

# Een fiscaal alternatief voor het Provinciefonds

Er is veel discussie over de provincies en hun financiën. Een nieuwe provinciale belasting wordt voorgesteld die uiterst zichtbaar is en die tevens voldoende efficiëncystimuli bevat. Hiermee kunnen de provincies in hun eigen financiële behoefte voorzien, zodat het Provinciefonds kan worden afgeschaft.

**D**e financiën van de provincies staan in de belangstelling van de beleidsmakers die op zoek zijn naar bezuinigingen. De eerste aanzet voor bezuinigingen is gegeven door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De Rfv (2009) meende dat 597 miljoen euro op de algemene uitkering uit het Provinciefonds gekort kon worden. Het vorige kabinet heeft in de Miljoenennota 2010 aangegeven driehonderd miljoen euro structureel te zullen bezuinigen op het Provinciefonds, met ingang van 2011. Na 2011 zou de financiële taakstelling nog wel eens hoger kunnen uitvallen. Zo wil de commissie-Kalden (Commissie Openbaar Bestuur, 2010), een van de twintig heroverwegingswerkgroepen, in een scenario de provincies geheel afschaffen en in een andere variant moeten de provincies structureel 580 miljoen euro inleveren. Daarnaast buigen de provincies zich momenteel over de vraag hoe de middelen uit het Provinciefonds verdeeld moeten worden tussen de provincies; dit betreft de vragen hoeveel elke provincie krijgt uit het Provinciefonds en in hoeverre er rekening gehouden moet worden met inkomsten die verband houden met het aandelenbezit van provincies. Dit blijken lastige vragen te zijn voor de provincies. Daarnaast kunnen ook vraagtekens gezet worden bij de belastingopbrengsten die gebruikt worden voor het bekostigen van een deel van de uitgaven van de provincies. Deze belastingmiddelen worden bijeengebracht door een opslag op een rijksbelasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). Het nadeel van deze opcenten is dat burgers geen zicht hebben op wat zij betalen aan de provincie en wat zij daarvoor terugkrijgen. Ten slotte is er nog een reden voor een nieuwe benadering. Er wordt momenteel ook gedacht over het opheffen van de waterschappen (Bekkers, 2010). Indien de taken van de waterschappen over zouden gaan naar de provincies, kunnen de heffingen van beide organisaties opgaan in een nieuwe heffing, die duidelijke voordelen heeft boven de bestaande heffingen.

## Afschaffen van het Provinciefonds

Lange tijd was de verdeling van de middelen over de provincies een toonbeeld van eenvoud, die ook

weinig discussie op riep. De commissie-Oud stelde in 1956 een verdeelsleutel voor, die decennia lang toegepast is. De verdeelsleutel was een derde op basis van een vast bedrag voor iedere provincie, een derde naar evenredigheid van het aantal inwoners van de provincie en een derde naar evenredigheid van de oppervlakte van de provincies. Zo simpel is het niet gebleven, waardoor het Provinciefonds ook steeds minder transparant is geworden.

Voor het Provinciefonds kunnen, net als voor het Gemeentefonds, twee trends worden onderscheiden, namelijk het aanscherpen van de kostenoriëntatie en het in toenemende mate rekening houden met de financiële draagkracht.

Beide trends leiden tot een steeds verdergaande verfijning van de verdeelsystematiek. Provincies verschillen vanzelfsprekend van elkaar en hebben, afhankelijk van hun ligging en verzorgingsgebied, ook uiteenlopende kostenstructuren. De ene provincie heeft veel veengrond waarin de provinciale wegen wegzakken en door de andere provincie stromen grote rivieren, die omgeven zijn door kostbare dijken. Als we rekening willen houden met een groot aantal van deze kostenverschillen en achterliggende oorzaken, leidt dit tot verfijnde verdeelmaatstaven.

Aan het rekening willen houden met alle aspecten die van invloed zijn op de financiële draagkracht heeft Goedhart (1989) met zijn derde aspiratieniveau een serieuze bijdrage geleverd. Dit derde aspiratieniveau houdt in dat alle provincies, gegeven kostenverschillen door objectieve oorzaken, bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren. De algemene uitkering uit het Provinciefonds is bedoeld als aanvulling op de capaciteit van provincies om eigen inkomsten te verwerven. Deze algemene uitkering moet vervolgens zorgen voor een gelijk speelveld tussen provincies.

Het is echter de vraag of verdere verfijningen ook daadwerkelijk tot betere en meer rechtvaardige uitkomsten leiden. Allereerst is het verre van eenvoudig om de verschillen in de kostenstructuur te verklaren en de achterliggende causale verbanden correct te duiden. Het bestaande verdeelsysteem is doorgaans van grote invloed op de verdeling en de hoogte van de uitgaven. Hierdoor is het niet duidelijk of nu hoge onvermijdbare kosten worden gemeten of dat een bepaald historisch niveau van bekostiging het juist mogelijk maakt om dit hoge kostenniveau in stand te houden. Een klassiek kip-ei-probleem. Voorts zijn niet alleen objectieve kostenfactoren en structuurkenmerken van invloed op de hoogte van de

**JAN VAN DER BIJ**  
Directeur van het  
Instituut voor Onderzoek  
van Overheidsuitgaven

**TOM WEIJNEN**  
Senior-onderzoeker  
bij het Instituut  
voor Onderzoek van  
Overheidsuitgaven

uitgaven, maar ook de eigen beleidsbeslissingen van de provincies over bijvoorbeeld politieke keuzes voor bepaalde voorzieningen en de geaccepteerde mate van doelmatigheid bij de voortbrenging van diensten. Evenmin is het eenvoudig om rekening te houden met de draagkracht en om een gelijk voorzieningenniveau in iedere provincie te waarborgen (Boorsma, 2006). Het focussen op de draagkracht van een enkel decentraal overheidsorgaan, zoals de provincie, en een enkel fonds, leidt daarom tot een onvolkomen en onjuist beeld van de situatie in een regio. Het geheel afschaffen van het Provinciefonds en het introduceren van een nieuwe provinciale belasting kan uitkomst bieden.

### Voordelen van een nieuwe provinciale belasting

Een nieuwe provinciale belasting zou niet enkel in de plaats kunnen komen voor de opcenten op de MRB, maar het zou ook het Provinciefonds overbodig kunnen maken. Aan een eigen belasting voor de provincies zijn ook duidelijke voordelen verbonden boven bekostiging door middel van

een door het Rijk beheerd fonds. In een ideale wereld worden de kosten en de baten van overheidsvoorzieningen tegen elkaar afgewogen op basis van het grensnut. De laatste euro die door de overheid wordt besteed moet hetzelfde nut opleveren als de laatste euro die burgers zelf uitgeven. Volgens Allers *et al.* (2009) is dit theoretische ideaal in het publieke domein in de praktijk onhaalbaar. Het kan echter wel worden benaderd door voorzieningen waar mogelijk te bekostigen uit belastingopbrengsten. Financiering uit belastingopbrengsten kan een betere afweging van de kosten en baten van overheidsvoorzieningen afdwingen. In de eerste plaats volgt uit het Oates-theorema dat het welvaartsverhogend kan zijn om decentrale overheden hun eigen voorzieningenniveau te laten kiezen, op basis van de lokale voorkeuren. In de tweede plaats zet belastingfinanciering in combinatie met een goed functionerend democratisch systeem een rem op ondoelmatigheid. Ondoelmatigheid leidt dan immers tot hogere belastingen of tot minder voorzieningen. Kiezers zouden zich hiertegen kunnen verzetten. Maar dan is het wel noodzakelijk dat de belastingen goed zichtbaar zijn voor de kiezers. Dit was niet het geval bij de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting, die meeliften op een rijksbelasting. Een duidelijke herkenbare belasting voor de provincies kan tot efficiencywinst leiden.

In de derde plaats is een eigen financiële huishouding inclusief eigen belastingen passend voor decentralisatie. Nederland loopt wat dat betreft al jaren uit de Europese pas. In 2008 legden de decentrale overheden in Nederland met hun belastingen beslag op 0,5 procent van het bbp, terwijl het gemiddelde in de EU op twee procent van het bbp lag (Eurostat). Decentrale overheden in Nederland beschikken dan ook over weinig eigen belastingmiddelen en zijn in sterke mate afhankelijk van het Rijk. De vraag is dan ook of provincies en gemeenten daadwerkelijk inhoud kunnen geven aan de in de Grondwet verankerde zelfstandigheid, indien zij zo weinig te zeggen hebben over de inkomstenkant van hun financiële huishouding.

### Uitgaven van de provincies

Er wordt van uitgegaan dat een belasting voor huishoudens de totale uitgavenbehoefte van de provincies zal moeten dekken. De feitelijke uitgaven voor 2007 van de provincies zijn weergegeven in tabel 1.

Indien de nieuwe provinciale belasting de totale feitelijke uitgavenbehoefte zou moeten dekken en de belasting omgeslagen wordt over alle particuliere huishoudens in een provincie, dan zouden de in tabel 2 vermelde bedragen opgebracht moeten worden.

Het voordeel van een dergelijke variant is dat er een directe relatie bestaat tussen de hoogte van de uitgaven van de provincie en het bedrag dat de inwoners moeten betalen. Dit heeft zoals gezegd allocatieve voordelen en is vanuit democratische principes goed verdedigbaar. Het grote nadeel is echter dat relatief arme provincies, zoals de noordelijke provincies en Zeeland, veruit de hoogste belastingtarieven zouden moeten hanteren om de huidige uitgaven te dekken.

Een variant is het opleggen van een uniform tarief van 387 euro per huishouden in iedere provincie, waarbij de provincies de belastinginkomsten die uitgaan boven hetgeen benodigd is voor het dekken van de eigen uitgavenbehoefte, weer afdragen. Dit surplus wordt gebruikt voor de provincies die juist over onvoldoende eigen belastinginkomsten beschikken. In tabel 3 is deze variant weergegeven. Een dergelijke benadering laat zien dat ook zonder een Provinciefonds de provincies over voldoende middelen kunnen beschikken voor het voorzien in de eigen uitgavenbehoefte. Bij een tarief van 387 euro per huishouden is er nog geen rekening gehouden met het effect dat de algemene uitkering uit het Provinciefonds kan komen te vervallen, zodat de rijksoverheid dat bedrag in de vorm van een lastenverlichting weer ter beschikking kan stellen aan de burger. In dat geval resteert een nettobedrag voor de huishoudens van 230 euro. Hierbij moet bedacht worden dat de opcenten op de MRB ook komen te vervallen, waarvoor deze nieuwe heffing in de plaats zal treden.

Tabel 1

Uitgaven van provincies in 2007, in miljoen euro.

Provincie	Totale uitgaven
Groningen	120
Friesland	165
Drenthe	99
Overijssel	238
Gelderland	437
Utrecht	191
Noord-Holland	364
Zuid-Holland	400
Zeeland	134
Noord-Brabant	362
Limburg	191
Flevoland	85
Totaal	2.786

Bron: Cebeon, 2009

Tabel 2

Provinciale belastingopbrengst per huishouden (2007).

Provincie	Tarief per huishouden
Groningen	443
Friesland	599
Drenthe	485
Overijssel	512
Gelderland	524
Utrecht	363
Noord-Holland	297
Zuid-Holland	257
Zeeland	813
Noord-Brabant	352
Limburg	385
Flevoland	569
Gemiddeld	387

Tabel 3

**Belastingopbrengst met een herverdeling op basis van de feitelijke uitgaven (2007, in miljoen euro).**

Provincie	Eigen belastingopbrengst	Overdracht	Totaal middelen per provincie
Groningen	105	+15	120
Friesland	107	+58	165
Drenthe	79	+20	99
Overijssel	180	+58	238
Gelderland	323	+114	437
Utrecht	204	-13	191
Noord-Holland	474	-110	364
Zuid-Holland	602	-202	400
Zeeland	64	+70	134
Noord-Brabant	398	-36	362
Limburg	192	-1	191
Flevoland	58	+27	85
<b>Totaal</b>	<b>2.786</b>	<b>0</b>	<b>2.786</b>

Een groot nadeel van dit systeem is echter dat de hoogte van de feitelijke uitgaven bepaalt wat een provincie mag houden van de belastingopbrengst en wat overdragen moet worden. Dit stelsel bevat geen enkele stimulans voor efficiënt werken, omdat ondoelmatigheden toch wel betaald worden vanuit de belastingopbrengsten van andere provincies. Sterker nog, hoe inefficiënter er wordt gewerkt, hoe groter het aandeel is dat van de eigen belastingopbrengst mag worden behouden of wat juist door de andere provincies wordt bijgepast. Bovendien kan een efficiënt opererende provincie door het herverdeelmecanisme de inwoners ook geen lager tarief bieden.

Een alternatief is om uit te gaan van de reeds bestaande en door het Rijk vastgestelde normatieve uitgavenijpunten. Deze geven een indicatie van de uitgaven die noodzakelijk gemaakt moeten worden, uitgaande van een efficiënte uitvoering van de betreffende provinciale taak. Ook in deze benadering zal er dus discussie blijven bestaan over de uitgavenijpunten, maar een discussie over de doelmatigheid waarmee provincies hun diensten en producten voortbrengen, is alleen maar nuttig. Het aspect van de doelmatigheid zou in de uitgavenijpunten zelfs aanzienlijk sterker tot uitdrukking gebracht kunnen worden, onder andere door het gebruik van benchmarkgegevens. Deze uitgavenijpunten liggen beneden het niveau van de feitelijke uitgaven. Hierdoor zou een uniforme belasting opgelegd kunnen worden van 276 euro per huishouden, in plaats van het eerder genoemde tarief van 387 euro dat gebaseerd was op de feitelijke uitgaven. De op normuitgaven gebaseerde variant is uitgewerkt in tabel 4. Na verrekening van het vervallen van de

Tabel 4

**Belastingheffing en herverdeling op basis van de normuitgaven (2007, in miljoen euro).**

Provincie	Eigen belastingopbrengst	Overdracht	Totaal middelen per provincie
Groningen	75	+28	102
Friesland	76	+48	124
Drenthe	56	+35	91
Overijssel	128	+23	151
Gelderland	230	+41	271
Utrecht	145	-20	124
Noord-Holland	337	-81	257
Zuid-Holland	429	-115	314
Zeeland	45	+40	85
Noord-Brabant	283	-34	250
Limburg	137	0	136
Flevoland	41	+35	76
<b>Totaal</b>	<b>1.982</b>	<b>0</b>	<b>1.982</b>

algemene uitkering zou een normuitgavenbenadering neerkomen op een bedrag van 119 euro per huishouden, waarbij de bestaande opcenten op de MRB andermaal komen te vervallen. Dit zou een aantrekkelijke variant kunnen zijn, omdat slechts een deel van de feitelijke uitgaven gedekt kan worden met de belastingopbrengsten. Provincies die meer willen dan de norm moeten ofwel een andere inkomstenbron daarvoor gebruiken ofwel een hoger tarief hanteren. Provincies die kiezen voor een minimumpakket of die uiterst efficiënt voorzieningen ter beschikking stellen aan de burgers, kunnen toe met het basistarief. Op deze wijze kan een efficiëncystimulans worden ingebouwd, met instandhouding van de onderlinge solidariteit tussen provincies.

Vanzelfsprekend kunnen ook verdere verfijningen overwogen worden, zoals het differentiëren naar type huishouden, zoals eenpersoons- ten opzichte van meerpersoonshuishoudens; het belasten van bedrijven, naast private huishoudens; het rekening houden met de minima, door het hanteren van vrijstellingen voor bepaalde huishoudens en het combineren van dit model met het gedeeltelijk herverdelen van de inkomsten uit vermogen.

## Conclusies

Een radicale oplossing voor de discussies over het Provinciefonds is het afschaffen van dit fonds en het introduceren van een nieuwe, uiterst zichtbare, provinciale belasting. Het is hierbij van groot belang om niet alleen de onderlinge solidariteit tussen de provincies te waarborgen, maar ook om voldoende efficiëncystimuli in te bouwen. Dit is mogelijk door het basistarief zo vast te stellen dat niet alle feitelijke uitgaven gedekt kunnen worden met de belastingopbrengsten. Hierdoor moeten provincies óf efficiënter gaan produceren óf kiezen voor een afwijkend tarief dat boven het basistarief ligt. Dat laatste moet dan wel aan de belastingbetalers uitgelegd kunnen worden.

## LITERATUUR

- Allers, M.A., C. Hoebe en A.S. Zeilstra (2009) *Atlas Lokale lasten 2009*. Groningen: COELO.
- Bekkers, H. (2010) *Geen politieke steun meer voor waterschappen*. Artikel op [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl), 19 maart.
- Boorsma, P.B. (2006) De financiële verhouding verkend. In: Jacobs, A.G.A. (red.) *De financiële verhouding onder de loep*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 17-22.
- Cebeon (2009) *Onderzoek en verdeling Provinciefonds*. Amsterdam: Cebeon.
- Commissie Openbaar Bestuur (commissie-Kalden) (2010) *Openbaar bestuur. Rapport brede heroverwegingen*, 18.
- Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies (commissie-Oud) (1956) *Rapport betreffende een regeling van de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten voor 1958 en volgende jaren*. Den Haag: Commissie Oud.
- Goedhart, C. (1989) Naar een algemene theorie van de financiële verhoudingen. In: Braband, W.J., N.H. Douben en E.N. Kertzman, *Openbare financiën in drievoud*. Zutphen: Thieme, 271-285.
- Rfv (2009) *Naar een herijking naar de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen. 1916