

Vergaderjaar 2018–2019

34 568

Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds

D

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2018

In aanvulling op mijn brief inzake het halfjaarlijkse rappel toezeggingen met uw kenmerk EK 2018/2019, 34 775 VII, G zend ik u hierbij als bijlage de brief die ik aan de Tweede Kamer zond op 6 juli 2018 inzake de herziening van de financiële verhoudingen. In dit traject lopen de vragen uit een tweetal toezeggingen inzake het provinciefonds mee. Het betreft toezegging T02425 inzake het overleg met IPO en nader bezien van de problematiek inzake Zeeland met betrekking tot het provinciefonds. Daarnaast toezegging T02426 om te kijken naar de inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

Over de voortgang van dit traject zal ik u informeren aan de hand van concrete voorstellen. Het streven is om dit traject voor 1 januari 2021 af te ronden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2018

De context waarin het openbaar bestuur werkt is de afgelopen decennia sterk veranderd. Decentrale overheden hebben meer taken gekregen, zoals de taken op het sociaal domein bij gemeenten en op het ruimtelijk domein bij provincies. Medeoverheden staan voor uiteenlopende opgaven. We zien een trek richting de economisch sterkere gebieden en een trek naar de steden vanaf het platteland. In regio's waar sprake is van groei ontstaat druk op onder meer de woningmarkt en bereikbaarheid. In regio's waar sprake is van krimp gaat het juist om het in stand houden van voorzieningen. Die opgaven manifesteren zich op verschillende schaal-niveaus. Overheden werken in toenemende mate samen, ook met private partijen. De opdracht in het Regeerakkoord om als overheden gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken is een voorbeeld van deze ontwikkeling.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn voor mij aanleiding de financiële verhoudingen kritisch tegen het licht te houden. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen erkennen de wederzijdse afhankelijkheid en sloten op 14 februari 2018 een akkoord¹ waarin we op basis van gelijkwaardigheid en partnerschap willen samenwerken aan een aantal grote maatschappelijke opgaven. In samenwerking met provincies en gemeenten werk ik daarom deze kabinetsperiode aan voorstellen voor aanpassingen in de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden.

Heroverweging financiële verhoudingen

Gemeenten en provincies moeten kunnen vertrouwen op eigen kracht bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Goede interbestuurlijke verhoudingen zijn gebaat bij een voorspelbare, transparante en stabiele verdeling van middelen². Zo behoudt het stelsel zijn draagvlak en vertrouwen en vinden de middelen zo goed mogelijk hun weg naar medeoverheden ten behoeve van uitvoering van taken en het realiseren van maatschappelijke opgaven³. Goed werkende financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten dragen bij aan de legitimiteit, slagkracht en wendbaarheid van het openbaar bestuur.

De Financiële verhoudingswet bevat daarom een aantal uitgangspunten voor het *verdeelstelsel*⁴, het *uitkeringsstelsel*⁵, de daarmee samenhangende *informatiestromen* en het *financiële toezicht*. Deze uitgangspunten kunnen als volgt worden samengevat: de verdeling van geld moet aansluiten bij de kosten die gemeenten en provincies maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (*kostenoriëntatie*), *globaal* genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door

¹ BZK, Programmastart Interbestuurlijk programma (TK, 2017–2018, 29 362, nr. 266).

² Raad van State (RvS), 4^e interbestuurlijke beschouwing (TK 2016–2017, 34 550 VII, nr. 12, blg).

³ Raad voor de financiële verhoudingen (RfV, 2011), «Verdelen, vertrouwen, verantwoorden».

⁴ Het verdeelstelsel heeft betrekking op de methode waarmee de middelen uit de algemene uitkeringen van het gemeente- en provinciefonds worden verdeeld.

⁵ Het uitkeringsstelsel regelt de manier waarop en de voorwaarden waaronder het Rijk financiële middelen aan gemeenten en provincies verstrekt en de met beide stelsel samenhangende informatiestromen. Het stelsel kent daarvoor naast de algemene uitkering ook de decentralisatie-uitkering, de integratie-uitkering, de specifieke uitkering en de verzameluitkering.

overheden beïnvloedbaar zijn (*objectief*) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Daarnaast moet er sprake zijn van een helderheid in taken en plichten van de betrokken partijen.

Ik zie geen aanleiding om deze uitgangspunten ter discussie te stellen. Uit verschillende evaluaties⁶ blijkt dat het stelsel voldoende ruimte biedt om grote wijzigingen – zoals de decentralisaties in het sociaal domein – in te passen. De genoemde ontwikkelingen zijn voor mij echter wel aanleiding om de balans tussen die uitgangspunten opnieuw tegen het licht te houden. De huidige inrichting wordt als te ingewikkeld en intransparant ervaren. Dit is mede het gevolg van ad hoc keuzes, waarbij de integraliteit van het stelsel als geheel uit het oog is verloren.

In deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, over de vier sporen waarlangs ik dit proces vorm zal geven en de onderzoeken die ik ten behoeve daarvan laat uitvoeren.

Ik zal u de komende periode op de hoogte houden van de uitkomsten van de onderzoeken en de keuzes die hieruit volgen. U ontvangt afzonderlijk een brief waarin ik in ga op een modernisering van het toezicht op provincies en gemeenten, waarbij o.a. aandacht is voor (financiële) risico's.

Aanpassingen in de financiële verhoudingen zijn zonder uitzondering aanleiding voor veel discussie, omdat herverdelen van middelen leidt tot winnaars en verliezers. Aanpassingen zijn echter nodig om de financiële verhoudingen weer toekomstbestendig te maken. Belangrijke vragen die spelen betreffen onder meer hoe om te gaan met uiteenlopende regionale ontwikkelingen, zoals groei en krimp, de betekenis van toegenomen samenwerking voor verdeling van de middelen en de informatie-uitwisseling (waaronder verantwoording).

Tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 23 mei 2018 sprak ik met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) af om gezamenlijk het gemeentefonds te herijken in samenhang met het kwantitatief vervolgonderzoek gericht op de integrale verdeling van middelen in het sociaal domein per 1 januari 2021. Tijdens dit overleg sprak ik met het Interprovinciaal overleg (IPO) af om gezamenlijk te werken aan een herziene verdeling van het provinciefonds, eveneens per 1 januari 2021.

De huidige wet- en regelgeving in de Financiële verhoudingswet biedt ruimte om invulling te geven aan voorstellen voor aanpassingen die voortkomen uit de verschillende onderzoeken. Dit geldt mogelijk niet voor alle voorstellen. Indien een wijziging van de Financiële verhoudingswet noodzakelijk blijkt, bied ik zo snel mogelijk een concreet wetsvoorstel aan ter consultatie.

Hieronder beschrijf ik de vier sporen waarlangs ik de financiële verhoudingen tegen het licht zal houden.

Uitwerking in vier sporen

De afgelopen jaren is een aantal rapporten verschenen over verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen. Ik doel hier op rapporten van

⁶ RvS, 4^e interbestuurlijke beschouwing; RfV, 2017, «Eerst de politiek dan de techniek».

de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv)⁷, de VNG⁸, het IPO⁹, de Raad van State (RvS)¹⁰ en tot slot het rapport «Rekening houden met verschil; ruimte bieden in de financiële verhoudingen» dat mijn ambtsvoorganger namens een onafhankelijke stuurgroep op 16 juni 2017 aan u heeft aangeboden¹¹. Deze rapporten betrek ik bij de uitwerking, waarbij ik ook in zal gaan op de zorgen die uw Kamer uitte over niet-beantwoorde vragen uit het groot onderhoud van het gemeentefonds¹² en de vereenvoudiging van het provinciefonds en mijn toezegging om twee uitkerings-typen te schrappen¹³. Dit resulteerde in twee moties^{14, 15} die het belang van modernisering van de financiële verhoudingen nog eens onderstrepen.

In deze rapporten wordt uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkelingen die ik aan het begin van deze brief schetste en worden tal van oplossingsrichtingen gegeven om de financiële verhoudingen hierop aan te laten sluiten. In deze rapporten wordt vaak benadrukt dat de fondsbeheerders het stelsel moeten vereenvoudigen en transparanter en stabielere moeten maken omdat het te ingewikkeld is geworden. De vele mogelijke oplossingen die worden aangereikt laten zien dat dit geen eenvoudige zaak is.

Spoor 1: de verdeling van de algemene uitkering het gemeentefonds

Omdat de onderlinge verschillen tussen gemeenten zijn toegenomen, is de vraag ontstaan of en waar er in de verdeling van het gemeentefonds andere afwegingen gemaakt moeten worden over de mate waarin verschillen tussen uitgaven en inkomsten moeten worden meegenomen. De afgelopen vijftig jaar is in toenemende mate rekening gehouden met kostenverschillen: de verdeling is behoorlijk gedetailleerd geworden.

Om die afweging opnieuw te maken start ik in het najaar van 2018 met de voorbereiding voor een herijkingsonderzoek van de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds. In dit onderzoek herijk ik de clusters van de algemene uitkering, voor zover deze geen betrekking hebben op de verdeling van middelen in het sociaal domein. Ten aanzien van de verdeelmodellen sociaal domein zal een kwantitatief onderzoek ingesteld worden.¹⁶ De samenloop biedt de fondsbeheerders de mogelijkheid om beide trajecten in de tijd goed op elkaar af te stemmen, een integrale afweging te maken op alle onderdelen van het gemeentefonds en voor beide trajecten dezelfde uitgangspunten te hanteren. In beide trajecten trek ik nauw op met de VNG en betrek ik ook de gemeenten zelf bij het uitwerken van de voorstellen.

Ter voorbereiding op dit herijkingsonderzoek voer ik een aantal onderzoeken uit. Ten eerste heb ik inzicht nodig in de mate van beleidsvrijheid van en maatschappelijk geaccepteerde verschillen tussen het aanbod van voorzieningen in de verschillende taakvelden van gemeenten en

⁷ Rfv, 2017, «Eerst de politiek, dan de techniek» & «Economisch omgaan met de financiële verhoudingen».

⁸ VNG, 2014, «Bepalen betekent betalen».

⁹ IPO, 2015, «Redelijk verdeeld».

¹⁰ RvS, 2016, 4e beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen.

¹¹ BZK, 2017, «Rekening houden met verschil», (TK2016–2017, 34 550 B, nr. 15, blg).

¹² TK, 2014–2015, 34 000, nr. 25; TK, 2016–2017, 34 568, nr. 44.

¹³ BZK, 2018, Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2017, 31 januari 2018.

¹⁴ TK, 2015–2016, 34 300 VII, nr. 28.

¹⁵ TK, 2016–2017, 34 568, nr. 8.

¹⁶ Zie voor meer informatie de meicirculaire gemeentefonds 2018, par 1.6 en 5.3: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2018/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2018>.

provincies. Dit inzicht is nodig om vast te stellen in welke mate er rekening met kostenverschillen moet worden gehouden in de verdeling. Grof gesteld zou er veel verevend moeten worden als er weinig ruimte is voor verschil en kan het minder als er meer ruimte is voor verschil. Deze afweging verschilt per taakgebied.¹⁷

Ten tweede zoek ik naar alternatieve manieren om rekening te houden met eigen inkomsten van gemeenten. Hier is wellicht meer differentiatie mogelijk in plaats van de huidige uniforme benadering, omdat de omstandigheden waarin gemeenten opereren uiteenlopen. Tot slot kijk ik ook of de wijze waarop de regionale functie van een aantal gemeenten (centrumfunctie) in de huidige verdeling wordt verwerkt nog wel aansluit bij de huidige praktijk. Een evaluatie van de huidige maatstaven¹⁸ gaf aan dat hier verbetering mogelijk is.

In het herijkingsonderzoek ga ik onder meer in op de vraag hoe verschillen in regionaal economische ontwikkeling het best kunnen worden gefaciliteerd en de positie die steden hebben in de verdeling van het gemeentefonds. Dit in reactie op de motie van de leden Veldman en Wolbert. Daarnaast kwam in het debat dat ik met u voerde over de gemeentelijke herindelingen de vraag op of er niet meer rekening gehouden kon worden met de hogere kosten van gemeenten met een groot aantal kernen binnen de gemeentegrenzen. Ook dit punt neem ik mee in het herijkingsonderzoek.

Spoor 2: de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds

Het nieuwe verdeelmodel voor de algemene uitkering van het provinciefonds is per 1 januari 2017 van kracht. De wijziging was met name gericht op het vereenvoudigen van de verdeling, onder de voorwaarde dat geen herverdeeleeffecten tussen provincies mochten optreden.

Destijds rees al de vraag of het nieuwe verdeelmodel in staat is om te gaan met de ontwikkelingen in uitgaven van provincies en de wijze waarop de inkomsten van provincies momenteel in de verdeling tot uiting komen. Dit leidde tot de motie Veldman/Fokke waarin de fondsbeheerder wordt gevraagd om binnen drie jaar in samenwerking met het IPO te komen met een plan van aanpak voor en aanpassing van het verdeelmodel van het provinciefonds.¹⁹

Met de provincies sta ik aan het begin van het proces om te komen tot een gezamenlijk voorstel ten bate van de verdeling van het provinciefonds. Met het streven om voor 1 januari 2021 te komen tot een nieuwe verdeling sluit ik aan bij de termijn die in de hiervoor genoemde motie is aangegeven.

Spoor 3: het uitkeringsstelsel

Het uitkeringsstelsel moet het mogelijk maken om een arrangement in te richten dat past bij het karakter van de financiële middelen die het Rijk verstrekt aan medeoverheden. De recente decentralisaties hebben laten zien dat het huidige stelsel voldoende ruimte biedt om nieuwe geldstromen richting medeoverheden in te richten. Tegelijkertijd blijkt echter dat de inrichting van deze nieuwe geldstromen op grond van het stelsel ook leidt tot onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden,

¹⁷ Rfv, 2017, «Eerst de politiek, dan de techniek».

¹⁸ Panteia, 2017, «Centrumfunctie en het gemeentefonds», in opdracht van BZK.

¹⁹ TK, 2016–2017, 34 568, nr. 8.

informatie-uitwisseling en de gewenste mate van verantwoording. Dit blijkt onder andere uit opmerkingen van de Algemene Rekenkamer^{20, 21}, de Raad van State²² en de Raad voor financiële verhoudingen²³ over de werking van het uitkeringsstelsel. Deze opmerkingen richten zich vooral op de decentralisatie-uitkering die zou werken als een semi-specifieke uitkering, de druk die convenanten zetten op de beleidsvrijheid van medeoverheden en de verrommeling van het stelsel door de veelheid aan (weinig onderscheidende) uitkeringstypen.

Het huidige uitkeringsstelsel is ingericht conform het principe dat de verantwoordelijkheid altijd bij één enkele bestuurslaag ligt: of bij medeoverheden of bij het Rijk. De daling van het aantal specifieke uitkeringen van de afgelopen jaren en de toename van het gebruik van het instrument decentralisatie-uitkering laten zien dat er een behoefte is aan een uitkeringsvorm waarbij geen sprake is van verticale financiële verantwoording en waarbij meer beleidsvrijheid wordt gelaten aan decentrale overheden. Tegelijkertijd roept het gebruik van de decentralisatie-uitkering in de praktijk vragen op in die situaties waarin Rijk én decentrale overheden afspraken willen maken over het realiseren van een gezamenlijke opgave.

De ervaring die al is opgedaan met verschillende vormen van samenwerking en de mate waarin de inrichting van de financiële en informatie-arrangementen aan het bereiken van de gezamenlijke doelen heeft bijgedragen, betrek ik bij de verdere uitwerking. Ook wil ik – conform staand beleid – onderzoeken of het mogelijk is de administratieve lasten verder te verminderen. In de komende periode voer ik overleg met betrokken partijen om te kijken welke knelpunten er zijn, hoe deze zijn op te lossen en in hoeverre het mogelijk is meer ruimte te creëren voor maatwerk bij het inrichten van een arrangement. In alle gevallen ben ik van mening dat de keuze voor een passend arrangement voorop moet staan.

Spoor 4: Kennis en informatie-uitwisseling

Voor medeoverheden is goede informatie over de (ontwikkeling van de) financiële positie, bestaande rechten en plichten, en de hoogte, samenstelling en ontwikkeling van de rijksuitkeringen van groot belang voor het goed kunnen uitoefenen van hun taken en het maken van weloverwogen keuzes. Daarom ontwikkel ik onder meer een database om de informatie vanuit het Rijk te stroomlijnen en via één locatie te ontsluiten. Deze ontwikkeling zal stapsgewijs plaatsvinden. In de zomer van 2018 wordt de eerste versie openbaar gemaakt.

Meer in het algemeen vind ik het van belang om kennis over financiële verhoudingen te verspreiden. Dit geldt voor de huidige stand van zaken, maar ook voor de periode na de herijking. Met regelmaat blijkt er sprake van misverstanden over de werking wat druk zet op de acceptatie van de uitkomsten. Naast het vereenvoudigen van het verdeel- en uitkeringsstelsel wil ik ook inzetten op het meer transparant maken van het financiële stelsel. Tijdens het bestuurlijk overleg van 23 mei 2018 is deze

²⁰ Algemene Rekenkamer, 2009, «Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen», TK 2009–2010, 32 249, nr. 2.

²¹ Algemene Rekenkamer, 2015, «Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk VII) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties», TK 2015–2016, 34 300 VII, nr. 7.

²² RvS, 2009, 2e periodieke beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen.

²³ RfV, 2008, «Advies bij Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2009».

wens ter sprake gekomen. Ik ga in overleg met de medeoverheden hoe hieraan invulling te geven.

Tot slot

Over de voortgang zal ik u periodiek informeren aan de hand van concrete voorstellen. Ik hoop dat ik met u en in nauw overleg met onder meer IPO en VNG en de collega's van de betrokken vakdepartementen de komende periode in een constructieve dialoog keuzes kan maken zodat de financiële verhoudingen er weer lange tijd tegenaan kunnen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren