



Raad voor het Openbaar Bestuur  
T.a.v. Drs. J.M.M. (Han) Polman  
Postbus 20011  
2500 AA 2500 AA DEN HAAG

**DG Openbaar Bestuur en  
Democratische Rechtsstaat**  
Directie Bestuur, Financiën en  
Regio's

**Kenmerk**  
2024-0000020533

**Uw kenmerk**

Datum 20 februari 2024  
Betreft Adviesaanvraag nieuwe verdeling provinciefonds

Geachte heer Polman,

Als fondsbeheerders hebben we met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds. Met de gedeputeerden is overeengekomen dat we aan u een gezamenlijke adviesaanvraag aangaande het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds doen.

In het plan van aanpak is gesteld dat het streven is een verdeelmodel van de algemene uitkering van het provinciefonds die aansluit bij de leefwereld van provincies en voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet uit 1997 (Fvw). Dit laatste wil zeggen dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Herziening van het verdeelmodel is in de ogen van de fondsbeheerders meer dan een technische model exercitie. Als fondsbeheerders achten wij het van belang dat het nieuwe model een verbetering is van het huidige model, uitlegbaar is, stabiel is over de tijd, en kan worden ingevoerd op een verantwoorde wijze rekening houdend met de financiële situatie van provincies. De vervanging van het huidige model vraagt dan ook om politiek-bestuurlijke weging en besluitvorming, met inachtneming van de provinciale leefwereld. We hebben dan ook niet de intentie om het door CEBEON ontwikkelde verdeelmodel (zie bijlage: Eindrapport Herijking provinciefonds) onverkort in te voeren.

Zoals besproken met uw secretariaat wil ik u verzoeken in het bijzonder in te gaan op de in de onderstaande bijlage gestelde vragen aan de Raad voor

Openbaar Bestuur. Namens de provincies wil ik benadrukken dat u hen kunt consulteren bij het nader opstellen van uw advies.

Tot slot, het verdeelmodel van het provinciefonds is onderdeel van de financiële toekomst van provincies. Het is wat de fondsbeheerders betreft van belang dat provincies nu en in de toekomst goed in staat zijn en blijven om de opgaven waar zij voor staan in zijn algemeenheid en in het bijzonder de brede maatschappelijke opgaven uit te voeren en dat er een balans is en blijft tussen taken, ambities, middelen en uitvoeringskracht.

Ik stel het op prijs als ik uw advies voor de zomer kan ontvangen. Ik zal uw advies ook delen met de gedeputeerden financiën van de twaalf provincies.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst,

Hugo de Jonge

**Datum**  
20 februari 2024

**Kenmerk**  
2024-0000020533

## **Bijlage: Vragen aan de Raad voor Openbaar Bestuur**

In zijn algemeenheid is de vraag aan de Raad om bij zijn adviezen waar mogelijk ook handreikingen te geven voor de wijze waarop de adviezen het beste geconcretiseerd kunnen worden. Waarbij u de provincies over onder andere hun bespreekpunten (zie onder meer de bijlage notitie IPO: verdeelmodel provinciefonds) kunt consulteren.

### Financiële-verhoudingswet:

- Voldoet het conceptmodel en de totstandkoming ervan volgens de Raad aan de uitgangspunten van de financiële-verhoudingswet?
- Hoe oordeelt de Raad over de wijze waarop artikel 7 van de financiële-verhoudingswet is geïnterpreteerd bij de totstandkoming van het conceptmodel. Is het uitgangspunt van 100% verevenen van de OEM/MRB de juiste interpretatie of zijn er nog andere mogelijkheden?

### Model – onderzoeksmethodiek:

- Hoe oordeelt de Raad over de gekozen onderzoeksmethode
- Leidt de onderzoeksmethode volgens de Raad tot een solide onderbouwde kostengeoriënteerde verdeling?
  - Zijn historische kosten de juiste referentie om te komen tot een kostengeoriënteerde verdeling?
  - Zijn de gekozen gewichten representatief voor de werkelijke verdeling van de verwachte kosten?
  - Houdt het conceptmodel voldoende rekenschap met interactie van feitelijke en historische kostenpatronen (waarbij deze 'verstoorde' kunnen zijn door eigen beleidskeuzes en/of benutting van reserves)?
- Hoe oordeelt de Raad over de gebruikte data en de (navolgbaarheid van de) aannames over deze data en daarmee de plausibiliteit van de maatstaven en gewichten die daar gehangen worden?

### Model – weeffouten:

- Zijn de weeffouten uit het vorige model op een adequate manier opgelost/meegewogen? Het gaat daarbij in elk geval om de volgende punten:
  - De verevening van de Overige Eigen Middelen (in het vorige model een vaststaand rendement, gebaseerd op historische inkomsten)
  - De herverdeeleffecten bij grensaanpassingen.
  - De wijze waarop rekening wordt gehouden met de vervoersregio's
  - De uitname van middelen voor jeugdzorg
- Ziet de Raad eventuele nieuwe weeffouten in het conceptmodel?

### Model – uitgaven en inkomsten:

- Hoe oordeelt de Raad over het feit dat alle inkomsten en uitgaven in het conceptmodel zijn betrokken, terwijl een deel van de uitgaven momenteel incidenteel zijn en deels wordt gedekt uit (eindigende) incidentele middelen.

- Hoe oordeelt de Raad over de mogelijkheid dat uitgaven en inkomsten in het conceptmodel niet gelijk zijn en dat dit via de uitkeringsfactor wordt verrekend?

#### Model – verevening inkomsten:

- Hoe oordeelt de Raad over de wijze waarop de verevening van de Overige Eigen Middelen is vormgegeven?
  - Is de grondslag Eigen Vermogen een representatieve grondslag? Zou er sprake moeten zijn van meerdere maatstaven om tot een betere verevening te komen?
  - Aan welke voorwaarden zou de dynamische werking van de verevening van de OEM moeten voldoen, zodat de verevening van het eigen vermogen de praktisch te behalen rendementen in de toekomst niet overschrijdt? Welke mate van globaliteit is daarbij volgens de Raad acceptabel?
  - Hoe kijkt de Raad aan tegen de mogelijke prikkelwerking die door de systematiek ontstaat (dat het provincies mogelijk beweegt om het Eigen Vermogen te verlagen)?
- Hoe oordeelt de Raad over de wijze waarop de verevening van de Motorrijtuigenbelasting is vormgegeven?
  - In hoeverre heeft het verevenen op basis van het gemiddelde tarief volgens de Raad een verhogend effect op de vast te stellen tarieven per provincies (prikkelwerking)?

#### Model – toekomstbestendigheid:

- Hoe oordeelt de Raad over de stabiliteit en de dynamische werking van het conceptmodel, zowel aan de 'uitgavenkant' als de 'inkomstenkant' van het model, mede in het licht van de grote transities waar de provincies voor aan de lat staan?
- Acht de Raad het model voldoende toekomstbestendig? Wat is volgens de Raad nodig om het model toekomstbestendig te maken en/of te houden?

#### Model - herverdeeeffecten

- Wat is de opvatting van de Raad over de uitlegbaarheid van de effecten het conceptmodel voor provincies?

#### Vervolg model

- Wat is het advies van de Raad als het gaat over de introductie en invoering van het uiteindelijke model en hoe dan moet worden omgegaan met de herverdeeeffecten?
- Wat is het advies van de Raad als het gaat over een strategische onderzoeksagenda. Welke toekomstige onderzoeksvragen dienen nader opgepakt te worden?
- Onderhoud model
  - Bij het gemeentefonds wordt jaarlijks een periodiek onderhoudsrapport (POR) gepubliceerd dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. De achtergrond van het POR

ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen. Ziet de ROB ook toegevoegde waarde voor een POR van het provinciefonds en heeft de ROB nog aanbevelingen voor deze POR.

**DG Openbaar Bestuur en  
Democratische  
Rechtsstaat**  
Directie Bestuur, Financiën  
en Regio's

**Datum**  
20 februari 2024

**Kenmerk**  
2024-0000020533