

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2011

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2011

Inleiding

Zoals aangekondigd in mijn brief van 1 maart jongstleden (kamerstuk 32 500 C, nr. 5) in antwoord op een brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken stel ik u hierbij op de hoogte van de nieuwe verdeling van het provinciefonds en de effecten per provincie. De laatste herijking van het provinciefonds heeft plaatsgevonden in 1998. Hieronder schets ik in deze brief nog eens de aanleiding om te komen tot een nieuwe verdeling van het provinciefonds, vervolgens schets ik de u de hoofdlijnen van de vernieuwing van het verdeelmodel, deze hoofdlijnen worden toegelicht en ik laat zien welke verschillen dit in cijfers oplevert ten opzichte van de huidige verdeling.

Aanleiding herijking

Provincies moeten over voldoende financiële mogelijkheden beschikken om hun publieke taken uit te kunnen voeren. In de huidige verdeling van het provinciefonds gaan we ervan uit dat alle provincies 11% van de middelen die ze nodig hebben uit eigen inkomsten financieren. De discussie over de verdeling van het provinciefonds is gestart door de provincies zelf, omdat de indruk ontstond dat de verdeling niet (meer) aansluit op de verschillen in financiële mogelijkheden van de provincies. Een aantal provincies beschikt niet over voldoende eigen inkomsten om de veronderstelde 11% zelf bij te kunnen dragen. Andere provincies beschikken over veel eigen middelen uit de verkoop van energiebedrijven. Daarom hebben de provincies zelf een onderzoek laten doen hoe het provinciefonds beter verdeeld zou kunnen worden. De conclusie uit het onderzoek was dat de potentie om eigen inkomsten te genereren aanzienlijk verschilt tussen provincies. Dit komt door een verschil in

historische gegroeide aandelenpakketten van energiebedrijven (of een door verkoop gerealiseerd vermogen) en op basis van verschillen in omvang van het autobezit in de provincie¹.

Vervolgens hebben de fondsbeheerders en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in het bestuursakkoord Rijk-IPO d.d. 4 juni 2008 afgesproken om de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) een onderzoek te laten doen naar de geconstateerde scheefheid tussen provincies. De Rfv komt in zijn advies tot de conclusie dat het verschil tussen het feitelijke uitgavenniveau en het normatieve, dat wil zeggen beleidsmatige gecorrigeerde uitgavenniveau € 597 miljoen is. Provincies geven dus volgens het Rfv onderzoek met elkaar veel meer eigen geld aan hun taken uit dan de veronderstelde 11%. Er zou dus in totaal een hogere eigen bijdrage verondersteld mogen worden. Dat zou betekenen dat de omvang van het provinciefonds kleiner zou kunnen worden. Het IPO was het oneens met de inhoud van het Rfv advies en heeft een contra-expertise uit laten voeren door drie hoogleraren (commissie Boorsma). De commissie Boorsma meent dat de Rfv bij de bepaling van de noodzakelijke uitgaven (die lager zijn dan feitelijke uitgaven) onvoldoende rekening heeft gehouden met maatschappelijke dynamiek en de positie van het middenbestuur. De commissie komt uit op een kleiner verschil tussen feitelijk uitgavenniveau en beleidsmatig gecorrigeerd uitgavenniveau van € 155 miljoen.

In vervolg daarop hebben de fondsbeheerders en het IPO een gezamenlijke verdiepingsslag gedaan om tot gezamenlijk gedeelde opvattingen te komen. De conclusie van het Kabinet was dat op basis van het Rfv-advies, de alternatieve benaderingen en het beeld van de vermogens en de vrije belastingcapaciteit, de conclusie gerechtvaardigd is dat een structurele korting van € 300 miljoen haalbaar en verdedigbaar was. Het IPO heeft kennisgenomen van dit standpunt. Tot de korting had het kabinet besloten in het kader van het aanvullende beleidsakkoord; de korting is doorgevoerd met ingang van 2011.

De structurele uitname van € 300 miljoen heeft als gevolg dat de fondsbeheerders in de toekomst ook uit moeten gaan van een hogere bijdrage van de provincies om hun eigen taken te bekostigen dan de voornoemde 11%. Dat betekent dat de fondsbeheerders rekening gaan houden met het rendement dat provincies verkrijgen uit eigen vermogen, waarbij het uitgangspunt is dat provincies het rendement gebruiken voor taken in hun eigen provincie.

De provincies wilden zelf een besluit nemen over de verdeling van de korting en hebben de commissie Stuivering gevraagd om hiervoor een voorstel te doen. Op basis van het rapport van de commissie Stuivering hebben de provincies onderling gediscussieerd over de verdeling van de verlaging van het provinciefonds over de provincies. De inzet was om te komen tot een voorstel voor een duurzame financiële verhouding met een bijpassend verdeelsysteem. De provincies hebben geen eensgezindheid bereikt over de noodzaak c.q. wenselijkheid om tot een herzien verdeelmodel te komen. De gezamenlijke provincies hebben in aansluiting daarop intensief overleg gevoerd over een voorstel voor de verdeling van de korting voor alleen het jaar 2011. Zij hebben overeenstemming bereikt over de verdeling van een korting van € 290 miljoen in 2011. In 2012 wordt de taakstelling daarom incidenteel met € 10 miljoen verhoogd tot € 310 miljoen.

Bij brief (TK 32 123-C) van 22 april 2010 heeft het kabinet u gemeld met een voorstel te komen voor een nieuw verdeelmodel dat recht doet aan de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet (artikel 7) dat

¹ Vooronderzoek herziening verdeelmodel provinciefonds, Cebeon juni 2008.

overheden (in dit geval provincies) in gelijke omstandigheden een gelijke financiële uitgangspositie hebben. In deze brief treft u het besluit van de fondsbeheerders aan. De nieuwe verdeling is kostengeoriënteerd, dynamisch en robuust. Er wordt dus in de eerste plaats gekeken naar de taken die de provincies moeten kunnen uitvoeren en de kosten die ze daarvoor moeten maken. Er wordt ook rekening gehouden met het rendement uit het eigen vermogen van provincies. Uit alle analyses blijkt immers dat daar de aanleiding voor het probleem ligt.

Hoofdpunten vernieuwing

In het huidige verdeelmodel wordt vooral rekening gehouden met kosten voor beheer en onderhoud. De taken van de provincies hebben zich echter de afgelopen jaren uitgebreid. Provincies hebben ontwikkeltaken op zich genomen waarmee in het huidige model geen rekening wordt gehouden. Die ontwikkeltaken passen ook bij het provinciale profiel, waarin de provincies een rol krijgen als gebiedsregisseur in het ruimtelijke domein, zoals ook het regeerakkoord dat aangeeft. In het nieuwe verdeelmodel wordt daarom onderscheid gemaakt tussen beheer en ontwikkeltaken. Beheer- en ontwikkeltaken vragen andere verdeelcriteria. Dit onderscheid zorgt ervoor dat beter kan worden aangesloten bij het uitgangspunt dat het verdeelmodel kostengeoriënteerd moet zijn.

Bij het honoreren van taken wordt uitgegaan van de kerntaken van de provincies zoals die beschreven zijn in het rapport van de commissie Lodders. Sociale taken horen niet tot de kerntaken van de provincies. Dit heeft gevolgen voor ondermeer de sociale taken die provincies nu soms ook waarnemen. Sociale taken worden in het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds nauwelijks meer financieel gehonoreerd.

In het nieuwe verdeelmodel wordt het vaste percentage veronderstelde eigen middelen van 11% vervangen door een vast en een variabel deel dat rekening houdt met het verschil in vermogenspositie in relatie tot de taken. Met de introductie van het variabele deel wordt gevraagd aan provincies het rendement uit het eigen vermogen in te zetten voor hun eigen taken. Op deze manier financieren provincies de ontwikkeltaken op hun eigen grondgebied.

Het vaste percentage (rekentarief) Motorrijtuigenbelasting (Mrb) wordt in het nieuwe verdeelmodel geactualiseerd naar een redelijk niveau, maar blijft beneden de grens van de provincie die het laagste tarief hanteert.

Deze uitgangspunten worden hieronder nader toegelicht en de effecten voor de verschillende provincies worden beschreven.

Nieuw provinciefonds in cijfers

Het onderzoeksbureau Cebeon heeft de ijkpunten voor de nieuwe uitgavenclusters opgesteld.¹ Provincies hebben hiervoor gegevens aangeleverd.

Beheertaken

Via een vergelijkend onderzoek tussen provincies is onderzocht hoeveel geld provincies nodig hebben voor het beheer van hun huidige taken conform het regeerakkoord. Het beheerdeel zijn de vaste jaarlijks terugkerende kosten, bijvoorbeeld betalen van de salarissen, onderhoud provinciehuis, wegen, groen etc.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nieuwe verdeling beheertaken in miljoenen euro's

Groningen	90
Fryslân	109
Drenthe	78
Overijssel	126
Gelderland	203
Utrecht	110
Noord-Holland	222
Zuid-Holland	276
Zeeland	74
Noord-Brabant	201
Limburg	109
Flevoland	66
Totaal	1664

De herijking van het beheerdeel is achterstallig onderhoud. De herverdeeld-effecten zijn inhoudelijk goed verklaarbaar en sluiten aan bij de wettelijk voorgeschreven kostenoriëntatie (art. 7 Financiële verhoudingenwet). Een belangrijke wijziging komt bijvoorbeeld doordat er provinciale wegen overgedragen zijn aan derden (bijvoorbeeld gemeenten). Minder wegen, betekent ook minder kosten voor beheer. Dit was met name het geval in de provincie Noord-Brabant. In de provincie Flevoland is het areaal te onderhouden wegen juist toegenomen door aanleg.

Het ijkpunt voor het beheerdeel is met € 300 miljoen verlaagd. Deze verlaging is terug te voeren op het grotendeels niet honoreren van sociale taken die niet meer tot de kerntaken van de provincies worden gerekend en door het toepassen van een sober en doelmatig uitvoeringsniveau. In het cluster voorzieningen resteren nog een aantal cultuurtaken, zoals bijvoorbeeld de regionale omroepen, provinciale musea en de archieven.

Ontwikkeltaken

Bij ontwikkeltaken kan het zowel gaan om eindige taken als om continue taken. Het ontwikkeldeel van het provinciefonds betreft taken zoals aanleg van nieuwe wegen, integrale gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied, natuur en bodemsanering, maar ook taken met betrekking tot buitengewone groei en krimp.

Een deel van deze taken komt voort uit autonome ontwikkelingen zoals bevolkingsgroei en de groei van het autoverkeer. In een aantal gevallen worden provincies tot uitgaven voor deze taken gebracht door rijksbeleid. De Rfv constateerde dat daar niet altijd extra rijksmiddelen tegenover hebben gestaan. In het verdeelmodel zijn deze taken nu wel opgenomen, zodat er een einde komt aan de grote verschillen aan mogelijkheden om taken op te pakken tussen provincies. Bij het benoemen van de budgetten voor ontwikkeltaken is uitgegaan van de periode 2011–2015. Een deel van de taken heeft een eindig karakter en zal periodiek worden herijkt. Op dit moment lijkt het er bijvoorbeeld op dat de aankoop van natuur na 2018 flink zal afnemen en dat er een verschuiving van de kosten naar beheer zal optreden. Die verschuivingen in taken en kosten worden meegenomen bij het nog te ontwikkelen onderhoudsinstrument van het provinciefonds.

Bij de toedeling van taken is aangesloten bij het profiel van de provincies op het gebied van ruimte, economie en natuur. De komende decentralisaties sluiten daarbij aan. De voorgenomen decentralisaties zijn nog niet opgenomen in het ontwikkeldeel. Ik ga er vanuit dat deze decentralisaties niet leiden tot een aanpassing van het fonds anders dan via het reguliere onderhoud.

Verdeling ontwikkeltaken in miljoenen euro's

Groningen	40
Fryslân	54
Drenthe	41
Overijssel	76
Gelderland	133
Utrecht	62
N-Holland	112
Z-Holland	131
Zeeland	42
N-Brabant	129
Limburg	78
Flevoland	42
Totaal	940

Actualisatie rekestarief

Het rekestarief MRB (voor 2011: 55,52) wordt geactualiseerd, omdat het feitelijke MRB-tarief in alle provincies op dit moment hoger ligt dan het huidige rekestarief (gemiddeld 78,97).

Door het ophogen van het rekestarief wordt meer geld onder de verdeling van het provinciefonds gebracht, want er wordt namelijk verondersteld dat provincies meer van hun kosten dekken uit de eigen belasting (van € 978 naar € 1 161 miljoen op een totaal van € 1,4 miljard aan feitelijk geheven MRB).

In de nieuwe verdeling van het provinciefonds wordt gerekend met een rekestarief van 65,9. Dit is 3% onder het feitelijk laagste tarief (provincie Noord-Holland). Op deze manier is wordt geen enkele provincie gedwongen door de nieuwe verdeling de lasten te verhogen.

Overige eigen middelen inzetten voor ontwikkeltaken eigen provincie

Op dit moment wordt 11% van uitgaven (ijkpunten) verondersteld uit de overige eigen middelen (OEM) te komen. Het gaat in het huidige stelsel om € 260 miljoen. In het nieuwe stelsel wordt dit opgehoogd naar € 357 miljoen.

In het nieuwe verdeelmodel wordt het vaste percentage vervangen door een vast en een variabel deel dat rekening houdt met het verschil in rendement uit vermogen. Het vaste percentage wordt voor elke provincie ongeveer 5% (€ 130 miljoen). Dit percentage komt overeen hetgeen in het gemeentefonds wordt gehanteerd.

Door een deel van de veronderstelde OEM variabel te maken, afhankelijk van het rendement uit het eigen vermogen, ga ik ervan uit dat provincies dat deel van het rendement inzetten voor de ontwikkelopgaven in hun eigen gebied. Op deze manier financieren provincies de ontwikkeltaken op hun eigen grondgebied. Van provincies met een klein rendement wordt dus automatisch een evenredig kleinere bijdrage verondersteld. Voor het variabele deel wordt gekozen om 35% van geraamde inkomsten uit het vermogen (situatie 2016) mee te nemen met een fictief rendement van 3%. De gegevens over de geraamde inkomsten uit vermogen zijn afkomstig uit eigen onderzoek van de provincies. Op deze wijze wordt verondersteld dat de provincies € 227 miljoen van het fictieve rendement per jaar inzetten voor de ontwikkeltaken op hun eigen grondgebied. Het fictieve rendement is in vergelijking met de Rfv en de commissie

Stuiveling – zij rekenden met 4,4% – naar beneden bijgesteld om te voorkomen dat de provincies zich gedwongen voelen risico's te nemen.

Op dit moment vindt er in het kader van de nadere onderzoeken van het Periodiek Onderhouds Rapport (POR) ook onderzoek plaats naar de OEM bij gemeenten. Dit onderzoek moet duidelijkheid geven over welk percentage aan feitelijke OEM bij gemeenten beschikbaar is en hoe de verdeling van de feitelijke OEM over typen van gemeenten is. Hierbij kan opgemerkt worden dat de OEM bij gemeenten een kleiner aandeel heeft in de totale inkomsten dan bij provincies. Ook de samenstelling van de OEM verschilt tussen gemeenten veel meer dan bij provincies.

Herverdeeleffecten

Het provinciefonds is per 2011 structureel met € 300 miljoen verlaagd. Voor 2011 hebben de provincies zelf voor € 290 miljoen deze korting verdeeld met de afspraak in 2012 eenmalig € 310 miljoen uit te nemen.

Onderstaand een tabel met daarin de verdeling van de korting over de provincies. Voor de vergelijkbaarheid met 2011 is de korting in het voorstel op € 290 opgenomen. Als laatste kolom is de structurele verdeling van de korting van € 300 miljoen opgenomen.

Bedragen in miljoenen euro Provincies	Afspraak van provincies zelf voor 2011 (– 290)	Nieuwe verdeling vergelijkbaar gemaakt (– 290)	Structureel beeld vanaf 2013 (– 300)
Groningen	–18	–14	–14
Friesland	–22	–17	–18
Drenthe	–5	–4	–4
Overijssel	–32	–28	–29
Gelderland	–58	–79	–81
Utrecht	–20	–6	–7
Noord-Holland	–42	–36	–37
Zuid-Holland	–12	–23	–25
Zeeland	–17	–9	–9
Noord-Brabant	–49	–65	–66
Limburg	–22	–17	–18
Flevoland	9	8	8
Totaal	–290	–290	–300

Kamerbrief in relatie tot de meicirculaire

In deze brief worden onderzoeksgegevens gepresenteerd (stand september-circulaire 2009). Tussen deze onderzoeksresultaten en de meicirculaire 2011 wordt nog een vertaalslag gemaakt. De vertaling van de uitgavenpunten uit het onderzoek naar verdeelformules in de meicirculaire kan een kleine vertekening in de cijfers veroorzaken. Verder is vanzelfsprekend het aantal decentralisatie-uitkeringen met de bijbehorende middelen in 2012 anders. Deze herverdeling van het provinciefonds laat overigens de hoogte en looptijd van de decentralisatie- en integratie-uitkeringen ongewijzigd. In de meicirculaire komt een verdeling op basis van de nieuwe formules, gebaseerd op de nieuwste stand van zaken voor wat betreft decentralisatie-uitkeringen, accres, taakmutaties en basisgegevens. De provincies hebben met deze brief voor de collegeonderhandelingen voldoende duidelijkheid.

Samenvattend stel ik het volgende vast:

- De nieuwe verdeling van het provinciefonds is kostengeoriënteerd, dynamisch en robuust. Er wordt ook rekening gehouden met rendement dat provincies verkrijgen uit eigen vermogen. Uit alle analyses blijkt immers dat daar de oorzaak voor het probleem ligt.
- In het nieuwe provinciefonds wordt onderscheid gemaakt tussen beheer- en ontwikkeltaken, omdat beide andere verdeelcriteria vragen. Dit onderscheid zorgt ervoor dat beter kan worden aangesloten bij het uitgangspunt dat het verdeelmodel kosten georiënteerd moet zijn.
- De herijking van het beheerdeel is achterstallig onderhoud. De herverdeeleeffecten zijn inhoudelijk goed verklaarbaar en sluiten aan bij de wettelijk voorgeschreven kostenoriëntatie (art. 7 Financiële verhoudingenwet).
- Het ijkpunt voor het beheerdeel is met € 300 miljoen verlaagd. Deze verlaging is terug te voeren op het grotendeels niet honoreren van sociale taken die niet meer tot de kerntaken van de provincies worden gerekend.
- Het vaste percentage (rekentarief) Motorrijtuigenbelasting (Mrb) wordt in het nieuwe verdeelmodel geactualiseerd naar een redelijk niveau, maar blijft beneden de grens van de provincie die het laagste tarief hanteert. Provincies hoeven dus niet hun belastingen te verhogen om voldoende inkomsten te genereren om hun taken uit te kunnen voeren.
- Door een deel van de veronderstelde OEM variabeel te maken, afhankelijk van de inkomsten uit het eigen vermogen, ga ik ervan uit dat provincies dat deel van hun rendement inzetten voor de ontwikkelopgaven in hun eigen gebied. Op deze manier financieren provincies de ontwikkeltaken op hun eigen grondgebied naar vermogen.
- Voor het variabele deel wordt gekozen om 35% van geraamde inkomsten uit het vermogen (situatie 2016) mee te nemen met een fictief rendement van 3%. De gegevens over de geraamde inkomsten uit vermogen zijn afkomstig uit eigen onderzoek van de provincies. Op deze wijze wordt verondersteld dat de provincies in totaal € 227 miljoen van het fictieve rendement per jaar inzetten voor de ontwikkeltaken op hun eigen grondgebied.
- In de meicirculaire komt een verdeling op basis van de nieuwe formules, gebaseerd op de nieuwste stand van zaken voor wat betreft decentralisatie-uitkeringen en accres. De provincies hebben met deze brief voor de collegeonderhandelingen voldoende duidelijkheid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Financiën,
J. P. H. Donner