



# Herijking provinciefonds

## Samenvatting plan van aanpak





---

## Samen werken aan een kostengeoriënteerde en gedragen toekomstbestendige verdeling

Provincies ontvangen in 2020 gezamenlijk 2,6 miljard euro uit het provinciefonds. De huidige verdeling van dit geld is in 2012 afgestemd op de provinciale kerntaken in het ruimtelijk economisch domein. Sinds die tijd is er veel veranderd in de taken, opgaven en rollen van provincies. Er zijn dan ook - mede naar aanleiding van de laatste wijzigingen in 2017 - door de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van State kritische kanttekeningen geplaatst bij de houdbaarheid en kostenoriëntatie van het huidige model. Het onderzoek herijking provinciefonds moet een kostengeoriënteerde en gedragen toekomstbestendige verdeling op leveren. Tegelijkertijd dient het onderzoek antwoord te geven op enkele openstaande moties van en toezeggingen aan de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Daarnaast moet het onderzoek een oplossing bieden voor diverse knelpunten in de huidige verdeling, zoals ongewenste effecten van herindelingen en de wijze waarop het rendement op vermogen wordt meegeteld.

Tot slot, moet de verdeling van het provinciefonds gezien worden in het bredere kader van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies. Hierbij horen de wijze van bekostigen en financieren van toekomstige opgaven, zoals de uitwerking van het Klimaatakkoord en het regionaal economisch beleid.

Een nieuwe kostengeoriënteerde verdeling – dit onderzoek gaat niet over de omvang van het provinciefonds - moet vanaf het fundament worden opgebouwd, beginnend bij een **actuele inventarisatie van taken en opgaven** en de daarmee samenhangende kosten. Vervolgens zal met alle betrokkenen een intensieve (bestuurlijke) discussie moeten worden gevoerd over de vraag welke middelen bij deze taken en opgaven horen ('geld volgt taak') en op welke wijze deze middelen in het provinciefonds moeten worden verdeeld om recht te doen aan de eigenheid en autonomie van provincies. Deze eigenheid van provincies is vaak bepalend voor de kosten die zij (moeten) maken. Eigenheid veroorzaakt verschillen in uitgaven en inkomsten tussen provincies.

Het onderzoek zal deze discussie faciliteren door stevig onderbouwde en gedragen inzichten in taken, opgaven, kosten, inkomstencapaciteit en achtergronden van verschillen tussen provincies. Pas dan kan worden gewerkt aan een verdeelmodel dat voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet (een gelijke financiële uitgangspositie van provincies) en zijn herverdeeleffecten uitlegbaar. Deze uitlegbaarheid vormt de basis voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor een nieuwe verdeling van het provinciefonds.

<sup>1</sup> Motie Veldman/Fokke Kamerstukken II 2016/2017, 34 568, nr. 8 en motie Veldman/Wolbert Kamerstukken II 2015/2016, 34 300 VII nr. 28. BZK brief aan Tweede Kamer (6 juli 2018) Heroverweging financiële verhoudingen, kenmerk 2018-0000584582.

## Gezamenlijke uitgangspunten

### Financiële-verhoudingswet vormt de basis

Doel van het herijkingsonderzoek is te komen tot een integraal verdeelmodel voor de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds dat voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Deze eisen houden in dat:

1. de verdeling de kosten van de provincies volgt (kostenoriëntatie);
2. rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van provincies om een deel van de kosten te dekken uit eigen inkomsten (inkomstenverevening);
3. de verdeling niet te gedetailleerd is om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit);
4. beloning van goed of slecht gedrag moeten worden vermeden (ongewenste prikkelwerking).

Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende *stabiel* zijn, maar wel zodanig *flexibel* dat ze meebeweegt met de veranderende kosten die inherent zijn aan de open huishouding van de provincies.

### Toekomstbestendig

Het nieuwe verdeelmodel moet aansluiten bij het takenpakket van de provincies en ontwikkelingen daarin kunnen volgen. Het is niet de bedoeling het model steeds aan te passen. Dit betekent dat het nieuwe verdeelmodel de juiste kostendrijvers moet bevatten, waardoor de uitkering meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten onder invloed van veranderende omstandigheden per provincie.

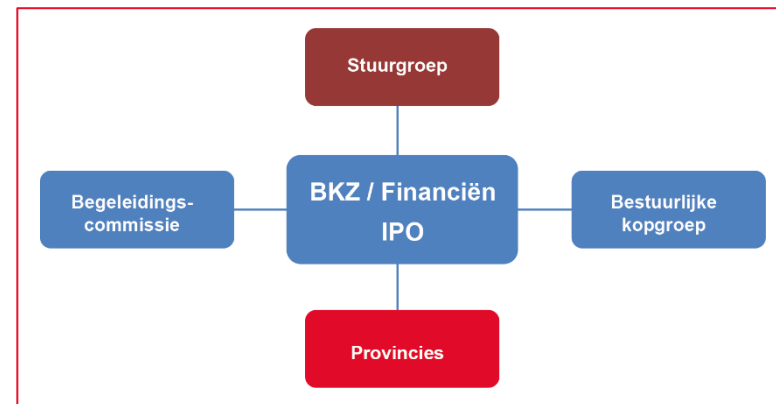
### Transparantie en draagvlak

Het proces én het resultaat moeten navolgbaar en controleerbaar zijn. Dat betekent dat het onderzoek stap voor stap kan worden gevolgd en de aannames en keuzes zichtbaar en

beargumenteerd zijn. Essentieel is dat het onderzoek wordt gebaseerd op geverifieerde en geaccordeerde informatie van de provincies. Het eindrapport van het onderzoek bevat tevens een verantwoording van de onderzoeksaanpak en de -methodiek.

### Projectorganisatie gericht op draagvlak

De beheerders van het provinciefonds zijn opdrachtgever voor dit onderzoek. Voor het onderzoek is een projectorganisatie opgezet waarbij de inbreng van de provincies is geborgd via begeleidingscommissie, stuurgroep en bestuurlijke kopgroep. Cebeon zal in samenwerking met Lysias Advies het onderzoek uitvoeren.



Deze gezamenlijke uitgangspunten vormen de basis voor het beoordelingskader voor de verdeling en de afwegingskaders om te komen tot een clusterindeling en de selectie van maatstaven.

# Plan van aanpak

Op basis van de gezamenlijke uitgangspunten is het volgende stappenplan ontwikkeld:



## Stap 1: inventariserende ronde langs alle provincies: taken en opgaven

Het onderzoek start met **inventariserende bestuurlijke en ambtelijke gesprekken** bij alle provincies. In de gesprekken gaat het over de visie op de huidige situatie, de eigenheid van provincies, de verwachtingen voor de toekomst en eventuele knelpunten. Voor de nodige scherpte bereiden we de gesprekken voor met een globale financiële benchmark. In de gesprekken wordt nog een verdere uitleg gegeven over het verloop van het onderzoek.

### Stap2a: data verzamelen en schonen

Aangezien veel provinciale taken een investeringskarakter hebben, is het niet mogelijk op basis van één jaar een adequaat structureel beeld van de baten en lasten te krijgen. Het onderzoek werkt daarom met een **meerjarenperspectief**. Daarnaast zal in het onderzoek provinciale detailinformatie worden verzameld om de globale lv3-informatie te verbeteren, te verrijken en te verdiepen.

In deze stap worden de lasten en de baten geclusterd naar inhoudelijke taken en opgaven. De resultaten worden teruggekoppeld aan de provincies zodat uiteindelijk een gedragen en gevalideerd beeld ontstaat dat herkenbaar en bespreekbaar is.

### Stap2b: uitgavenanalyse: onderzoek achtergronden van verschillen

Met de **uitgavenanalyse** wordt inzichtelijk gemaakt welk deel van de uitgaven per provincie samenhangt met exogene factoren en welk deel met endogene factoren (zoals eigen keuzes

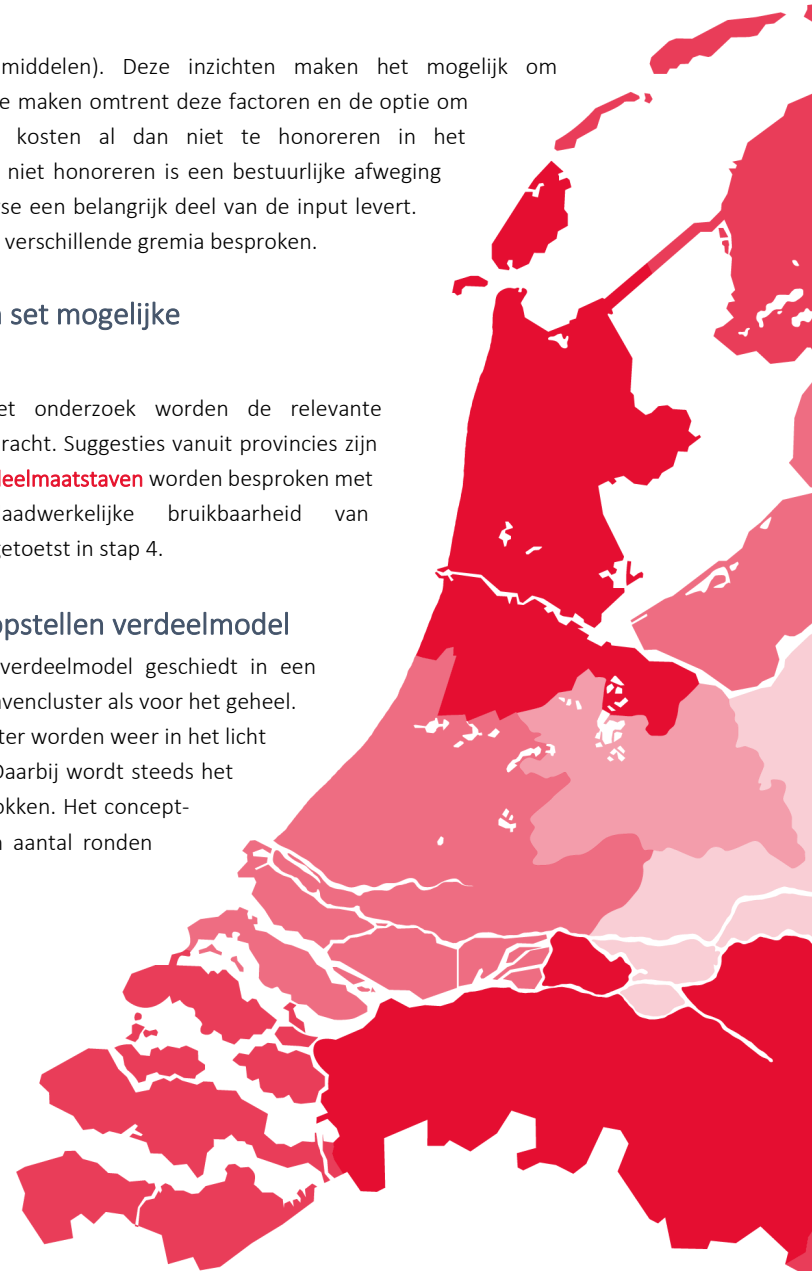
of verschillen in eigen middelen). Deze inzichten maken het mogelijk om beargumenteerde keuzes te maken omtrent deze factoren en de optie om daarmee samenhangende kosten al dan niet te honoreren in het provinciefonds. Het wel of niet honoreren is een bestuurlijke afweging waarvoor de uitgavenanalyse een belangrijk deel van de input levert. De resultaten worden in de verschillende gremia besproken.

## Stap 3: samenstellen set mogelijke verdeelmaatstaven

Tijdens deze stap in het onderzoek worden de relevante kostendrijvers in beeld gebracht. Suggesties vanuit provincies zijn welkom. De potentiële **verdeelmaatstaven** worden besproken met de provincies. De daadwerkelijke bruikbaarheid van verdeelmaatstaven wordt getoetst in stap 4.

## Stap 4: stapsgewijs opstellen verdeelmodel

De ontwikkeling van het verdeelmodel geschiedt in een aantal **cycli**; zowel per uitgavencluster als voor het geheel. Aansluitverschillen per cluster worden weer in het licht van het geheel gewogen. Daarbij wordt steeds het meerjarenperspectief betrokken. Het concept-verdeelmodel komt in een aantal ronden aan de orde in de gremia.

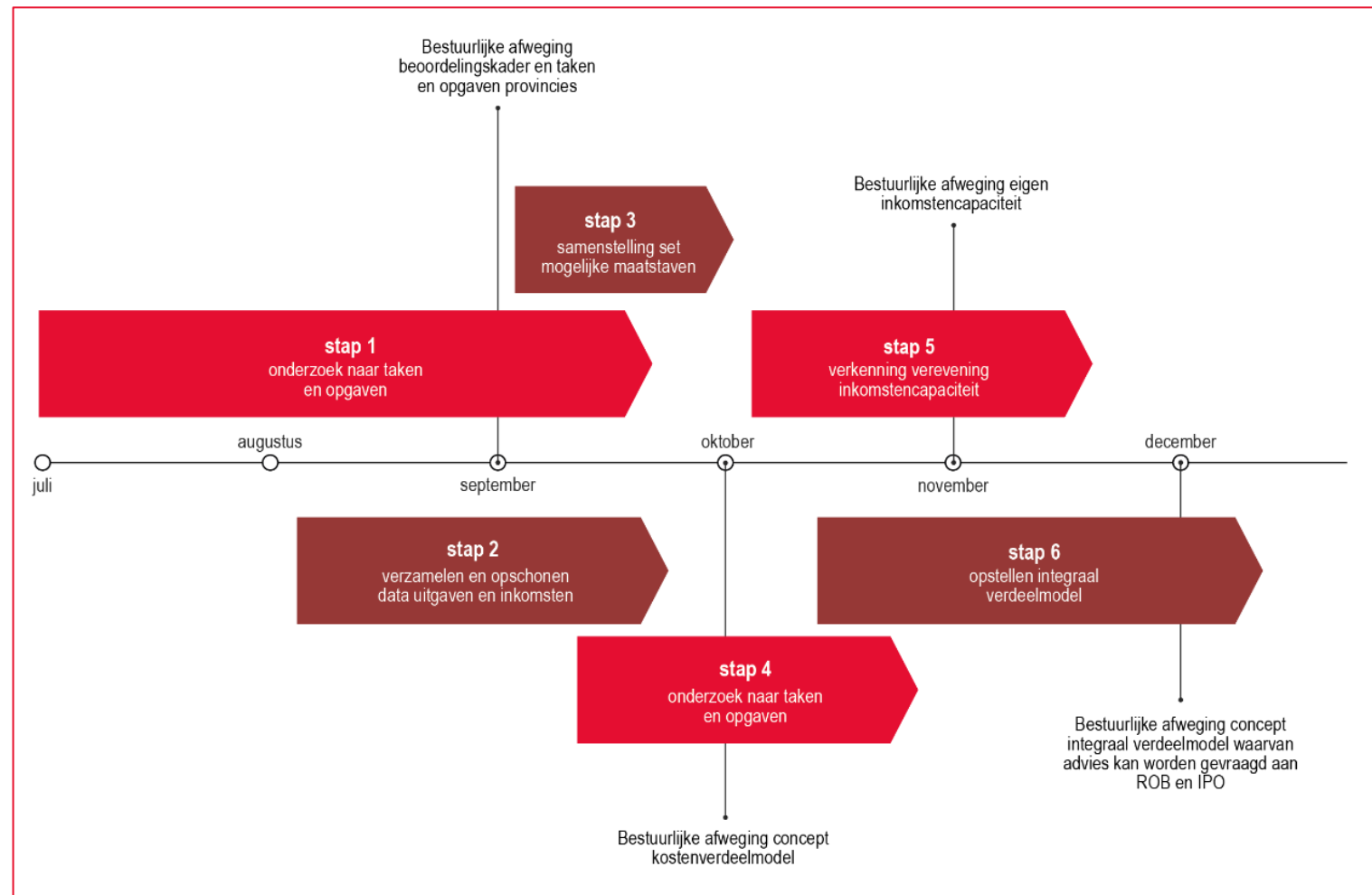


## Stap 5: verkenning van eigen inkomstencapaciteit

In verschillende rondes met de begeleidende gremia worden de verschillen in de eigen inkomstencapaciteit in beeld gebracht en geanalyseerd. In beginsel gaat het hier om de verevening van inkomsten uit de opcenten MRB, vermogen en overige eigen middelen. De resultaten van deze stap worden vervolgens bestuurlijk gewogen.

## Stap 6: opstellen integraal verdeelmodel

In deze stap worden de resultaten van stap 4 en 5 gecombineerd om te komen tot een **nieuw integraal verdeelmodel** voor de algemene uitkering in het provinciefonds. Hierbij wordt de combinatie van kostenverevening en inkomstenverevening nogmaals in onderlinge samenhang geanalyseerd, besproken en gewogen.



## Planning

Stap	Periode in 2021	Activiteiten
1	juli-augustus	Bestuurlijke en ambtelijke gesprekken bij alle provincies
	juli-augustus	Inventariseren taken, opgaven en rollen van provincies
	september	<b>Bestuurlijke afweging beoordelingskader en taken en opgaven provincies</b>
2	augustus-september	Uitgavenanalyse en terugkoppeling data (validatie)
3	september	Set mogelijke maatstaven
4	september-oktober	Stapsgewijze ontwikkeling en terugkoppeling kostenverdeelmodel
	oktober	<b>Bestuurlijke afweging concept kostenverdeelmodel</b>
5	oktober-november	Verkenning en terugkoppeling eigen inkomstencapaciteit
	november	<b>Bestuurlijke afweging eigen inkomstencapaciteit</b>
6	november-december	Opstellen en terugkoppeling integraal verdeelmodel
	december	<b>Bestuurlijke afweging concept integraal verdeelmodel waarvan advies kan worden gevraagd aan ROB en IPO</b>

## Hoe kunt u bijdragen?

### Betrouwbare gegevens

Het onderzoek start op basis van openbare lv3-gegevens, maar het is essentieel dat alle provincies tijdig en volledig de noodzakelijke aanvullende informatie leveren.

### Werksessies voor inzicht in oorzaken

Op basis van de beschikbare informatie zullen werksessies worden georganiseerd. Wilt u hieraan deelnemen, laat het ons dan weten.

### Suggesties voor maatstaven

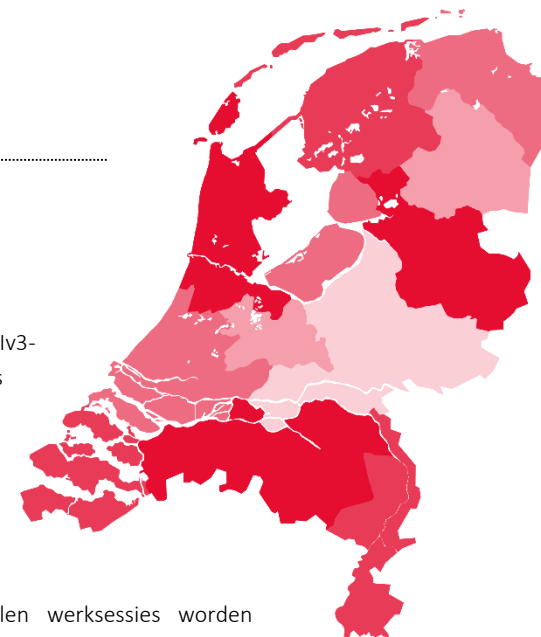
We vragen in het traject input op bij verschillende partijen over mogelijke maatstaven. Heeft u zelf ideeën voor interessante maatstaven om te onderzoeken? Stuur suggesties vooral per mail aan ons toe.

### Nieuwsbrief

Voor geïnteresseerden sturen we een nieuwsbrief met een update over de voortgang en volgende stappen. Wilt u deze ontvangen, meldt u dan aan via het mailadres hieronder.

### Contactinformatie

**Rien Bruins**  
Projectleider  
020-6274551  
[pf@cebeon.nl](mailto:pf@cebeon.nl)



Centrum Beleidsadviserend Onderzoek Cebeon B.V.  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam