat het totale traject (dus zowel korte als lange termijn en in samenhang) zo spoedig mogelijk en uiterlijk 1 januari 2028 is afgerond en geïmplementeerd.

Een voorstelbaar en navolgbaar advies van de ROB betekent niet dat de provincies geen (provincie-specifieke) knelpunten of (technische) aandachtspunten zien. Bij de bespreking van het rapport is logischerwijs stilgestaan bij zaken zoals:

- de onderbouwing en uitlegbaarheid van de verevening van de Overige Eigen Middelen, met aandacht voor het voorkomen van ongewenste prikkelwerking om het eigen vermogen te verlagen, en voor de categorisering van eigen vermogen versus voorzieningen (vreemd vermogen) die mede afhankelijk is van het BBV en de interpretatie daarvan door de accountant,
- de wettelijke taak tot behoud van de Friese taal (structurele taak is structurele middelen) en
- ook de eigenheid van de provincies (van demografie tot economie, en van historisch tot uitzondering, en expliciet ook de wijze van vormgeving van het regionaal vervoer) waarvan de ROB terecht aangeeft dat "een strikte interpretatie van het uitgangspunt dat uitgaven die het gevolg zijn van eigen vrije beleidskeuzes bij de verdeling van het provinciefonds buiten beschouwing kunnen worden gelaten, [voorbij] gaat aan de eigenheid van de provincies".

Dit vraagt aandacht in de uitwerking en normatieve keuzes van de fondsbeheerders.

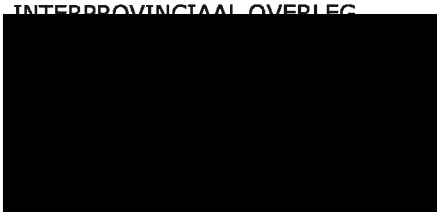
Tevens is een spoedig herstel gewenst van de invoeringsfout (in het ROB-advies geduid als weeffout) jeugdzorg en vervoersregio's (zonder vertraging).

De drie lange termijn onderzoeken – naast de visie – geadviseerd door de ROB raken de al lopende onderzoeken naar de balans tussen taken en middelen op het gebied van infrastructuur, natuur en openbaar vervoer (afspraken uit de Voorjaarsnota 2024). Het gaat bij die onderwerpen dus niet alleen om een goede verdeling, maar bovenal dat de provincies gezamenlijk voldoende middelen hebben om hun structurele taken uit te kunnen (blijven) voeren. Zoals ook eerder in deze brief aangegeven en zoals onderbouwd in het BMC-rapport 'Taken en middelen in balans', voorjaar 2024.

In juni 2023 is door de gezamenlijke provincies bij de fondsbeheerders aangegeven dat een verdeelmodel geen technische exercitie is. Waar de provincies voor staan als middenbestuur verdient meer dan e en modelmatige aanpak. Wij zien die aanpak langs de door de ROB voorgestelde perspectiefwisseling graag uiterlijk 1 december 2024 tegemoet.

Een afschrift van deze brief doen wij toekomen aan de vaste Kamercommissies Binnenlandse Zaken en Financiën van zowel de Eerste als de Tweede Kamer der Staten-Generaal, en de voorzitters van de VNG en UvW. Voorts verzoeken wij – vanuit het bredere perspectief en de integraliteit – deze brief ook te delen met het kabinet.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



A. Schmaal

Voorzitter bestuurlijke adviescommissie
Financiën en Openbaar Bestuur