18000813

Provincie Zeeland

PROVINCIE ZEELAND
AFD SG AMBT
pb- Sta
CLASS

Gedeputeerde Staten

Provinciale Staten van Zeeland
T.a.v. de voorzitter

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
rapportage tijdelijke commissie Jansen	17028469	drs. J.G.J. Bosch +31 118 631446	17 JAN. 2018

Middelburg, 16 januari 2018

Geachte voorzitter,

Op 14 december jl. heeft de commissie Jansen in opdracht van het IPO het advies 'Financiële problematiek Provincie Zeeland' uitgebracht. In dit advies doet de commissie zwaarwegende aanbevelingen aan de Provincies om verdeling van het provinciefonds -in afwachting van herziening van de verdeelmaatstaven- aan te passen in verband met het wegvallen van dividenduitkeringen aan de Provincie Zeeland uit energiebedrijven.
Vanuit Zeeland was daarvoor aandacht gevraagd, omdat Zeeland nu jaarlijks een bedrag van ca. 10 mln. wordt gekort op de provinciefonds-uitkering vanwege veronderstelde inkomsten uit DELTA-dividend via de zogenaamde OEM-factor.
Het advies van de commissie heeft betrekking op de jaren 2017, 2018 en 2019, omdat zij ervan uitgaat dat daarna een structurele herziening van de verdeelmaatstaven zal worden geëffectueerd
De commissie constateert dat inderdaad sprake is van een weeffout in deze OEM en adviseert deze te herstellen. De commissie ziet aanleiding om te adviseren dat andere provincies voor een bedrag van 20 mln. bijdragen aan Zeeland (over drie jaar). De commissie wijst echter ook op de mogelijkheden van Zeeland om zelf bij te dragen aan oplossing van de financiële problematiek.

Zij adviseert dat naast de bijdrage van 20 mln. van andere provincies Zeeland zelf een oplossing zoekt c.q. inkomsten genereert voor een bedrag van 10 mln. euro.

Bij een eerste bespreking in het bestuur van het IPO-bestuur op 14 december jl. zijn verschillende vragen gesteld, maar is ook duidelijk geworden dat ook in andere provincies de besluitvorming naar aanleiding het advies niet eenvoudig zal zijn. De vraag hoe Zeeland zelf laat zien te willen bijdragen aan een oplossing, zal zeker ook van invloed zijn op de besluitvorming door andere provincies, zo is de verwachting.
Van onze kant is aangegeven zelf een deel van het probleem op te lossen door in eigen provincie een oplossing te zoeken voor de vraag aan Zeeland.

Provinciehuis Abdij 6 4331 BK Middelburg | Postbus 6001 4330 LA Middelburg | 0118 - 63 10 11 www.zeeland.nl | KvK 20168636 IBAN NL08 BNGH 0285010557

Mogelijk aanbod vanuit Zeeland

Een voorstel om het Zeeuwse deel van het advies in te vullen willen we formuleren na de bestuursvergadering van het IPO op 25 januari a.s.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J de Bat, wnd. voorzitter

A.W. Smit, secretaris

18001375

FINANCIËLE PROBLEMATIEK PROVINCIE ZEELAND

Advies van de tijdelijke commissie- Jansen

Den Haag, december 2017

Inhoud

Kern van het advies 4

Opdracht 4

Uitgangspunten 4

Advies 4

1. Inleiding 6

1.1. Voorgeschiedenis 6

1.2. Uitwerking taakopdracht 8

1.3. Werkwijze 8

2. Bevindingen 10

2.1. Financiële positie Zeeland 10

2.2. Economische Structuurversterking 11

2.3. Sanering terrein Thermphos 12

2.4. Motorrijtuigenbelasting 13

2.5. PZEM (voormalig Delta) 14

2.6. Overige eigen middelen (OEM) in het provinciefonds 15

3. Advies 18

Bijlage I Bibliografie 21

Bijlage II Samenstelling van de commissie 23

Bijlage III Thermphos 24

Bijlage IV OEM en PZEM 27

KERN VAN HET ADVIES

OPDRACHT

In opdracht van het IPO-bestuur heeft de commissie gezocht naar een realistische oplossing van de financiële problematiek van de provincie Zeeland, bestaande uit drie elementen: een bijdrage vanuit Zeeland, bijdrages vanuit de overige provincies en een bijdrage vanuit het Rijk.

UITGANGSPUNTEN

Bij haar zoektocht naar oplossingen heeft de commissie de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De duur van de oplossing is tijdelijk, dat wil zeggen drie jaar tot aan de herijking van het provinciefonds (motie Veldman/Fokke).
- De grondslagen van het per 1 januari 2017 met unanieme steun van de provincies ingevoerde verdeelmodel blijven ongewijzigd.
- De tijdelijke oplossing dient gevonden te worden buiten het verdeelmodel en buiten de accressystematiek.

ADVIES

- Het Rijk heeft zijn bijdrage aan de oplossing van de financiële problematiek van Zeeland geleverd middels een bijdrage van € 27,7 mln. aan de sanering van het voormalige Thermphos terrein.
- De financiële positie van de provincie Zeeland is op zichzelf geen reden om vooruitlopend op de herijking van het provinciefonds over drie jaar nu reeds tot een herverdeling van het provinciefonds te komen.
- Het verdeelstelsel van het provinciefonds bevat een weeffout in de OEM. Uitsluitend bij Zeeland is de waarde van de aandelen gebaseerd op de dividendinkomsten in één peiljaar, het (uitzonderlijk hoge) dividend in 2008. De commissie ziet met name in de unieke positie van Zeeland bij de bepaling van de OEM in het provinciefonds een reden om tijdelijk, dat wil zeggen voor drie jaar extra middelen voor Zeeland beschikbaar te stellen. De commissie stelt voor de OEM voor Zeeland te baseren op het meerjarig gemiddelde van de dividendinkomsten voor de jaren 2013- 2017. Bijgevolg daalt de OEM van Zeeland van € 10 mln. naar € 3,3 mln.
- De provincie Zeeland heeft ruimte voor een zichtbare en herkenbare eigen bijdrage met name door middel van een verhoging van de opcenten MRB. Als de provincie Zeeland € 3,3 mln. voor eigen rekening neemt en dit vertaalt in een verhoging van de opcenten MRB komt dit neer op een verhoging van 8,5%. Het MRB tarief van Zeeland is dan vergelijkbaar met Groningen en Gelderland, maar nog steeds lager dan Drenthe en Zuid- Holland.

- De tijdelijke bijdrage van andere provincies ter aanvulling van de uitkering provinciefonds voor Zeeland bedraagt € 6,7 mln. per jaar voor een periode van drie jaar. De verdeling van de tijdelijke bijdrage over de andere provincies vindt plaats naar rato van eigen vermogens van de provincies.

TABEL 1: TIJDELIJKE JAARLIJKSE BIJDRAGE (IN € MLN.) PER PROVINCIE AAN ZEELAND (TOTAAL € 6,7 MLN)

Provincie	Bijdrage (afgerond op 100.00 euro)
Groningen	€ 0,3
Fryslan	€ 0,5
Drenthe	€ 0,1
Overijssel	€ 0,9
Gelderland	€ 1,8
Utrecht	€ 0,2
Noord-Holland	€ 0,6
Zuid-Holland	€ 0,1
Noord-Brabant	€ 1,5
Limburg	€ 0,8
Flevoland	€ 0,0

- In financieel-administratief opzicht worden de bijdragen aan Zeeland door de andere provincies verrekend buiten het provinciefonds en buiten de fondsbeheerders om, via een interne verrekening tussen de provincies, het IPO en Zeeland. Een dergelijke jaarlijkse constructie is door provincies eerder toegepast voor de compensatie van de provincie Flevoland in 2010 en 2011.

1. INLEIDING

1.1. VOORGESCHIEDENIS

Eind 2014 heeft het IPO bestuur een externe Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds ingesteld met de opdracht een zwaarwegend advies uit te brengen over een toekomstbestendige verdeling van het provinciefonds dat kan rekenen op een breed bestuurlijk draagvlak bij provincies.

In december 2015 heeft deze commissie verslag uitgebracht van haar bevindingen. In het rapport “Redelijk Verdeeld” beschrijft de commissie een verdeelmodel dat rekening houdt met de uitgangspunten en randvoorwaarden die het bestuur van het IPO aan de commissie heeft meegeven: een minder complexe en meer transparante verdeling die recht doet aan de eigen politiek- bestuurlijke afwegingen van de provincie als autonome democratische bestuurslaag met een open huishouding en die voldoet aan de randvoorwaarde dat geen herverdeeleffecten optreden.

Op 10 december 2015 heeft het bestuur van het IPO unaniem het advies van de commissie onderschreven. Bij brief van 16 december 2015 heeft de voorzitter van het IPO de Minister van BZK verzocht, namens de twaalf provincies om de aanbevelingen van het rapport integraal over te nemen en om het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds per 1 januari 2017 te laten ingaan.

De Minister van BZK heeft vervolgens op 7 oktober 2016 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig gemaakt dat ertoe strekt de voorstellen van de commissie te verwerken in de Financiële-verhoudingswet. [1]

Bij de behandeling wetsontwerp in de Tweede Kamer op 25 januari 2017 is aandacht gevraagd voor de gevolgen van de voorstellen voor de provincie Zeeland. In de motie Dijkgraaf/Amhaouch wordt “vanuit de constatering dat de provincie Zeeland € 10 mln. tekortkomt door het wegvallen van inkomsten uit het dividend van DELTA, terwijl bij de berekening van de bijdrage uit het provinciefonds aan Zeeland hier wel mee rekening is gehouden aan de regering gevraagd in overleg met het IPO op korte termijn een oplossing te vinden voor de periode dat nog

[1] Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds; Koninklijke boodschap; Koninklijke boodschap, Tweede Kamer 2016- 2017 34 568 nr. 1.

geen actualisatie heeft plaatsgevonden en de Kamer voor 1 mei 2017 te berichten". [2] Deze motie is verworpen.

Wel aangenomen is de motie Veldman/ Fokke waarin de regering wordt gevraagd om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het provinciefonds.[3] In de toelichting wordt van de zijde van de indieners aangegeven dat de motie ertoe strekt dat de herziening binnen drie jaar een feit is en niet moet worden geïnterpreteerd als "twee plus drie jaar".[4]

Vervolgens is het wetsontwerp op 23 mei 2017 in de Eerste Kamer aan de orde gekomen en zonder stemming aanvaard. Vooruitlopend op de behandeling heeft het IPO bestuur zich bij brief tot de Eerste Kamer gewend [5]. In de brief wordt het belang benadrukt van een spoedige afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en wordt herbevestigd dat de twaalf provincies unaniem het met dit wetsvoorstel in te voeren verdeelmodel voor het provinciefonds ondersteunen. Tegelijkertijd wordt in de brief aangegeven dat de provincies zoeken naar een oplossing van de financiële problematiek van de provincie Zeeland. Het IPO ziet hier een gedeelde verantwoordelijkheid van Zeeland, de gezamenlijke provincies en het Rijk. In de brief wordt aangekondigd dat de provincies een team van drie onafhankelijke experts zullen vragen de financiële problematiek van Zeeland in relatie tot de DELTA-dividenduitkering en het provinciefonds, geraamd op € 10 min., te valideren.

---

2 Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds; Motie; Motie van de leden Dijkgraaf en Amhaouch over het tekort van de provincie Zeeland, Tweede Kamer 2016-2017, 34 568 nr.7

3 Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds; Motie; Motie van de leden Veldman en Fokke over een plan van aanpak voor herziening van de grondslagen van het Provinciefonds, Tweede Kamer 2016-2017, 34 568 nr. 8

4 Vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds, Handelingen 2016- 2017, vergadering 44, nr. 8, 25 januari 2017

5 Brief van de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg aan de voorzitter en leden van de Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat /Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, d.d. 15 maart 2017 (kernmerk DIR 07991/2017)

Bij de behandeling in de Eerste Kamer is uitgebreid stilgestaan bij de brief van het IPO bestuur. De minister van BZK heeft bij die gelegenheid aangegeven het rapport van de commissie van onafhankelijke experts af te wachten. Voor wat betreft de bijdrage van de zijde van het Rijk heeft hij verwezen naar de middelen die door het kabinet worden ingezet als follow-up van het advies van de commissie-Balkenende over de economische structuurversterking van Zeeland.

1.2. UITWERKING TAAKOPDRACHT

De commissie zoekt naar een *tijdelijke* oplossing van drie jaar voor de problematiek van Zeeland. Belangrijkste overweging daarbij is dat het onderzoek plaatsvindt binnen het bredere kader van de motie Veldman/Fokke die aan de minister van BZK vraagt binnen een termijn van drie jaar de grondslagen van de verdeling te herijken.

De commissie kiest als vertrekpunt het unaniem door de provincies aanvaarde verdeelmodel. In haar onderzoek en zoektocht naar een oplossing laat de commissie de grondslagen van het verdeelmodel intact. De maatstaven en gewichten van het verdeelstelsel liggen vast tot aan de herijking van de verdeling. Dat betekent in concreto voor de Overige Eigen Middelen (OEM) dat de commissie niet tornt aan het fictieve rendement van 3% en aan de mate van verevening (35%). De commissie richt zich bij de validatie van de financiële problematiek van Zeeland met name op de berekeningswijze van de OEM.

Conform de wens van de provincies zoekt de commissie een oplossing buiten de accressystematiek. Dit betekent dat in financieel-administratief opzicht een eventuele bijdrage van provincies buiten het provinciefonds en buiten de fondsbeheerders om loopt via een interne verrekening tussen de provincies, het IPO en Zeeland. Een dergelijke jaarlijkse constructie is door provincies eerder toegepast voor de compensatie van de provincie Flevoland in 2010 en 2011.

Voor wat betreft de mogelijke bijdrage van de provincie Zeeland aan het oplossen van de problematiek heeft de commissie geen eigen uitgavenanalyses en boekenonderzoek gedaan. De commissie heeft zich voor dit onderdeel van de opdracht gebaseerd op de analyses van de toezichthouder BZK en de vergelijking van de tarieven Motorrijtuigenbelasting (MRB) in de verschillende provincies.

1.3. WERKWIJZE

De commissie is met haar werkzaamheden gestart in juni 2017. De commissie heeft in eerste instantie studie gemaakt van de begrotingen en jaarrekeningen van de provincie Zeeland, het dossier structuurversterking Zeeland (rapport Bal-

kenende en beleidsreactie Zeeland), het rapport van de commissie Samsom over Thermphos en de relevante stukken over Delta/Borssele.

Vervolgens heeft de commissie in twee rondes gesprekken gevoerd met het college van Gedeputeerde Staten van Zeeland. In het eerste gesprek met de provincie Zeeland (eind augustus 2017) heeft de commissie een toelichting gegeven op de taakopdracht en is van de zijde van de provincie Zeeland een presentatie gegeven over de financiële problematiek, de deelnemingen van de provincie Zeeland, de financiële betrokkenheid bij Thermphos, de ontwikkeling van de overige eigen middelen en de stand van zaken met betrekking tot het uitvoeringsprogramma commissie -Balkenende.

In het tweede gesprek (1 december 2017) heeft de commissie een toelichting gegeven op haar werkwijze en de contouren van haar advies gepresenteerd.

Voorts zijn door de commissie gesprekken gevoerd met het ministerie van BZK als ambtelijk toezichthouder financiën provincies, met de heer Samsom over zijn werkzaamheden in het kader van de commissie onderzoek sanering Thermphos, een tussentijds overleg met de Bestuurlijke Adviescommissie Financiën en e-Provincies, alsmede met bestuurders van een aantal individuele provincies.

2. BEVINDINGEN

2.1. FINANCIËLE POSITIE ZEELAND

De financiële positie van de provincie Zeeland wordt door de toezichthouder BZK aan de vooravond van "Thermphos deal" als relatief ongunstig bestempeld.[6] De term "relatief" verwijst daarbij naar een vergelijking met de andere provincies, niet in absolute zin. In vergelijking met veel gemeenten bijvoorbeeld is het beeld van de provincie Zeeland niet sterk afwijkend.

De toezichthouder baseert zijn oordeel op drie indicatoren: schuldquote, weerstandsvermogen[7] en solvabiliteit.[8] De schuldquote bedraagt 120% en de solvabiliteit 29% waarmee de provincie Zeeland zich in de middelste risicocategorie bevindt en vergelijkbaar is met Zuid- Holland. De overige provincies laten een positiever en minder risicovol beeld zien.[9]

De bijdrage van de provincie Zeeland aan de sanering van het voormalige Thermphos terrein heeft een negatief effect op de schuldquote en het weerstandsvermogen. Anderzijds zijn positieve effecten te verwachten van de hogere accressen uit het provinciefonds in de komende vier jaar.

De begroting van de provincie is meerjarig sluitend waarbij aangetekend moet worden dat Zeeland in 2017 en 2018 de reserves moet aanspreken (2017: € 49 mln.; 2018: € 11 mln.). Er is geen sprake van een dreigende artikel 12 achtige situatie waarbij structurele meerjarige tekorten aan de orde zijn. Zeeland heeft in 2016 een zero-based heroverweging uitgevoerd met als resultaat dat in de periode 2017-2020 jaarlijks voor ongeveer € 25 mln. aan bestaande budgetten structureel is ingeleverd (reserveringen voor natuurontwikkelopgave, onderhoud van infrastructuur en vervangingsinvesteringen, cofinanciering Europese fondsen, demografische transitie) ten gunste van kernactiviteiten waaronder de investeringen en ontwikkelingen voor economische structuurversterking. Een aantal taken

---

6 Saneren doe je Samen, Onderzoek naar de sanering van het voormalige Thermphos-terrein, Den Haag, augustus 2017, Annex C

7 Het weerstandsvermogen is hier bepaald als de algemene reserve plus de onbenutte belastingcapaciteit gedeeld door de benodigde risicobuffer.

8 Solvabiliteit is verhouding tussen eigen vermogen en balanstotaal

9 De gemiddelde schuldquote van de overige provincies bedraagt *minus* 171% en de solvabiliteit 65%.

wordt hiermee (vooralsnog tijdelijk) onder het minimaal noodzakelijke niveau uitgevoerd. In de visie van de provincie Zeeland ontstaan daardoor op termijn risico's bij het behalen van de natuurdoelen en bij het onderhoud en investeringen infrastructuur.

2.2. Economische Structuurversterking

Het kabinet heeft zich naar aanleiding van het rapport van de commissie-Balkenende bereid getoond € 25 miljoen bij te dragen aan de uitvoering van het Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling. Met het totale Investeringsprogramma is voor de korte termijn € 63 miljoen gemoeid waarvan de provincie Zeeland € 15,9 miljoen[10] bijdraagt en de rest van de regio € 22 miljoen.[11]

De provincie Zeeland stelt middelen uit de investeringsagenda beschikbaar. De middelen hiervoor heeft de provincie vrij gemaakt via de zero-based heroverweging.

Bij brief van 29 september 2017 heeft de minister van EZ aangegeven hoe in overeenstemming met de provincie Zeeland de rijksbijdrage van € 25 miljoen wordt verdeeld over de projecten, via welk kanaal de financiering door het Rijk verloopt en welke procedure wordt gehanteerd bij onderbesteding van gelden van het Rijk. De middelen zijn specifiek bestemd voor de uitvoering van de zes projecten uit het Investeringsprogramma en zijn geen vrij besteedbare inkomsten voor de provincie[12] (zie Tabel 2).

[10] Najaarsnota 2017 provincie Zeeland

[11] Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 20 juni 2017 (DGBI-DR / 17055075)

[12] Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 29 september 2017, Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling (kenmerk DGBI-DR/17147319)

TABEL 2: OVERZICHT PROJECTEN

Project	Rijksbijdrage	Cofinanciering provincie
Innovatiefinanciering	€ 6,5 mln.	€ 5,7 mln.
Aanjaaggelden	€ 3,8 mln.	€ 3,0 mln.
Joint Research Centre	€ 6,55 mln	€ 5,0 mln.
Wind op Zee	€ 1,45 mln.	€ 0,4 mln.
Energie uit Water	€ 5,7 mln.	€ -
SDR	€ 1,0 mln.	€ 1,8 mln.
Totaal	**€ 25,0 mln.**	**€ 15,9 mln.**

De financiering door het Rijk vindt plaats via verschillende kanalen: via een eenmalige decentralisatie-uitkering in het provinciefonds (€ 13,5 mln., decembercirculaire 2017), rechtstreeks aan de subsidie-aanvrager, via participatie in innovatiefondsen ontwikkelingsmaatschappij Impuls Zeeland.

In een nog te vormen Economic Board waarin in ieder geval het Rijk en de provincie Zeeland zitting zullen hebben worden spelregels vastgesteld van het investeringsprogramma en wordt de financiële voortgang gemonitord.

2.3. SANERING TERREIN THERMPHOS

Het kabinet heeft op 30 juni jl. 2017 besloten de commissie Onderzoek sanering Thermphos in te stellen. De opdracht aan deze commissie- Samsom was om onafhankelijk onderzoek te doen naar de technische en financiële aspecten rondom de sanering van de failliete fosforfabriek Thermphos in Zeeland en te adviseren over een solide plan van aanpak. De opdracht kwam voort uit herhaalde verzoeken van de provincie Zeeland om hulp bij de sanering.

De commissie heeft op 23 augustus 2017 haar rapport gepresenteerd.[13] Het rapport Samsom beklemtoont het unieke karakter van de casus Thermphos qua complexiteit (veel verantwoordelijke partijen, lacunes in wetgeving) en financiële omvang. Het rapport adviseert de sanering onder gelijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincie Zeeland en Zeeland Seaports te laten plaatsvinden en zonder vertraging het vervolgtraject in te zetten. De gezamenlijke verantwoordelijkheid

[13] Saneren doe je Samen, Onderzoek naar de sanering van het voormalige Thermphosterrein, Den Haag, augustus 2017

komt tot uitdrukking in het voorstel van de commissie- Samsom om de drie partijen in gelijke mate te laten bijdragen aan de resterende opgave van € 83 mln. en ook in gelijke mate bij te dragen aan het restrisico (en delen in gelijke mate eventuele meevallers). Volgens de commissie- Samsom wijzen gesprekken met betrokkenen en onderzoek naar de draagkracht van Zeeland Seaports en de provincie Zeeland uit dat een bijdrage van € 27,7 miljoen zeker niet eenvoudig te dragen is, maar dat het voor beide mogelijk is. Daarbij tekent het rapport aan dat een bijdrage van € 27,7 mln. voor de provincie Zeeland pijnlijke consequenties zal hebben (bijv. belastingverhoging naar niveau Zuid Holland en/of inzet van een deel van de beleidsreserve die was toebedacht aan versterking van de economie) maar wel gedragen kan worden.

In een bestuurlijk overleg op 18 september 2017 tussen de provincie Zeeland, Zeeland Seaports en het Rijk heeft elk van de partijen ingestemd met het gezamenlijke commitment. Tegelijkertijd is door Zeeland de stelling betrokken dat de financiële positie kwetsbaar is. Dekking van de financiële last van € 27,7 mln. over de normale periode van vier jaar zou volgens Zeeland leiden tot verhoging van de motorrijtuigenbelasting of investeringen en uitgaven die cruciaal zijn voor de uitvoering van het provinciale takenpakket en de economische structuur. De provincie Zeeland acht dit onaanvaardbare keuzes. [14] Daarom heeft Zeeland aan het ministerie van Binnenlandse Zaken het verzoek gedaan de last van € 27,7 mln. op te mogen vangen over een termijn van 15 jaar. Dit verzoek is door het ministerie van BZK geaccepteerd.

2.4. MOTORRIJTUIGENBELASTING

Provincies heffen opcenten over de MRB. Het tarief opcenten in Zeeland bedraagt sinds 2016 82,3. Daarmee ligt het tarief van Zeeland bijna 2% punt hoger dan het landelijke gemiddelde (zie tabel 3). Groningen, Gelderland, Drenthe en Zuid- Holland heffen een (aanzienlijk) hogere MRB.

Uit de afwikkeling van de Thermphos deal is duidelijk geworden dat de provincie Zeeland een MRB verhoging bezwaarlijk en politiek onwenselijk vindt. In de gesprekken met de commissie is er vanuit de provincie Zeeland op gewezen dat de lastendruk voor automobilisten in Zeeland hoger is omdat Zeeland als enige provincie tol heft (voor de Westerscheldetunnel). In deze brede benadering zou Zeeland koploper zijn qua mobiliteitskosten.

[14] Brief Gedeputeerde Staten Zeeland aan Provinciale Staten d.d.20 september 2017 (kenmerk 17020027)

De commissie stelt hier het volgende tegenover:

- Het is de eigen autonome provinciale afweging geweest om het voorzieningenniveau in de provincie te verhogen door een tunnel aan te leggen. Honorering van de koppeling van MRB en toltarief zou betekenen dat andere provincies moeten gaan bijdragen in de kosten van een voorziening waarvan ze niet profiteren (gebruikers zijn voor 75% afkomstig uit Zeeland) en waarbij ze niet bij de besluitvorming zijn betrokken.

- De Westerscheldetunnel is niet uniek qua tolheffing (vgl. tunnel Dordtse Kil, toekomstige Blankenburgtunnel, tolbrug A- 15 Gelderland). De betrokken provincies hebben geen koppeling gelegd met de MRB. Dat geldt ook voor de veerdiensten naar de Wadden. Ook hier is door de provincies (Friesland, Groningen) geen koppeling gelegd met een lagere MRB.

TABEL 3: OVERZICHT TARIEF OPCENTEN 2012-2017 (BRON: CBS STATLINE)

Provincies	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Groningen	83,8	85,1	87,1	88,4	88,9	88,6
Friesland	84,9	86,6	90,3	94,1	68,8	69,4
Drenthe	85,1	86,5	88,3	90,3	92,0	92,0
Overijssel	79,2	79,9	79,9	79,9	79,9	79,9
Flevoland	76,6	76,6	76,6	76,6	77,4	78,2
Gelderland	83,8	85,0	87,1	89,3	88,7	89,2
Utrecht	72,6	72,6	72,6	72,6	72,6	72,6
Noord-Holland	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9	67,9
Zuid-Holland	95,0	95,0	95,0	95,0	92,0	91,4
Zeeland	78,3	78,3	78,3	78,3	82,3	82,3
Noord-Brabant	72,9	74,2	75,8	76,1	76,1	76,1
Limburg	78,3	79,7	76,6	77,9	77,9	77,9
Gemiddeld	**79,9**	**80,6**	**81,3**	**82,2**	**80,4**	**80,5**

2.5. PZEM (VOORMALIG DELTA)

Zeeland heeft een 50% aandeel in PZEM (voorheen Delta N.V.). De overige aandelen zijn in bezit van gemeenten in Zeeland, Zuid-Holland, en Noord-Brabant, en de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant. Het afgelopen jaar heeft het energiebedrijf de winstgevende netwerk- en retail-takken moeten verkopen. Verkoop was noodzakelijk door een combinatie van de gevolgen van de Wet onafhankelijk netwerkbeheer en tegenvallende financiële resultaten door lage energieprijzen. Het overgebleven deel van Delta is verder gegaan onder de naam PZEM en richt zich met name op productie van energie middels aandelen in energiecentrales,

waaronder een 70% aandeel in EPZ (kerncentrale Borsele) en een 50% aandeel in SloeCentrale (gas).

Door lage energieprijzen en subsidiëring van concurrerende energievormen heeft Delta de afgelopen jaren verliezen moeten incasseren. Vooral de aandelen in Borsele waren verliesgevend. PZEM koopt elektriciteit van de kerncentrale tegen een vastgelegde prijs ('tollingsovereenkomst') van € 43 per Megawattuur. De gemiddelde marktprijs in 2016 was €31,50 per MWh. Het tussentijds stilleggen van de kerncentrale is vanuit praktisch en kostentechnisch oogpunt onuitvoerbaar. Verkoop van de kerncentrale is onderhevig aan toestemming van de Minister van Economische Zaken. Een eerder initiatief om de kerncentrale te verkopen liep daar op vast. De opbrengsten van de verkoop van de winstgevende bedrijfstakken (€ 938 miljoen) moet PZEM gebruiken om verliesgevende jaren te overbruggen en om het amortisatiefonds voor de ontmanteling (€ 600 miljoen) te vullen.

2.6. OVERIGE EIGEN MIDDELEN (OEM) IN HET PROVINCIEFONDS

De provincie Zeeland stelt dat de berekeningswijze van de vermogenspositie in de verdeelsystematiek van het provinciefonds Zeeland een onterecht nadeel oplevert van € 10 mln. In het provinciefonds wordt via de maatstaf OEM rekening gehouden met de uiteenlopende vermogensposities van de provincies. Vooral die provincies die op het juiste tijdstip hun aandelen in energiebedrijven hebben verkocht beschikken over omvangrijke vermogens. Inkomsten uit vermogen worden voor 35% verevend in de vorm van een aftrekpost in de Algemene Uitkering.

In 2011 is bij de herijking van het provinciefonds de aftrekpost OEM als volgt berekend:

1. Provincies worden verondersteld een rendement van 3% per jaar te behalen over het vermogen uit de verkoop van energiebedrijven. Bij de berekening wordt uitgegaan van de opbrengsten in de periode tot 2016 (aandelen worden in tranches overgedragen in de periode tot 2016).
2. De in 2011 geraamde dividend inkomsten voor 2016 uit *netwerkbedrijven.* Dit betreft een klein deel van de totale overige eigen inkomsten.
3. In afwijking van regel 1 wordt voor de berekening van de OEM in Zeeland gebruik gemaakt van het geraamde dividend uit de aandelen PZEM die Zeeland in bezit had en heeft. Zeeland heeft immers de aandelen in PZEM niet ver-

kocht. De raming van de dividendinkomsten is gebaseerd op één peiljaar, het dividend in 2008 (€ 28,63 miljoen)[15].

Dit resulteert per provincie in een aftrekpost OEM zoals weergegeven in Tabel 4.

TABEL 4: OEM IN HET PROVINCIEFONDS (IN MILJOENEN EURO'S)

Provincie	Verevende inkomsten eigen middelen in het provinciefonds (35% van 3% van het totaal vermogen)
Groningen	€ 8.804
Fryslan	€ 15.806
Drenthe	€ 3.364
Overijssel	€ 28.769
Gelderland	€ 57.073
Utrecht	€ 6.787
Noord-Holland	€ 18.257
Zuid-Holland	€ 2.482
Zeeland[1]	€ 10.021
Noord-Brabant	€ 46.093
Limburg	€ 23.792
Flevoland	€ 106

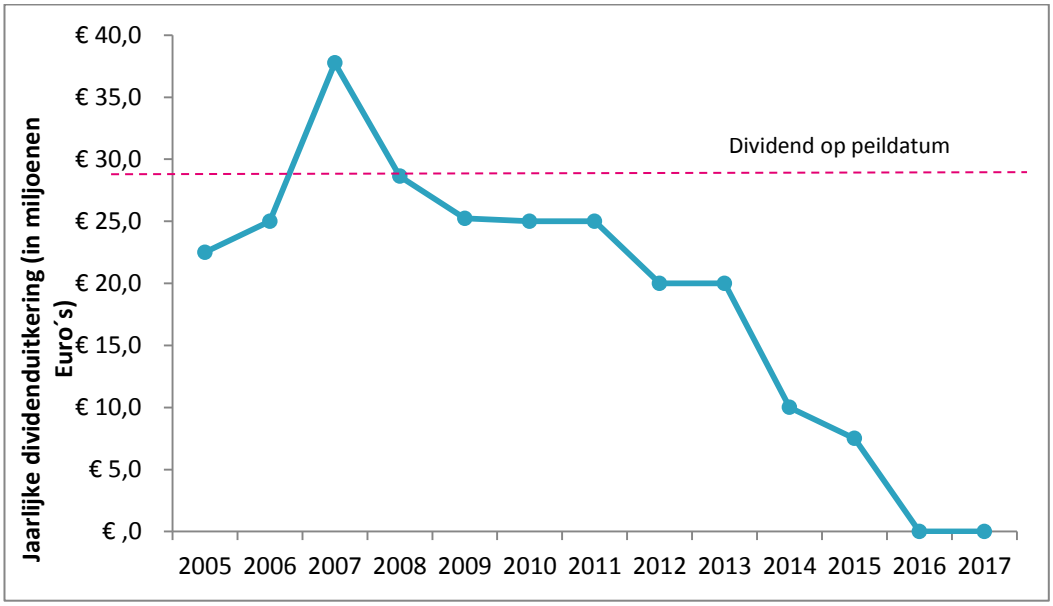
1 Voor Zeeland wordt de waarde van de aandelen in Delta genomen, in plaats van het eigen vermogen.

De minister van BZK heeft ervoor gekozen om de OEM niet jaarlijks te herijken. Herijking zou voor provincies een prikkel zijn om het vermogen snel uit te geven, een lagere OEM te bereiken en zo een hogere uitkering uit het provinciefonds te ontvangen.

Inkomsten uit dividend zijn wezenlijk anders dan vermogen. In de eerste plaats gaat het argument over de prikkelwerking bij dividendinkomsten niet op. Voor Zeeland is er geen hoofdsom die aangebroken kan worden. Daarnaast ligt er in het dividend een grote variatie, die buiten de invloedsfeer ligt van het provinciale beleid. Figuur 1 laat zien dat de dividendinkomsten voor Zeeland sterk fluctueren en sinds 2007 gestaag dalen. In 2013 ontving Zeeland nog dividend in de orde van € 20 miljoen uit de aandelen Delta. Het afgelopen jaar werd er geen dividend uitgekeerd. Dit zal de komende jaren evenmin het geval zijn.

15 Zeeland heeft deze cijfers bij BZK aangeleverd.

FIGUUR 1: ONTWIKKELING INKOMSTEN DIVIDEND PZEM PROVINCIE ZEELAND, 2005 - 2017



Bron: Provincie Zeeland

3. ADVIES

Conform de opdracht van het IPO-bestuur heeft de tijdelijke onafhankelijke commissie gezocht naar een realistische financiële oplossing voor de provincie Zeeland, bestaande uit drie elementen: een bijdrage vanuit Zeeland, bijdrages vanuit de overige provincies en een bijdrage vanuit het Rijk.

De commissie constateert dat het Rijk een bijdrage heeft geleverd middels een bijdrage van € 27,7 mln. aan de sanering van het voormalige Thermphos terrein. De door het Rijk ter beschikking gestelde gelden voor de economische structuurversterking (ad € 25 mln.) laat de commissie hier buiten beschouwing omdat deze gelden reeds waren toegezegd vóór de commissie aan haar opdracht begon.

De commissie oordeelt dat de financiële positie Zeeland op zichzelf geen reden is om vooruitlopend op de herijking van het provinciefonds over drie jaar nu reeds tot een herverdeling van het provinciefonds te komen. De relatief zwakke financiele positie van de provincie Zeeland is ontstaan door dalende dividendinkomsten, de problematiek bij Thermphos en de politieke keuze om de MRB op een niveau te houden dat iets boven het landelijk gemiddelde ligt. De commissie heeft voorts vastgesteld dat er geen sprake is van structureel meerjarige tekorten op de begroting van de Zeeland, mede door een aantal scherpe keuzes als gevolg van de zero-based exercitie.

De commissie constateert een weeffout in de OEM. De raming van de dividendinkomsten (en indirect de waarde van de aandelen) is gebaseerd op één peiljaar, het (uitzonderlijk hoge) dividend in 2008. De sterke fluctuatie in de dividendinkomsten vormt een argument om de inkomsten uit aandelen frequenter bij te stellen dan inkomsten uit vermogen en/of te baseren op een meerjarig gemiddelde. De commissie ziet met name in de unieke positie van Zeeland bij de bepaling van de OEM in het provinciefonds een reden om tijdelijk, dat wil zeggen voor de jaren 2017 t/m 2019 extra middelen voor Zeeland beschikbaar te stellen. Actualisering van de OEM voor Zeeland door de dividendinkomsten op nul te stellen zou neerkomen op een opwaartse bijstelling van de uitkering uit het provinciefonds met € 10 mln. Bij deze berekening is het (bijna) maximale dividend vervangen door het minimale dividend. Zover wil de commissie niet gaan. In plaats daarvan stelt de commissie voor de OEM voor Zeeland te baseren op het meerjarig gemiddelde van de jaren 2013- 2017. Verevening op basis van de gemiddelde dividendontwikkeling over de jaren 2013- 2017 resulteert in een OEM voor Zeeland van € 3,3 mln. (zie Tabel 5). Dit komt neer op een tijdelijke bijdrage van andere provincies ter aanvulling van de uitkering provinciefonds voor Zeeland met € 6,7 mln. per jaar voor een periode van drie jaar.

TABEL 5: VEREVENING OP BASIS VAN VIERJARIG GEMIDDELDE (IN MLN.EURO)

	Dividend (in mln. €)	
2013	€ 20	
2014	€ 10	
2015	€ 7,5	
2016	€ 0	
Gemiddelde 4 jaar		**€ 9,4**
35% verevening		**€ 3,3**

Hierbij neemt de commissie in overweging dat de provincie Zeeland ruimte voor een zichtbare en herkenbare eigen bijdrage heeft, met name in de belastingcapaciteit (MRB). Daarbij wijst de commissie erop dat de bijdrage aan Zeeland moet worden opgebracht ook door provincies met een hogere MRB. Als de provincie Zeeland € 3,3 mln. voor eigen rekening neemt en dit vertaalt in een verhoging van de opcenten MRB komt dit neer op een verhoging van 8,5%. Het MRB tarief van Zeeland is dan vergelijkbaar met Groningen en Gelderland, maar nog steeds lager dan Drenthe en Zuid- Holland.

De commissie stelt voor om de bijdrage aan Zeeland te verdelen naar rato van de gehanteerde aftrekpost OEM. De onderstaande Tabel 6 toont voor deze verdeelsleutel de bijdrage per provincie voor één jaar.

TABEL 6: TIJDELIJKE JAARLIJKSE BIJDRAGE (IN € MLN.) PER PROVINCIE AAN ZEELAND

Provincie	OEM in provinciefonds	Percentage van totaal (exclusief Zeeland)	Bijdrage (in miljoenen Euro's)
Groningen	€ 8.803.660	4,2%	€ 0,3
Fryslan	€ 15.806.425	7,5%	€ 0,5
Drenthe	€ 3.364.478	1,6%	€ 0,1
Overijssel	€ 28.769.476	13,6%	€ 0,9
Gelderland	€ 57.073.141	27,0%	€ 1,8
Utrecht	€ 6.786.948	3,2%	€ 0,2
Noord-Holland	€ 18.256.839	8,6%	€ 0,6
Zuid-Holland	€ 2.481.924	1,2%	€ 0,1
Noord- Brabant	€ 46.093.443	21,8%	€ 1,5
Limburg	€ 23.792.099	11,3%	€ 0,8
Flevoland	€ 105.754	0,1%	€ 0,0

De bijdragen van de provincies zijn bedragen afgerond op 100.000 euro.

De commissie gaat er vanuit dat de compensatie van Zeeland buiten het provinciefonds en buiten de fondsbeheerders om loopt via een interne verrekening tussen de provincies, het IPO en Zeeland. De commissie gaat is er in eerste instantie

vanuit gegaan dat de periode van drie jaar de jaren 2017, 2018 en 2019 omvat, maar kan zich om praktische redenen voorstellen dat de periode van drie jaar start in 2018 en eindigt in 2020.

Indien voor de eerste optie wordt gekozen stelt de commissie voor dat het IPO begin 2018 en 2019 een brief naar alle provincies stuurt met het verzoek om de hierboven genoemde bijdrage over te maken aan de provincie Zeeland. Omdat de besluitvorming over het advies van de commissie in 2018 zal plaatsvinden zal de bijdrage 2017 gelijktijdig met die van 2018 worden gevraagd. Voor het opnemen van deze bijdrage in de begroting van de provincies zou bij de eerste optie onderstaande tekst gebruikt kunnen worden door de provincies:

In december 2016 is het voorstel voor een nieuw verdeelmodel provinciefonds unaniem aangenomen door de provincies. Daarna is in maart 2017 door het IPO bestuur richting Eerste Kamer aangegeven dat de provincies zoeken naar een oplossing van de financiële problematiek van de provincie Zeeland in relatie tot de DELTA-dividenduitkering en het provinciefonds, geraamd op € 10 mln. Deze tijdelijke oplossing voor de periode 2017-2019 zou gevonden moeten worden bij de provincie Zeeland zelf, het Rijk en de overige provincies.
Onder leiding van dhr. Geert Jansen is een commissie ingesteld om dit nader te analyseren. Het eindadvies van de commissie geeft aan dat er inderdaad sprake is van een weeffout in de bepaling van de Overige Eigen Middelen (OEM) van de provincie Zeeland en dat deze bepaald zou moeten worden op € 3,3 mln. De bijdrage van de overige provincies bedraagt daarmee € 6,7 mln. aangezien het Rijk al een bijdrage levert van € 27,7 mln. in de sanering van het voormalige Thermphos terrein. Op (datum) heeft het IPO bestuur met het eindadvies ingestemd. De bijdrage per provincie is verdeeld naar rato van de gehanteerde aftrekpost OEM en bedraagt voor onze provincie (€ xx) per jaar. In 2018 zal de bijdrage 2017 en 2018 worden gegeven in 2019 volgt de laatste bijdrage.

BIJLAGE I BIBLIOGRAFIE

Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds (2015) *Redelijk verdeeld.* Den Haag.

Commissie Samsom (2017) *Saneren doe je Samen.* Den Haag.

Commissie Structuurversterking en Werkgelegenheid Zeeland (2016) *Zeeland in stroomversnelling.* Den Haag.

CPB (2015) *Een verkenning naar de ruimtelijk-economische effecten van de Westerscheldetunnel.* Den Haag.

Eerste Kamer (2016-2017) *Memorie van antwoord*. Vergaderjaar 2016-2017. Kamerstuk 34568, nr. B, 4 april 2017. Den Haag.

Gedeputeerde Staten (2017) *Advies Commissie onderzoek sanering Thermphos.* Middelburg.

Havenbedrijf Gent (2016) *Feiten & cijfers jaarverslag 2015.* België: Gent.

IPO (2016) *IPO-reactie op wijziging van de Financiële-verhoudingswet.* Den Haag.

Minister van Economische Zaken (2017) *Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling.* Brief van de Minister ven Economische zaken *aan* de Tweede Kamer van 20 juni 2017. Den Haag.

N.V. Westerscheldetunnel (2004 - 2017) *Jaarverslag 2004-2016.* Goes.

Provincie Zeeland (2014-2017) *Jaarstukken 2013-2016*. Middelburg.

Provincie Zeeland (2014-2017) *Begroting 2015-2018*. Middelburg.

Provincie Zeeland (2014-2017) *Voorjaarsnota 2014-2017*. Middelburg.

Provincie Zeeland (2014-2017) *Zomernota 2014-2017*. Middelburg.

Provincie Zeeland (2014-2017) *Najaarsnota 2014-2017*. Middelburg.

Raad voor de financiële verhoudingen (2016) *Advies wijzigingen Fvw in verband met vereenvoudiging verdeelmodel provinciefonds.* Den Haag.

Rijksoverheid (2017) *Rijksbegroting 2018, Provinciefonds.* Kamerstuk: 34775, nr. C. 19 september 2017. Den Haag.

Rijksoverheid (2017) *Regeerakkoord, Vertrouwen in de toekomst.* Den Haag.

Rijksoverheid (2017) *Miljoenennota 2018.* Kamerstuk: 34775, nr. 1, 19 september 2017. Den Haag.

Roland Berger (2016) *Rapport validatie financiële situatie, risico- en scenarioanalyse DELTA en EPZ.* Amsterdam.

Staatsblad (2017) *Wet van 29 mei 2017 tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds* . nr. 238. Den Haag.

Tweede Kamer (2011-2012) *Liberalisering energiemarkten.* Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Vergaderjaar 2011-2012. Kamerstuk: 28982, nr. 125. 7 oktober 2011. Den Haag.

Tweede Kamer (2016-2017) *Koninklijke boodschap*. Vergaderjaar 2016-2017. Kamerstuk: 34568, nr. 1, 5 oktober 2016. Den Haag.

Tweede Kamer (2016-2017) *Motie van de leden Dijkgraaf en Amhaouch over het tekort van de provincie Zeeland.* Vergaderjaar 2016-2017. Kamerstuk 34568. nr.7, 25 januari 2017. Den Haag.

Tweede Kamer (2016-2017) *Motie van de leden Veldman en Fokke over een plan van aanpak voor herziening van de grondslagen van het Provinciefonds*. Vergaderjaar 2016-2017. Kamerstuk 34568, nr. 8, 25 januari 2017. Den Haag.

Tweede Kamer (2016-2017) *Algemene beraadslaging: Vereenvoudiging verdeelmodelprovinciefonds*. Vergaderjaar 2016-2017. Vergadering 44, Kamerstuk 34568, nr. 8, 25 januari 2017. Den Haag.

Tweede Kamer (2016-2017) *Memorie van toelichting.* Vergaderjaar 2016-2017. Kamerstuk: 34568, nr. 3, 1 februari 2017. Den Haag.

Tweede Kamer (2016-2017) *Advies afdeling advisering Raad van State en nader Rapport.* Vergaderjaar: 2016-2017. Kamerstuk: 34568, nr. 4, 7 oktober 2016. Den Haag.

VNG (2017) *Financiële gevolgen regeerakkoord voor gemeenten.* Den Haag.

BIJLAGE II SAMENSTELLING VAN DE COMMISSIE

VOORZITTER

- mr. G.J. Jansen

LEDEN

- Prof. dr. M.J. W. van Twist
- Prof. dr. M. A. Allers

PROCESMATIGE EN INHOUDELIJKE ONDERSTEUNING

- Ingrid Lagerburg (IPO)

INHOUDELIJKE ONDERSTEUNING

- Johan Vonk (APE Public Economics)
- Peter Wilms (APE Public Economics)

BIJLAGE III THERMPHOS

ACHTERGROND

Thermphos is in 2012 failliet gegaan. Nadat een doorstart mislukt is, heeft in 2014 de Provincie en grondeigenaar Zeeland Seaports een deal met de curatoren gesloten: de Provincie ontvangt € 35 mln. uit de boedel voor de sanering van het met fosfor en radioactief materiaal verontreinigde terrein. De kosten voor de sanering waren destijds door onderzoeksbureau ERM op € 76 mln. tot € 96 mln. geschat, en door een expertgroep van EZ, Provincie en Zeeland Seaport op € 70 mln.[16] De Provincie nam de verantwoordelijkheid voor de financiële consequenties. Het college van GS heeft destijds contact gehad met de Europese commissie, het ministerie van I&M, het ministerie van EZ en de TK om hen te bewegen hun verantwoordelijkheid voor de sanering te nemen.[17] Het ministerie van I&M heeft een bijdrage van € 3 mln. geleverd.

De saneringsopdracht werd aan Demolition Services verstrekt met het doel om het Thermphos terrein tot eind 2016 te saneren. Voor begeleiding van en toezicht op de sanering heeft Zeeland Seaports Van Citters Beheer opgericht. Na de sanering zou Zeeland Seaports verantwoordelijk zijn voor een vervolgsanering, waardoor het terrein geschikt wordt gemaakt voor vervolgactiviteiten. De Provincie had hierin geen financiële betrokkenheid meer, behoudens als aandeelhouder van Zeeland Seaports.[18]

Het is de aannemer echter niet gelukt om de saneringswerkzaamheden volgens planning uit te voeren. Van Citters Beheer heeft op 31 maart 2017 een geheim plan van aanpak opgesteld voor de saneringsopgave en de daaraan verbonden kosten. Op basis van dat plan heeft de Provincie in de jaarrekening een (ontoereikende) voorziening van € 4,3 mln. voor de sanering gevormd.[19] Voor het beheer, met name het brandveilig houden van het terrein, werd voor de periode april 2017 tot mei 2018 uitgegaan van circa € 750 duizend per maand.[20]

---

16 Commissie Samsom: Saneren doe je Samen, augustus 2017.

17 Beantwoording van de vragen van statenlid Leen Harpe (GroenLinks) aan GS, 8 juli 2014 https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee1400555.

18 Begroting 2017: Aan de slag met 'Zeeland in stroomversnelling', blz. 30.

19 Jaarrekening 2016, blz. 162.

20 Zomernota 2017, blz. 23.

Advies van de commissie Samsom[21]

Voor de financiering van de sanering zocht de provincie Zeeland naar bijdrages van het Rijk, EU en Zeeland Seaports. De Provincie kon en wilde de kosten niet alleen voor haar rekening nemen. Mede op verzoek van de provincie Zeeland, en op initiatief van de minister van Financiën, heeft het Kabinet besloten om de commissie Samsom in het leven te roepen. De commissie had als taak om onafhankelijk onderzoek te doen naar de technische en financiële aspecten rondom de sanering van het voormalig Thermphos-terrein.

De commissie ging niet op zoek naar de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. In plaats daarvan is het advies van de commissie vanaf het einde gedacht: er moet een oplossing komen voor de financiering van de nog uitstaande saneringstaken van € 83 mln. en verdere vertraging moet zoveel mogelijk worden beperkt. Een oplossing dient een gezamenlijk belang en daarom hebben volgens de commissie alle partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De commissie heeft vervolgens de draagkracht van de Provincie en Zeeland Seaports onderzocht als de kosten van € 83 mln. in gelijke delen door Provincie, Zeeland Seaports en het Rijk wordt gedragen. Hiervoor is gekeken wat de financiële gevolgen zouden zijn bij een bijdrage van € 20 mln. of € 40 mln.

De conclusie van de commissie is dat de Provincie een bijdrage van € 27,7 mln. zou kunnen leveren, maar dat dit wel tot pijnlijke consequenties zou leiden, zoals een belastingverhoging naar het niveau van Zuid Holland en/of inzet van een deel van de beleidsreserve die was toebedacht aan versterking van de economie. BZK heeft als toezichthouder de financiële gevolgen voor Zeeland bij een bijdrage van € 20 mln. en bij een bijdrage van € 40 mln. onderzocht. In het eerste geval zou door het aangaan van een lening de schuldquote (130%) en het weerstandsvermogen (0,69) in de hoogste risicocategorie terecht komen. In het tweede geval zou naast schuldquote (140%) en weerstandsvermogen (-0,26) ook de solvabiliteit (18%) in de hoogste risicocategorie terecht komen. In beide gevallen kan de schuldquote, het weerstandsvermogen en de solvabiliteit door een verhoging van de MRB of het creëren van ruimte op de begroting verbeterd worden.

Ook voor Zeeland Seaports zou een bijdrage van € 27,7 mln. draagbaar zijn en zou binnen de garantieregeling geleend kunnen worden. Dit heeft echter wel gevolgen voor de vermogenspositie. Rekening houdend met de draagkracht van de provincie en Zeeland Seaport is het advies van de commissie onder meer om de kosten in gelijke mate tussen Rijk, Provincie en Zeeland Seaports te verdelen.

---

[21] Commissie Samsom: Saneren doe je Samen, augustus 2017.

De kosten die aan Zeeland worden toegerekend blijven beperkt tot het directe aandeel van de provincie (€ 27,7 mln.). Het aandeel voor rekening van Zeeland Seaports raakt de provincie in financiële zin niet. De provincie is aandeelaanhouder van Zeeland Seaports (tezamen met enkele Zeeuwse gemeenten), stelt zich garant en ontvangt geen dividend.

Gedeputeerde Staten van Zeeland heeft in september 2017 ingestemd met de aanbeveling van de commissie Samsom om de verantwoordelijkheid voor een derde van de saneringslasten te nemen, inclusief mogelijke restrisico's en meevallers. De Provincie wil deze last echter niet binnen haar meerjarenbegroting voor vier jaar opvangen omdat dit alleen gerealiseerd kan worden als of de MRB wordt verhoogd of de uitvoering van beleid wordt beperkt. Dit acht de Provincie niet wenselijk. BZK heeft de Provincie bij hoge uitzondering en op nadrukkelijk verzoek van de Provincie toegestaan de dekking in een periode van 15 in plaats van vier jaar te realiseren. Het oprekken van deze periode van vier naar 15 jaar is een keuze van de Provincie [22].

[22] Brief van de GS aan de PS over 'Advies Commissie onderzoek sanering Thermphos' van 19 september 2017.

BIJLAGE IV OEM EN PZEM

OEM ZEELAND

Voor de berekening van de OEM in Zeeland wordt gebruik gemaakt van het dividend uit de aandelen PEZM die Zeeland in bezit had en heeft. Zeeland heeft immers de aandelen in PEZM niet verkocht. De dividendinkomsten zijn gebaseerd op één peiljaar, het dividend in 2008 (€ 28,63 miljoen)[23].

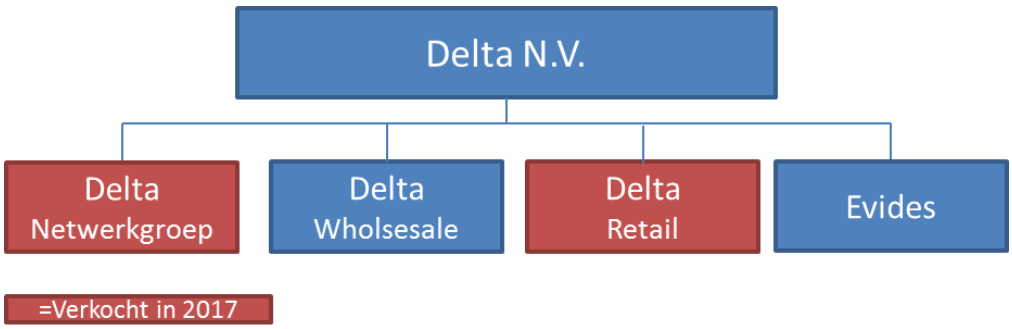
PZEM (VOORMALIG DELTA)

Zeeland heeft een 50% aandeel in PZEM (voorheen Delta N.V.). De overige aandelen zijn in bezit van gemeenten in Zeeland, Zuid-Holland, en Noord-Brabant, en de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant (zie figuur 3). Het afgelopen jaar heeft het bedrijf noodgedwongen twee winstgevende bedrijfstakken moeten verkopen. Verkoop was noodzakelijk door een combinatie van de invoering van de Wet onafhankelijk netwerkbeheer en tegenvallende financiële resultaten door een aanhoudende lage energieprijs. De onderstaande figuur geeft de structuur van Delta weer op 31 december 2016. In rood is aangegeven welke onderdelen in 2017 verkocht zijn. Het overgebleven deel van Delta is verder gegaan onder de naam PZEM. De activiteiten van de verschillende bedrijfstakken worden hieronder kort toegelicht:

- **Delta netwerkgroep (Enduris):** De netwerkgroep is binnen Delta eigenaar en beheerder van gas- en electiciteitsnetwerken in Zeeland. De groep opereerde onder de naam Enduris, en is in maart 2017 verkocht aan Stedin.
- **Delta wholesale:** De wholesale tak van Delta produceert energie door aandelen in energiecentrales. Hieronder valt een 70% aandeel in EPZ (kerncentrale Borsele) en een 50% aandeel in SloeCentrale (gas).
- **Delta retail (delta Comfort):** De retail tak van Delta levert energie, gas en digitale diensten aan kleinverbruikers (MKB, consumenten). Deze tak is in februari 2017 verkocht aan EQT, en gaat door onder de naam Delta.
- **Evides:** Evides is een waterbedrijf waar Delta een belang in heeft van 50%

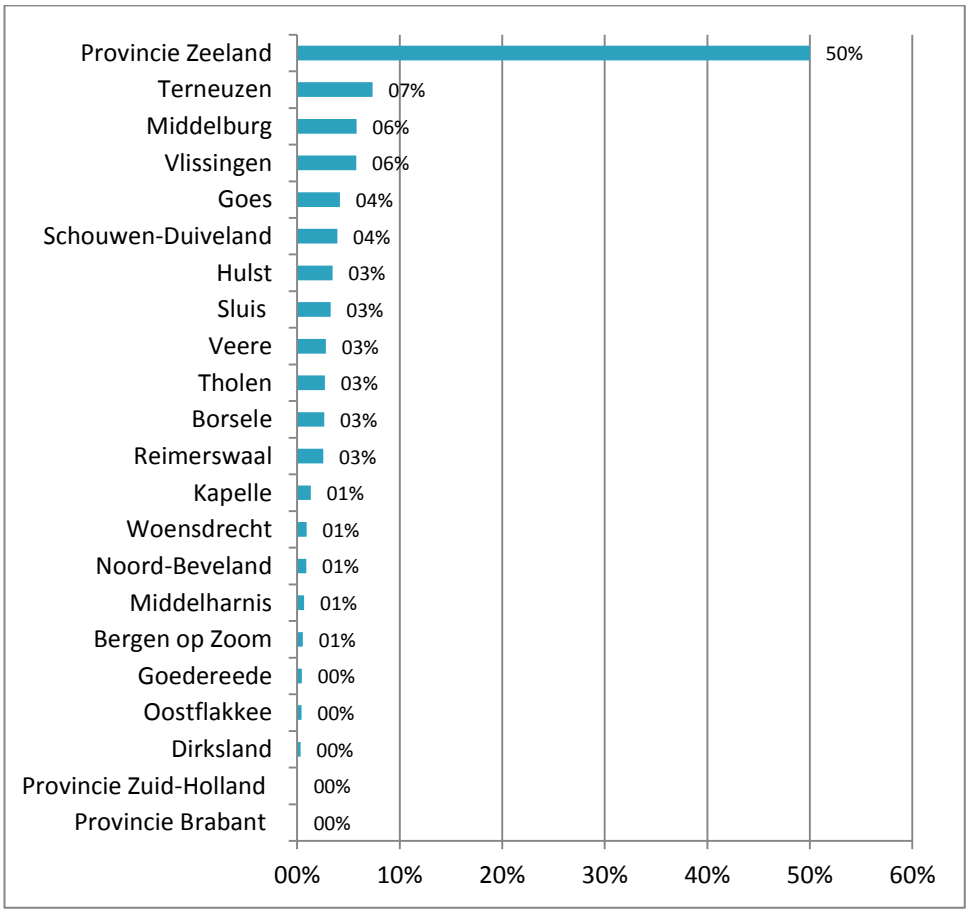
[23] Zeeland heeft deze inschatting bij BZK aangeleverd.

FIGUUR 2: STRUCTUUR DELTA 31 DECEMBER 2016



Bron: Jaarverslag 2016

FIGUUR 3: AANDEELHOUDERS DELTA



Bron: https://www.delta.nl/over-delta/bestuur/aandeelhouders

Bovenstaand overzicht is gebaseerd op de situatie voor de herindeling van Goederede, Dirksland en Oostflakkee tot Goeree Overflakkee

Herstructurering Delta

De Wet onafhankelijk netwerkbeheer (WON) van 2008 verplicht het splitsen van de levering van energie en het beheer van het energienet in aparte ondernemingen. Delta heeft tot 2015 gestreden tegen gedwongen splitsing, maar kreeg eind 2015 een splitsingsgebod van het ACM. Delta moest voor 1 juli 2017 gesplitst zijn. In 2015 oordeelde de Hoge Raad dat de WON niet strijdig was met EU regelgeving over vrij verkeer van kapitaal.

Door lage energieprijzen en subsidiëring van concurrerende energievormen heeft Delta de afgelopen jaren slechte resultaten geboekt. Vooral de aandelen in Borsele waren verliesgevend. Delta koopt elektriciteit van de kerncentrale tegen een vastgelegde prijs ('tollingsovereenkomst') van €43 per Megawattuur. De gemiddelde marktprijs in 2016 was €31,50 per MWh. Delta verwacht dat de energieprijzen pas tussen 2020 – 2023 weer hoog genoeg zijn om een positief rendement te verkrijgen. Het tussentijds stilleggen van de kerncentrale is vanuit praktisch en kostentechnisch oogpunt onuitvoerbaar. Verkoop van de kerncentrale is onderhevig aan toestemming van de Minister van Economische Zaken. Een eerder initiatief om de kerncentrale te verkopen liep daar op vast.

In mei 2016 hebben de aandeelhouders van Delta in een brief aan het Rijk gevraagd om financiële steun, mede omdat zij het beheer van de kerncentrale zien als een nationaal belang. Op verzoek van het Rijk en de aandeelhouders heeft Roland Berger een analyse gemaakt van de financiële situatie van Delta.[24] Eén van de uitkomsten van het onderzoek was dat Delta na verkoop van twee gezonde bedrijfsonderdelen zou beschikken over voldoende financiële buffers. Hiermee zou de nucleaire veiligheid niet in het geding komen. Op basis hiervan heeft het Rijk besloten geen financiële bijdrage te leveren.

Wel is er eind 2016 een poging gedaan door het Rijk en de aandeelhouders om een nieuw nutsbedrijf op te richten waarin Enduris en het waterleidingbedrijf Evides opgenomen zouden worden. De aankoop moest gefinancierd worden met een eigen bijdrage van de aandeelhouders, en vreemd vermogen, waarvoor het Rijk en de aandeelhouders garant zouden staan. De aandeelhouders zijn niet akkoord

[24] Kamp (2016). *Uitkomst van de gesprekken kabinet en de aandeelhouders van DELTA over nieuw op te richten Zeeuws nutsbedrijf.* Kamerbrief - 14 december 2016.

gegaan met dit plan. De reden hiervoor was o.a. dat de aandeelhouders niet beschikten over het benodigde eigen vermogen. Verkenning van verdere opties leverde ook geen resultaat op.[25] Hierdoor moest Enduris op de markt worden verkocht. Op 31 maart is Enduris gekocht door Stedin voor € 450 mln. In 2015 maakte Enduris € 25 mln. winst (op een omzet van € 105 mln.).

In februari 2017 is overeenstemming bereikt over de verkoop van de retail activiteiten van Delta aan EQT (een Zweedse investeringsmaatschappij) voor € 488 mln. Delta retail levert gas, elektriciteit en digitale diensten aan kleinverbruikers. De retailtak gaat onder EQT verder onder de naam Delta.

Uitspraak Gerechtshof in Amsterdam over WON en kerncentrale

Over de splitsing en de gevolgen voor Delta liep ook een rechtszaak. De aandeelhouders menen dat splitsing door de kerncentrale een onevenredig zware last legt op Delta. In november 2016 besloot het gerechtshof in Amsterdam in een tussenvonnis dat de WON in beginsel niet strijdig is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wel was het volgens de rechtbank mogelijk dat het bezit van een kerncentrale onevenredige zware lasten met zich meebrengt voor Delta. De rechtbank oordeelde dat meer informatie noodzakelijk was om een uitspraak te doen. In juli 2017 oordeelde de rechtbank echter dat Delta niet in aanmerking kwam voor een Rijksbijdrage. Hiervoor werden de volgende argumenten aangedragen:

- In 2011 heeft Delta er zelf voor gekozen om het aandeel in de kerncentrale te vergroten van 50% naar 70%. De splitsing was toen al bekend (en had zelfs al gerealiseerd moeten zijn).
- Delta is in 2011 zelf toegetreden tot het Convenant 'Publieke Belangen Kerncentrale Borssele' waarin belemmeringen voor de verkoop van de kerncentrale worden opgesteld. Een potentiele koper moet beschikken over voldoende expertise en financiële middelen om de kerncentrale op een verantwoorde wijze te exploiteren, gericht op een langdurige exploitatie van de kerncentrale en geen risico vormen voor de nationale veiligheid. Een potentiële koper mag niet gevestigd zijn in landen die zich niet houden aan de internationale afspraken ten aanzien van veiligheid en non-proliferatie. De Minister van Economische Zaken kan zich tegen overdracht van aandelen verzetten als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.

[25] Roland Berger (2016). *Rapport validatie financiële situatie, risico- en scenarioanalyse DELTA en EPZ.*

- Delta beschikt na verkoop van twee winstgevende onderdelen over voldoende middelen om voortbestaan te garanderen.
- Het is waarschijnlijk dat het aandeel in EPZ in de toekomst weer winstgevend wordt, afhankelijk van de ontwikkeling van de electriciteitsprijzen.

Commissie Balkenende: Rijk moet verantwoordelijkheid nemen

In juni 2016 publiceerde de commissie Balkende haar rapport 'Zeeland in stroomversnelling'. De commissie moest advies uitbrengen over de mogelijkheden om de economische structuur en werkgelegenheid in Zeeland te versterken. De commissie oordeelt dat het Rijk een bijdrage moet leveren aan een oplossing voor Delta. De kerncentrale overstijgt in de ogen van de commissie de draagkracht van de regio en zou een rijksverantwoordelijkheid moeten zijn. Een oplossing voor Delta zou een significante bijdragen leveren aan de mogelijkheden om economsiche structuurversterking ter hand te nemen.[26]

Uitbreiding aandeel Borsele

PEZM is voor 70% aandeelhouder in EPZ. EPZ exploiteert de kerncentrale in Borsele. De resterende 30% van de aandelen is in handen van RWE. Voorheen hadden Delta en Essent ieder een aandeel van 50%. Bij de verkoop van Essent aan RWE in 2009 wilde Essent ook het aandeel EPZ verkopen aan RWE voor € 950 mln. Delta verzette zich via juridische procedures tegen deze transactie, gesteund door de provincie Zeeland. De provincie achtte het publieke belang van publiek eigendom van EPZ belangrijk. In de statuten van EPZ is opgenomen dat eigendom van EPZ in publieke handen moet zijn. In een kort geding kreeg DELTA tot aan de Hoge Raad gelijk. Hierna zou een nog jarenlang durende bodemprocedure kunnen volgen waardoor ook de verkoop van Essent aan RWE zou worden geblokkeerd en de aandeelhouders van Essent (decentrale overheden) geen verkoopwinst zouden realiseren. In 2011 is er daarom gezocht naar een minnelijke oplossing om het geschil op te lossen. In dit verband zijn de volgende afspraken gemaakt:

- RWE kocht 30% van EPZ
- Delta kocht een aanvullende 20% van EPZ (totale aandeel 70%)
- De Aandeelhouders van Delta kregen een vergoeding voor frictiekosten van PBE (voor Zeeland € 12,5 mln.)
- RWE zou meedoen in een eventuele tweede kerncentrale.

Convenant inzake Publieke Belangen Kerncentrale Borssele

[26] Commissie Balkenende - Zeeland in stroomversnelling

Naar aanleiding van de discussie rondom de verkoop van het EPZ aandeel aan RWE is er in de Kamer discussie geweest over het waarborgen van het publieke van belang van de kerncentrale. De Minister van EZ heeft daarom met de betrokken partijen een convenant opgesteld dat in werking zou treden als (een deel van) de aandelen in private handen zouden vallen. In het convenant worden afspraken gemaakt om het publieke belang te waarborgen. Een belangrijke bepaling is ook dat de Minister van EZ het recht krijgt om zich te verzetten tegen de verkoop van aandelen.