

Aan Provinciale Staten

DATUM	13-7-2020	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	Bedrijfsvoering	COMMISSIE	BEM
STELLER	Arjan Meerkerk	TELEFOONNUMMER	06-34380141
NUMMER	82282DF5	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Onderwerp Statenbrief:

Herijking provinciefonds en herziening provinciaal belastinggebied

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting

Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) is de provincie Utrecht betrokken bij twee beleidsmatige ontwikkelingen met betrekking tot de grootste inkomstenbronnen van de provincie: de uitkering van het provinciefonds en de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting. In 2021 vindt een herijking plaats van het provinciefonds en recentelijk is door de minister van BZK het rapport 'Herziening provinciaal belastinggebied' aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inleiding

De grootste inkomstenbronnen voor de provincie Utrecht zijn de uitkeringen die via het provinciefonds worden ontvangen en de opcenten die worden geheven op de Motorrijtuigenbelasting (MRB). De uitkeringen uit het provinciefonds bedragen jaarlijks ruim € 230 mln. en de opcenten MRB bedragen jaarlijks ruim € 134 mln. Beide inkomstenbronnen zijn daarmee goed voor circa € 364 mln. en dekken voor circa 96% de structurele lasten die in de provinciale begroting zijn opgenomen.

Recent hebben wij u de Statenbrief 'Uitkomsten meicirculaire provinciefonds 2021' toegestuurd en daarin gemeld dat er twee beleidsmatige ontwikkelingen zijn met betrekking tot deze inkomstenbronnen:

- i. Een herijking van het provinciefonds; en
- ii. Een herziening van het provinciaal belastinggebied.

In het vervolg van deze Statenbrief informeren wij u hier over.

Een herijking van het provinciefonds

Het provinciefonds is primair bedoeld voor de bekostiging van de wettelijke provinciale taken en de taken die het Rijk provincies vraagt uit te voeren. Door in het provinciefonds kosten en inkomsten te verevenen wordt iedere provincie tevens in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie gebracht. Er dient sprake te zijn van evenwicht tussen de ambitie, de mogelijkheden die medeoverheden hebben en ervaren om die opgaven tot een goed einde te brengen en de financiële middelen om deze te bekostigen. Financiële middelen zijn uiteraard belangrijk; mochten die in te beperkte mate aanwezig zijn, dan dient opnieuw naar de ambitie te worden gekeken of naar andere mogelijkheden om de realisatie van de opgave met vertrouwen tegemoet te zien. Daarnaast zijn andere elementen van belang zoals de bestuurs- en uitvoeringskracht van de medeoverheden.

Aanleiding

Het huidige verdeelmodel van het provinciefonds is ingevoerd in 2017. Dit verdeelmodel wordt nu herzien. De aanleiding hiervoor is dat het huidige model niet op lange termijn houdbaar wordt geacht. De fondsbeheerders – de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de staatssecretaris van Financiën – zijn al geruime tijd met de provincies in overleg (via het Interprovinciaal Overleg, IPO) om tot een gezamenlijke aanpak

te komen voor het herijken van de verdeling van het provinciefonds. Het ministerie van BZK en het IPO hebben in 2019 als eerste stap een gezamenlijke inventarisatie van de aandachtspunten en verschillende oplossingsrichtingen op laten stellen door onderzoeksbureau APE. De verschillende knelpunten zijn onder te verdelen in de korte termijn, de langere termijn en overige vraagstukken.

Knelpunten korte termijn

- Herindelingen en maatstaf 'inwoners vervoersregio'
APE noemt als knelpunt voor de korte termijn de verwerking in het provinciefonds van de herindeling van gemeente Vijfheerenlanden, die tot ongewenste financiële effecten heeft geleid. Gebleken is dat onverkorte toepassing van het bestaande verdeelmodel bij herindelingen die provinciegrenzen overschrijden tot niet-plausibele uitkomsten leidt: niet alleen de algemene uitkering van de twee betrokken provincies zou wijzigen, maar onbedoeld ook die van de overige tien provincies. Dit is middels een bestuurlijke afspraak gecorrigeerd in de verdeling van het provinciefonds.

In dit verband wordt ook gekeken naar de definitie en werking van de negatieve maatstaf 'inwoners vervoersregio'. Deze maatstaf is in 2017 geïntroduceerd naar aanleiding van de overheveling van de voormalige brede doeluitkering Verkeer en Vervoer naar het provinciefonds. Deze maatstaf heeft voor de provincies met een zelfstandige vervoersautoriteit (i.c. Noord-Holland en Zuid-Holland) tot gevolg dat zij voor elke extra inwoner die gerekend wordt tot de betreffende vervoerregio minder geld ontvangen dan voor een extra inwoner die niet gerekend wordt tot de betreffende vervoerregio. Daarbij geldt dat er geen logische relatie is tussen dit bedrag en de kosten die verband houden met verkeer- en vervoerstaken. Bij grensverschuivingen binnen een provincie naar een vervoersregio leidt dit tot ongewenste en onlogische herverdeeffecten.

- Rendement op eigen vermogen
Een tweede knelpunt voor de korte termijn betreft de wijze waarop voor de provincie Zeeland de inkomsten uit vermogen wordt meegeteld. In het verdeelmodel van het provinciefonds wordt - evenals bij de andere provincies - ook bij Zeeland een bedrag ingehouden van 35% van de inkomsten uit Overige Eigen Middelen (OEM). Voor Zeeland wordt hierbij uitgegaan van dividendinkomsten van het provinciale energiebedrijf PZEM (voorheen Delta) gebaseerd op peiljaar 2008. In 2008 was nog sprake van dividendinkomsten, maar deze zijn inmiddels tot nihil gereduceerd.

Beide knelpunten voor de korte termijn zijn buiten het verdeelmodel om opgelost (dat wil zeggen met een handmatige correctie op basis van bestuurlijke afspraken tussen provincies onderling). Er is echter nog geen structurele oplossing gevonden binnen het verdeelmodel, zodat het verdeelmodel niet toekomstbestendig is. Een structurele oplossing is alleen mogelijk als het verdeelmodel kostengeörienteerd wordt ingericht, gemeentelijke herindelingen waarbij een wijziging van de provinciegrens of grens van de vervoerregio speelt kan accommoderen, en er ook wordt gekeken naar de wijze waarop het rendement op vermogen van provincies wordt meegenomen en wordt geactualiseerd.

Knelpunten langere termijn

APE constateerde verder dat op de langere termijn de fondsbeheerders en provincies een aantal ontwikkelingen zien die nader onderzocht moeten worden op hun mogelijke effecten voor de verdeling(systematiek) van het provinciefonds. Deze knelpunten zijn:

- Ontwikkeling inwoneraantal
In het huidige verdeelmodel is het aantal inwoners de belangrijkste verdeelmaatstaf. De vraag is in hoeverre een kostengeörienteerde verdeelsystematiek voldoende rekening houdt met de demografische dynamiek (krimp, urbanisatie, snelle groei) die op de langere termijn denkbaar is, respectievelijk wordt verwacht. Wat betekenen de uiteenlopende regionale prognoses voor relatieve aandelen van de provincies in de algemene uitkering, en in hoeverre wordt de demografische dynamiek weerspiegeld in de kosten?
- Effecten van eigen inkomsten
Bij deze herijking moet eveneens worden gekeken naar de mate waarin eigen inkomsten van provincies in de verdeling worden meegenomen. Belangrijk daarbij is of de verschillen terug zijn te leiden tot eigen beleid of tot verschillen in efficiency, dan wel de onvermijdelijke verschillen in kosten reflecteren. Ook is het van belang om rekening te houden met verschillen in de inkomstencapaciteit (de mogelijkheid om opcenten te heffen verschilt per provincie). Andere aandachtspunten zijn de hoogte van het rekentarief (dat wordt toegepast bij inkomstenverevening) in relatie tot het gemiddelde tarief, en de tariefverschillen tussen de provincies.

Overige vraagstukken

Daarnaast 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 de aanpassingen aan de wijze van inkomstenverevening die nodig zijn als het provinciaal belastinggebied zou worden herzien.

- **Het Klimaatakkoord**
APE wijst er verder op dat de uitwerking van het Klimaatakkoord zowel gevolgen kan hebben voor de kosten - vanwege wijziging van het takenpakket - als voor de inkomsten - door een andere fiscalisering van mobiliteit (dat een effect heeft op het toepassen van de huidige opcenten op de MRB). Op de uitvoeringskosten wordt nader ingegaan in twee rapporten van respectievelijk AEF en de ROB.¹ Over de gevolgen voor provincies van een andere fiscalisering van mobiliteit heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur een briefadvies uitgebracht.²
- **Regionale economie**
In de Bestuursafspraken 2011-2015 is vastgelegd dat het regionaal economisch beleid tot de verantwoordelijkheid van de provincies behoort. Deze decentralisatie is niet gepaard gegaan met een overheveling van middelen. Onderzocht zou kunnen worden wat de implicaties zijn voor het verdeelstelsel van twee ontwikkelingen die buiten het provinciefonds hebben plaats gevonden, maar waar provincies wel aan hebben bijgedragen via cofinanciering. Deze ontwikkelingen zijn de introductie van regio enveloppen (€ 900 mln. in de periode 2018-2022) en de ontwikkeling van de Europese subsidies uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen.

Doel en planning herijkingsonderzoek

Doel van dit herijkingsonderzoek is te komen tot een geactualiseerd model voor de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds dat voldoet aan de eisen van de Financiële-verhoudingswet. Deze eisen houden in dat de verdeling de kosten van provincies volgt (kostenoriëntatie), dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkostenverevening), dat er niet te gedetailleerd verdeeld wordt om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en dat een beloning van goed of slecht gedrag vermeden moet worden (ongewenste prikkelwerking). 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, die inherent zijn aan de open huishouding van provincies.

Het streven is om deze nieuwe verdeling per 1 januari 2023 in te laten gaan. Dit betekent dat het onderzoek uiterlijk in december 2021 moet zijn afgerond, in verband met de bestuurlijke besluitvorming die nadien plaatsvindt. Het onderzoek moet tegelijkertijd antwoord geven op enkele openstaande moties van en toezeggingen aan de Tweede Kamer.

Draagvlak voor de verdeling is van groot belang. Het uitgangspunt is daarom dat de fondsbeheerders, IPO en de provincies gezamenlijk optrekken bij de uitwerking van het onderzoek en het maken van bestuurlijke keuzes. Samenwerken betekent echter niet automatisch goedkeuring. Daarom vragen de fondsbeheerders formeel advies aan het IPO en de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB). Na advies van IPO en ROB volgt een bestuurlijk besluitvormingstraject, waarbij het voorstel ook aan de Tweede Kamer ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

ii. Een herziening van het provinciaal belastinggebied

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft op 27 mei 2021 het rapport van de werkgroep 'Herziening provinciaal belastinggebied' aangeboden aan de Tweede Kamer³. In de begeleidende aanbiedingsbrief geeft de minister aan dat het uiteindelijk aan een nieuw kabinet is om in overleg met de provincies te besluiten over de aangereikte bouwstenen voor een toekomstig provinciaal belastinggebied. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft eerder al benadrukt dat de open huishouding van provincies behouden moet blijven met een toekomstbestendig eigen belastinggebied.

Aanleiding

Tot de verkenning van alternatieven voor een toekomstig provinciaal belastinggebied is besloten naar aanleiding van het Klimaatakkoord van 28 juni 2019. Als uitwerking hiervan wordt momenteel door de ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat onderzoek gedaan naar verschillende mogelijke varianten van Betalen naar Gebruik (BnG) van infrastructuur, ook wel aangeduid als een kilometerheffing. Daarmee zou de motorrijtuigenbelasting (MRB), die tevens de grondslag vormt voor de provinciale opcenten, op termijn (naar verwachting pas na 2025) geheel of gedeeltelijk kunnen komen te vervallen.

¹ Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/09/24/aef--onderzoeksrapportuitvoeringskosten-klimaatakkoord> en voor het rapport 'Van Parijs naar praktijk: 1,8 miljard euro nodig voor lokale uitvoering Klimaatakkoord' <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/01/25/advies-van-parijs-naar-praktijk>

² Zie het nieuwsbericht 'Provincies lopen inkomsten mis door vrijstelling Motorrijtuigenbelasting op elektrische auto's' en het bijbehorende briefadvies: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2020/04/08/opcenten-motorrijtuigenbelasting>

³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/27/aanbieding-rapport-herziening-provinciaal-belastinggebied>

Ambtelijke werkgroep

Het rapport is opgesteld door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het IPO, het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën. Tevens is expertise ingebracht door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen (LVLB).

Inhoud van het rapport

Het IPO heeft eerder aangegeven dat de open huishouding van provincies behouden moet blijven met een toekomstbestendig eigen belastinggebied. Het is daarom belangrijk nu al na te denken over een toekomstbestendig belastinggebied van de provincies, danwel door behoud van de MRB, danwel met een verschuiving naar opcenten op rekeningrijden en als dat niet kan een ander eigen belastinggebied.

Daarbij stelt het IPO dat de MRB pas kan worden afgeschaft als er een alternatief is dat voldoet aan de volgende randvoorwaarden:

- Inkomsten uit een nieuw belastinggebied zijn voldoende in omvang om de maatschappelijke taken te kunnen uitvoeren: minimaal € 1,7 miljard (index 2021);
- Herverdeeleffecten dienen minimaal te zijn;
- De uitvoeringskosten dienen beperkt te blijven en in verhouding te staan tot de inkomsten;
- Een nieuw belastinggebied dient in hoofdzaak een algemene belasting te zijn zodat de inkomsten als algemene provinciale middelen worden aangemerkt;
- De inkomsten uit een nieuwe belasting dienen stabiel te zijn;
- De horizontale, democratische verantwoording waarborgt verantwoorde heffing. Limitering van de opbrengsten via rijksregelgeving past daar niet bij (artikel 2 FVw);
- Het belastinggebied dient herkenbaar te zijn voor de gebruiker van het provinciaal takenpakket om zo de band tussen bepalen, betalen en verantwoorden te versterken;
- De provincies moeten betrokken zijn bij de besluitvorming over de herziening van het belastingstelsel (zoals verwacht te voeren door het nieuwe kabinet).

Totdat BnG mogelijk wordt ingevoerd blijft het huidige provinciaal belastinggebied, dat voornamelijk bestaat uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, intact. Het rapport benoemt daarom allereerst enkele aandachtspunten die binnen het huidige provinciaal belastinggebied geadresseerd zouden moeten worden als BnG pas op termijn - of niet - wordt ingevoerd.

Daarnaast zijn als alternatief voor de huidige opcenten diverse opties voor provinciale belastingen getoetst en beoordeeld als geschikt of niet-geschikt. De geschikte opties kunnen op verschillende manieren worden toegepast in een alternatief belastinggebied. Een en ander is afhankelijk van de invalshoek waarmee wordt gekeken naar de aanleiding voor het onderzoek en naar de analyse van het huidige belastinggebied. De werkgroep licht dit toe met de volgende tabel:

Invalshoek	Geschikte toepassingen (naar keuze)
Alleen vervanging vinden voor opcenten MRB <i>Beoogd doel: waarborgen toekomstbestendigheid (zie § 3.4.1)</i>	Ingezetenenheffing Voertuigenbelasting Provinciale OZB Opcenten kilometerheffing
Geen afhankelijkheid van beleid andere overheden <i>Beoogd doel: vergroten stabiliteit (zie § 3.4.3)</i>	Ingezetenenheffing Vestigingsheffing Voertuigenbelasting Provinciale OZB Toeristenbelasting
Bredere grondslag dan alleen voertuigen <i>Beoogd doel: grondslagverbreding (zie § 3.4.4)</i>	Ingezetenenheffing Vestigingsheffing Provinciale OZB Toeristenbelasting
Vergroten democratische legitimatie <i>Benoemd als kans (zie § 3.6.1)</i>	Ingezetenenheffing Provinciale OZB
Niet dezelfde grondslag als andere overheden <i>Beoogd doel: vergroten herkenbaarheid en begrijpelijkheid (zie § 3.4.2)</i>	Ingezetenenheffing Vestigingsheffing

De meeste van deze belastingen hebben op zichzelf voldoende opbrengstcapaciteit om de opcenten MRB te kunnen vervangen en eventueel de capaciteit te vergroten. Dit geldt niet voor de vestigingsheffing en de toeristenbelasting die alleen in combinatie met een andere belasting kunnen worden ingevoerd om de opbrengst te kunnen garanderen.

In de ambtelijke werkgroep is geen eenduidige voorkeur uitgesproken voor één van de beleidsvarianten. Uiteindelijk is het aan een nieuw kabinet om in overleg met de provincies te besluiten over de aangereikte bouwstenen voor een toekomstig provinciaal belastinggebied.

Vervolgprocedure / voortgang

Vanaf medio juli 2021 start het onderzoek naar de herijking van het provinciefonds. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de onafhankelijke onderzoeksbureaus Cebeon/Lysias in opdracht van de fondsbeheerders, die hierbij in gezamenlijkheid met het IPO optreden. Naar verwachting zijn de resultaten hiervan eind 2021 bekend, en zal een rapport worden gedeeld ter consultatie. Met betrekking tot de herziening van het provinciaal belastinggebied geldt dat de voortgang hiervan afhankelijk is van de wijze waarop het nieuwe kabinet hiermee omgaat. Als college volgen wij nauwgezet deze ontwikkelingen vanwege het majeure financiële belang. Over de voortgang van beide onderwerpen, die nauw met elkaar zijn verbonden, zullen wij uw Staten bij nieuwe ontwikkelingen informeren.

Bij de bespreking van de Statenbrief 'Groei sprong Utrecht 2040' is door de VVD-fractie gevraagd om een informatiebijeenkomst te organiseren met daarin aandacht voor (de werking van) het provinciefonds en de inkomsten vanuit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Het college zal u hiertoe een voorstel doen dat past in de opzet van de gesprekken over de groeisprong. Daarin zullen wij tevens aandacht schenken aan het hiervoor beschreven landelijke onderzoek en mogelijk toekomstige wijzigingen in het stelsel.

Bijlagen

1. Samenvatting plan van aanpak herijking provinciefonds
2. Rapport herziening provinciaal belastinggebied

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen