

COMPENSATIE ZEELAND

ADVIES

OPDRACHTGEVER
AUTEUR(S)
DATUM

IPO
Geert Jansen, Peter Wilms, Johan Vonk
26 maart 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Opdracht	3
1.3	Uitgangspunten	4
1.4	Aanpak	4
1.5	Leeswijzer	4
2	Voorgeschiedenis en context	5
2.1	Voorgeschiedenis	5
2.1.1	<i>IPO commissie Zeeland (2017)</i>	5
2.2	Context	7
2.2.1	<i>Verkenning toekomst provinciefonds</i>	7
2.2.2	<i>Vijfheerenlanden</i>	8
3	Huidige situatie Zeeland	10
3.1	Bijdrage provincies	10
3.2	Bijdrage Rijk	10
3.3	Eigen bijdrage Zeeland	10
3.4	Weeffout	10
4	Advies	12
4.1	Kader	12
4.2	Zeeland	12
4.3	Vijfheerenlanden	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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 PZEM. Voor dit veronderstelde rendement is 2008 als peiljaar gebruikt, waarin de dividendinkomsten € 28,63 miljoen bedragen. Dat betekent dat er bij Zeeland jaarlijks € 10,02 miljoen wordt ingehouden; terwijl de dividendinkomsten sinds 2016 tot nihil zijn teruggelopen.

Naar aanleiding van het advies van de tijdelijke commissie-Jansen is in 2017 de interprovinciale afspraak gemaakt dat de andere provincies bijdragen in de verrekening van deze € 10 miljoen. Het IPO-bestuur is op 25 januari 2018 akkoord gegaan met een tijdelijke bijdrage van jaarlijks € 6,7 miljoen vanuit de overige provincies voor de begrotingsjaren 2018, 2019, 2020, met een gelijktijdige verhoging door Zeeland van de opcenten met € 3,3 miljoen per jaar. Deze afspraak loopt daarmee af per 31 december 2020, terwijl er nog geen structurele oplossing is voorzien binnen het provinciefonds.

1.2 Opdracht

Op 5 maart jl. heeft de BAC Financiën in haar reguliere overleg een eerste bestuurlijke afweging gemaakt over de financiële problematiek Provincie Zeeland in relatie tot het verdeelmodel Provinciefonds en is een vervolgadvisie aan de heer Geert Jansen gevraagd voor de oplossingsrichting.

Geert Jansen is op 13 maart 2020 gevraagd, zo mogelijk op basis van o.a. een belronde met de leden van de BAC Financiën en uitgaande van dezelfde uitgangspunten als bij het advies in 2017:

- om de verdeling over de 12 provincies van de berekende compensatie van Zeeland als gevolg van de weeffout te herrekenen. Hierbij wordt rekening gehouden met de bereidheid van de provincies om de tijdelijke oplossing te continueren en derhalve het resterende vraagstuk te beperken tot maximaal € 3,3 miljoen.
- te adviseren over de lengte van de duur van de nieuwe afspraak ter overbrugging tot het moment van de definitieve herijking verdeelmodel provinciefonds.
- te adviseren over de wijze van verdeling: via het provinciefonds of via de kassiersfunctie van het IPO.
- het advies op te leveren vóór eind maart 2020. Dit geeft de ruimte om het advies te bespreken in de vergadering van het BOFV van 31 maart 2020, waarbij wordt aangegeven dat er een voorbehoud bestaat van goedkeuring door het IPO-bestuur in de vergadering van 2 april. De provincies en de fondsbeheerders van het Provinciefonds worden na 2 april geïnformeerd over het besluit van het IPO-bestuur, waarmee het mogelijk is om de uitkomsten al dan niet te verwerken in de meicirculaire van het provinciefonds. Tevens kunnen afzonderlijke provincies met de uitkomsten rekening houden bij de bestuurlijke besluitvorming rondom hun voorjaarsnota's, welke als basis dienen voor de provinciale begrotingen voor het boekjaar 2021.

In een later stadium is vanuit het IPO het verzoek gedaan ook aandacht te besteden aan het verdeelvraagstuk rondom Vijfheerenlanden. Daarbij gaat het met name om de vraag of de gemaakte afspraken over de grensoverschrijdende gemeentelijke herindeling van Vijfheerenlanden voor 2019 en 2020 gelden dan wel tot aan de actualisatie van het Provinciefonds.

1.3 Uitgangspunten

In het adviesverzoek van de BAC Financiën is opgenomen dat uit dient te worden gegaan van dezelfde uitgangspunten als bij het advies van de tijdelijke commissie financiële problematiek Zeeland (2017). Bij de zoektocht naar oplossingen heeft de tijdelijke commissie toentertijd de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De duur van de oplossing is tijdelijk
- De grondslagen van het per 1 januari 2017 met unanieme steun door de provincies aanvaarde verdeelsysteem blijven ongewijzigd.
- De oplossing wordt gevonden buiten het verdeelmodel en buiten de accessystematiek.

Daarnaast wordt in dit advies als uitgangspunt gehanteerd dat de gekozen oplossing dient te passen binnen de door het IPO onderschreven relevante adviezen op dit terrein. Het betreft hier het reeds genoemde advies van de tijdelijke commissie 'Financiële problematiek Zeeland' (2017), het advies 'Herindeling Vijfheerenlanden en het provinciefonds'(2019) en de 'Verkenning provinciefonds'(2019).

1.4 Aanpak

Het advies diende met het oog op bespreking in de BAC FIN van 27 maart 2020 in een zeer kort tijdsbestek te worden opgesteld. De werkzaamheden voor deze opdracht zijn dan ook afgestemd op het zeer krappe tijdschema. In de eerste plaats is

zijn de meest relevante eerdere adviezen geanalyseerd op hun betekenis voor dit advies. In de tweede plaats heeft met alle provincies op bestuurlijk niveau (telefonisch) overleg plaatsgevonden. In de derde plaats zijn in beperkte mate op onderdelen geactualiseerde berekeningen uitgevoerd.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van dit advies is als volgt opgebouwd:

- In Hoofdstuk 2 schetsen we voorgeschiedenis en context
- Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige situatie
- Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en het advies

2 Voorgeschiedenis en context

2.1 Voorgeschiedenis

2.1.1 IPO commissie Zeeland (2017)

Aanleiding: Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor het nieuwe verdeelstelsel provinciefonds in de Tweede Kamer werden zorgen geuit over de positie van Zeeland in het verdeelmodel. De zorgen gingen met name over de verevening van de Overige Eigen Middelen (OEM), de inkomsten uit het vermogen grotendeels verkregen uit de verkoop van energiebedrijven. Zeeland heeft de aandelen PZEM niet verkocht; daardoor wordt in de verdeelsystematiek uitgegaan van dividendinkomsten uit PZEM, die anno 2017 niet meer bestaan. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen om het provinciefonds te herijken voor 2021. In een brief aan de Eerste Kamer benadrukt het IPO dat de provincies het wetsvoorstel unaniem steunen en dat de provincies zoeken naar een oplossing van de financiële problematiek van de provincie Zeeland. 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 mln., te valideren.

Opdracht: Het IPO geeft een externe commissie de opdracht om te komen tot 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: De commissie hanteert als uitgangspunt dat de oplossing tijdelijk is (tot de uitvoering van motie Veldman/Fokke) en dat de grondslagen van het model gelijk blijven (de oplossing wordt buiten het model om gezocht).

Bevindingen: De bevindingen van de commissie waren als volgt:

- *Financiële problematiek:* De financiële problematiek in Zeeland was in vergelijking met de andere provincies relatief ongunstig. De commissie baseerde deze bevinding op een analyse van de toezichhouder (BZK) en naar aanleiding van gesprekken rondom Thermphos.
- *Opcenten MRB:* Het tarief opcenten in Zeeland lag in 2017 rond het landelijke gemiddelde. De commissie constateerde dat er een aantal provincies waren die een fors hoger tarief hanteerden dan Zeeland. Verhoging van de MRB werd door Zeeland echter bestuurlijk als zeer onwenselijk beschouwd.
- *Bijdragen Rijk:* De commissie constateerde dat het Rijk financiële bijdragen had geleverd rond de problematiek van Thermphos (€ 27 miljoen) en € 25 miljoen voor economische structuurversterking.
- *OEM:* De provincie Zeeland stelt dat de berekeningswijze van de vermogenspositie in de verdeelsystematiek van het provinciefonds Zeeland een onterecht nadeel oplevert van € 10 mln. per jaar. De commissie constateerde dat er sprake is van een afwijkende berekeningswijze die voor Zeeland die nadelig uitpakt. Deze 'weeffout' wordt veroorzaakt doordat in het verdeelmodel -dat in 2011 is vastgesteld door de fondsbeheerders- bij de berekening van de OEM in Zeeland wordt uitgegaan van *dividendinkomsten* van de PZEM in het jaar 2008, terwijl bij de overige provincies (voor het grootste deel) wordt uitgegaan van *opbrengsten van de verkoop van aandelen* in nutsbedrijven over de periode tot 2016 (zie onderstaande box). De minister van BZK heeft ervoor gekozen om de OEM niet jaarlijks te herijken. Herijking zou in de visie van BZK 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. De commissie stelde dat de afwijkende berekening van de aftrekpost OEM voor Zeeland aanleiding was om Zeeland te compenseren. De belangrijkste overweging hierbij was dat bij de grondslag van de OEM voor Zeeland een wezenlijk ander, en niet vergelijkbare methodiek, is gekozen: de inkomsten uit dividend in één peiljaar als grondslag versus de opbrengsten van de verkochte aandelen in energiebedrijven. Hierbij benoemde de commissie de volgende overwegingen:

- Voor Zeeland is er geen hoofdsom die aangebroken kan worden. Het argument over prikkelwerking van BZK gaat bij dividendinkomsten dan ook niet op. De hoofdsom OEM waar in het verdeelmodel voor Zeeland mee wordt gerekend is dan ook een fictieve berekening op basis van de gepeilde dividendinkomsten in 2008.¹ Deze heeft geen relatie met het feitelijk vermogen
- Daarnaast ligt er in het dividend een grote variatie, die buiten de invloedsfeer ligt van het provinciale beleid.
- Voor Zeeland pakt de gekozen methodiek nadelig uit, aangezien de dividendinkomsten sterk zijn afgenomen en vanaf 2016 zelfs € 0 bedragen. Daarbij waren de dividendinkomsten op het gekozen peildatum (2008) uitzonderlijk hoog in vergelijking met de latere jaren. De verwachting van de commissie is dat de komende jaren ook geen dividenden worden uitbetaald.

Voor Zeeland pakt de methodiek voor berekening van de maatstaf OEM dus dubbel negatief uit. Er is sprake van een fictieve hoofdsom, en van een fictief rendement, terwijl de

overige provincies hooguit te maken hebben met een fictief rendement.

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

Advies: Het advies van de commissie was als volgt:

- De commissie constateerde dat het Rijk al een bijdrage had geleverd met de 'Thermphos-deal' en de rijksbijdrage in het kader van de economische structuurversterking.
- De financiële positie van Zeeland vormde voor de commissie als zodanig geen aanleiding om vooruitlopend op de herijking nu al tot een herverdeling van het provinciefonds te komen.
- Met betrekking tot de OEM concludeert de commissie dat er sprake is van een weeffout. De raming van de dividendinkomsten is gebaseerd op één

¹ De fictieve hoofdsom is berekend aan de hand van de veronderstelde 3% rendement.

peiljaar (relatief hoge dividend in 2008). De sterke fluctuatie in de dividendinkomsten vormt een argument om de inkomsten uit aandelen te baseren op een meerjarig gemiddelde.

- De commissie adviseert om voor de unieke situatie in Zeeland een correctie aan te brengen. De commissie adviseert hierbij om de OEM te baseren op een recent meerjarengemiddelde (2013 – 2017) van dividendinkomsten. Hiermee komt de aftrekpost OEM voor Zeeland op € 3,3 miljoen. De commissie adviseert niet om de hele weeffout (€ 10 miljoen) in de correctie mee te nemen. 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 constateert de commissie ook dat de provincie Zeeland in het verleden wel dividendinkomsten heeft ontvangen.
- Het advies van de commissie 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. De bijdrage van de andere provincies wordt gekoppeld aan de eigen vermogens van de provincie, in concreto de aftrekpost OEM in het provinciefonds. De tijdelijke correctie loopt af in 2020.
- 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.

Het IPO bestuur heeft op 25 januari 2018 de methodiek en het advies onderschreven op voorwaarde dat Zeeland schriftelijk inzichtelijk maakt dat eigen bijdrage wordt geleverd.

De Provincie Zeeland heeft op 6 februari 2018 schriftelijk aan het IPO laten weten aan de Staten voor te stellen de eigen inkomsten voor een periode van drie jaar met € 10 mln. te verhogen, met name vanuit de MRB.

2.2 Context

2.2.1 Verkenning toekomst provinciefonds

Aanleiding: Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor aanpassing van het provinciefonds in 2017 is in de Eerste Kamer en de Tweede Kamer een aantal moties aangenomen die relevant zijn voor de toekomstige inrichting van het provinciefonds:

- Motie Veldman/Fokke die de fondsbeheerder verzoekt om binnen een termijn van drie jaar in samenwerking met het IPO te komen met een plan van aanpak voor en aanpassing van het verdeelmodel voor het provinciefonds. Daarbij rekening houdend met de motie Veldman/Wolbert.
- Motie Veldman/Wolbert die verzoekt te komen tot een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het Gemeentefonds en het Provinciefonds gericht op een vereenvoudiging van het systeem en daarbij te onderzoeken hoe verschillen in economische groei tussen de diverse regio's in Nederland kunnen worden gefaciliteerd.

De fondsbeheerders hebben aangegeven de moties en toezeggingen in gezamenlijkheid met de provincies te beantwoorden. In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 23 mei 2018 hebben Rijk en IPO afgesproken om gezamenlijk te werken aan een herziene verdeling van het provinciefonds per 1 januari 2021.

Opdracht: Het ministerie van BZK en het IPO hebben besloten als eerste stap een gezamenlijke inventarisatie van de aandachtspunten en verschillende oplossingsrichtingen op te stellen. De resultaten van de inventarisatie vormen onderwerp van bestuurlijk overleg tussen Rijk en provincies op basis waarvan volgende gezamenlijke stappen kunnen worden gezet. Het ministerie van BZK heeft in overleg met het IPO aan APE gevraagd de eerste stap uit te voeren.

Bevindingen: De verkenning uit 2019 maakt onderscheid tussen acties op de korte termijn en acties op de langere termijn. In de verkenning is geconcludeerd dat de provincies op dat moment geen noodzaak zagen om het provinciefonds op korte termijn (dat wil zeggen met ingang van 2021) integraal te herijken.

Op *korte termijn* dient een tweetal onderwerpen te worden opgepakt. Dit betreft in de eerste plaats de aanpassing van de OEM Zeeland, gegeven het feit dat de weeffout in het verdeelstelsel nog altijd bestaat zolang het provinciefonds niet is herijkt en geactualiseerd en de tijdelijke regeling in 2020 afloopt. In de tweede plaats vraagt de verkenning op korte termijn aandacht voor provinciegrensoverschrijdende gemeentelijke herindelingen (naar aanleiding van de casus Vijfheerenlanden).

Op *langere termijn* dient (op basis van een gezamenlijke agenda van BZK en IPO) onderzoek te worden uitgevoerd naar knelpunten in de financiële verhouding die het provinciefonds omvatten (dynamiek verdeelstelsel, kostenoriëntatie in het provinciefonds, vermogensmaatstaf, actualisering rekentarief MRB, regionale economie), maar ook onderwerpen in de brede zin van de financiële verhoudingen beslaan (eigen belastinggebied, klimaatakkoord). Ten aanzien van de vermogensmaatstaf constateert de verkenning verschillende aandachtspunten: de actualisering van de maatstaf (ontwikkeling eigen vermogen versus veronderstelde vermogen in verdeling, ontwikkeling feitelijk rendement versus veronderstelde rendement) en de mate van verevening.

Op 23 mei 2019 is het IPO bestuur akkoord gegaan met de rapportage over de actualisatie van het verdeelmodel provinciefonds en de daarin opgenomen adviezen en besluit hiertoe vervolgspraken te maken met BZK voor het vervolgtraject, onder de voorwaarden dat het traject breed gedragen is en waarbij gezamenlijk wordt opgetrokken.

2.2.2 Vijfheerenlanden

Aanleiding: Bij onverkorte toepassing van de verdeelsystematiek van het provinciefonds leidt de herindeling Vijfheerenlanden en de daarmee gepaard gaande

wijziging van de provinciegrenzen tot niet plausibele uitkomsten die haaks staan op het centrale uitgangspunt van de kostenoriëntatie in het provinciefonds. Daarbij gaat het met name om de constatering dat niet bij de herindeling betrokken provincies hun algemene uitkering uit het provinciefonds zien afnemen terwijl hun kosten niet verminderen. Onverkorte toepassing van de verdeelsystematiek uit het provinciefonds zou ertoe leiden dat andere provincies meebetalen aan de herindeling van Vijfheerenlanden.

Opdracht: het bestuur van het IPO heeft in oktober 2018 aan Geert Jansen gevraagd oplossingsrichtingen te verkennen voor de gerezen verdeelproblematiek in het provinciefonds die is ontstaan als gevolg van de provinciegrens overschrijdende gemeentelijke herindeling Vijfheerenlanden.

Advies: Het advies Herindeling Vijfheerenlanden en het provinciefonds is in februari 2019 aan het bestuur van het IPO gepresenteerd. Het advies ten aanzien van de het provinciefonds luidt als volgt:

- Pas vaste bedragen in het provinciefonds aan zodat de bruto AU de verwachte kosten reflecteert (€ 4,2 miljoen). Dit betekent dat de netto AU voor Zuid-Holland met € 1,935 mln. afneemt (en spiegelbeeldig voor Utrecht met hetzelfde bedrag toeneemt). Dit moet in de meircirculaire 2019 worden verwerkt (met terugwerkende kracht per 1-1-2019).
- Bij een herijking van het provinciefonds moet nader worden bezien of er reden is om de verdeling aan te passen.

Het advies is door de betrokken provincies Utrecht en Zuid- Holland aanvaard.

Op 14 januari 2020 hebben de provincies Zuid- Holland en Utrecht aan Geert Jansen de vraag gesteld hoe zij het advies “bij een herijking van het provinciefonds nader moet worden bezien of er reden is om de verdeling aan te passen” bedoeld is. *“Is het dan zo dat de afspraken over de financiële effecten van de herindeling Vijfheerenlanden conform de kostengeörienteerde benadering gelden tot de invoering van het herijkte model provinciefonds? Gelet op de tijdelijkheid zou dan als*

uitgangspunt van het herijkingsproces worden uitgegaan van de oude situatie (zonder financiële verschuiving) en vervallen de financiële afspraken.

Of moeten wij er vanuit gaan dat de afspraken (financiële verschuiving) worden meegenomen als uitgangspunt van het herijkingsproces en dus hun geldigheid behouden? Dan zou de afspraak in principe worden geïncorporeerd in het nieuwe model en kan uitsluitend voortschrijdend inzicht op onderdelen leiden tot wijziging”.

Aan de provincies Zuid-Holland en Utrecht is door Geert Jansen op 17 januari 2020 het volgende antwoord gegeven:

1. De afspraken die inzake het Merwedekanaal in IPO-verband zijn gemaakt blijven gelden tot het moment waarop de herijking - de actualisatie van de grondslagen van het model - wordt geëffectueerd.
2. De gemaakte afspraken behouden hun geldigheid en maken onderdeel uit van de bestaande situatie (zie onder 1.) en vormen het uitgangspunt voor het herijkingsproces. De actualisatie van de grondslagen gaat uit van een peildatum die voor alle clusters gelijk is en resulteert in de verdeling van de beschikbare middelen voor alle provincies via het Provinciefonds.

Ter toelichting verwijst Jansen nog naar het advies aan het IPO-bestuur van februari 2019 (zie de pagina's 14 en 17) en het advies “Redelijk Verdeeld”. In laatstgenoemd advies - unaniem aanvaard door het IPO - is opgenomen (p. 33) dat bij herijking “de mogelijkheid wordt geboden het model te actualiseren op basis van de gewijzigde kosten- en inkomstenstructuren.

3 Huidige situatie Zeeland

3.1 Bijdrage provincies

In de jaren 2018, 2019 en 2020 hebben de overige provincies jaarlijks aan Zeeland een tijdelijke bijdrage geleverd van in totaal € 6,7 mln. Als verdeelsleutel is daarbij gehanteerd het eigen vermogen van de provincie, in concreto de aftrekpost OEM in het provinciefonds. De provincies hebben er in gezamenlijkheid voor gekozen de jaarlijkse bijdrage te laten verlopen via de IPO- kassiersfunctie, niet via de IPO- begroting of via het provinciefonds. De ervaring bij de provincies leert dat de praktijk van de IPO-kassiersfunctie goed heeft gefunctioneerd.

3.2 Bijdrage Rijk

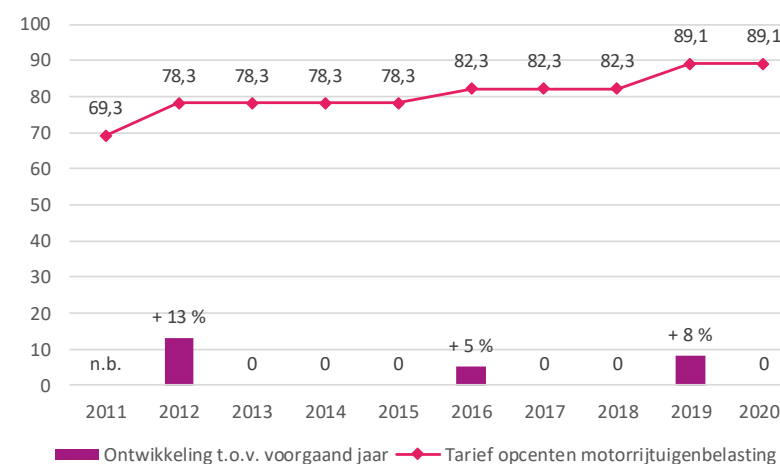
De tijdelijke commissie-Jansen constateerde in haar advies dat het Rijk zijn deel aan de financiële problematiek van Zeeland had geleverd door middel van een bijdrage van 27,7 mln. aan de sanering van het voormalige Thermphos terrein en een bijdrage van € 25 mln. aan de uitvoering van het Investeringsprogramma Zeeland in Stroomversnelling. Ook na het advies zijn voor de periode 2018-2021 aan de provincie Zeeland uit de regio-envelop middelen ter beschikking gesteld via decentralisatie-uitkeringen van het provinciefonds (€ 35 mln.).

3.3 Eigen bijdrage Zeeland

In het advies van de tijdelijke commissie- Jansen over de financiële problematiek van Zeeland is opgenomen dat de provincie ruimte heeft voor een zichtbare en herkenbare eigen bijdrage, met name door een verhoging van de provinciale opcenten MRB. Het IPO bestuur aan de tijdelijke bijdrage van de overige provincies de voorwaarde gesteld dat Zeeland schriftelijk inzichtelijk maakt dat een eigen bijdrage wordt geleverd. De Provincie Zeeland heeft op 6 februari 2018 schriftelijk aan het IPO laten weten aan de Staten voor te stellen de eigen inkomsten voor een

periode van drie jaar met € 10 mln. te verhogen, met name vanuit de MRB. In de onderstaande figuur is de ontwikkeling van het tarief opcenten MRB voor Zeeland opgenomen. In de periode 2017-2020 hebben de meeste provincies weinig veranderd aan het tarief. In Zeeland is het tarief, door een wijziging in 2019, in 2020 8 punten hoger dan in 2017 (zie figuur 1)

Figuur 1: Ontwikkeling tarief MRB opcenten Zeeland (2011 – 2020)



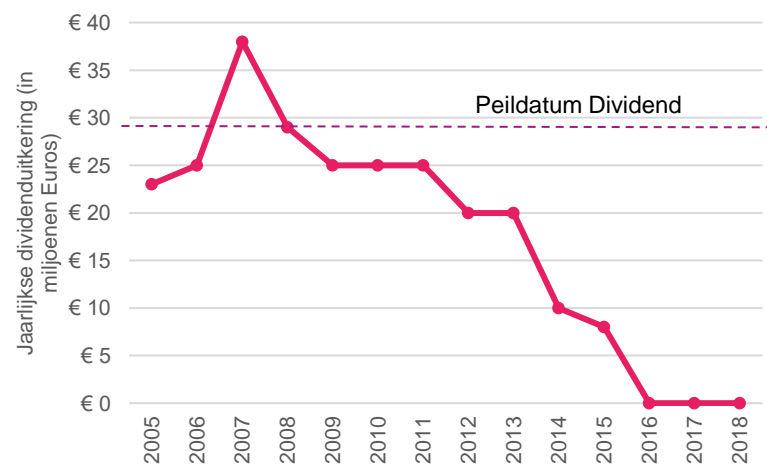
3.4 Weeffout

Het eerdere advies van de commissie Jansen over Zeeland betrof een tijdelijke oplossing, tot aan het moment waarop de verdeling herijkt zou worden in 2021 (Motie Veldman/Fokke). Naar aanleiding van de gezamenlijke verkenning door het IPO en het Ministerie van BZK naar de toekomst van het provinciefonds zijn provincie en de fondsbeheerders overeengekomen om op korte termijn niet integraal te herijken..

Door de integrale herijking naar achter te schuiven blijft de weeffout die de commissie

Jansen voor Zeeland constateerde onverkort bestaan. Temeer omdat de dividendinkomsten de afgelopen jaren nog steeds € 0 bedragen (zie onderstaande figuur).

Figuur 2: Ontwikkeling dividendinkomsten PZEM provincie Zeeland (2005 – 2018)



4 Advies

4.1 Kader

In de Verkenning Provinciefonds hebben IPO en BZK gezamenlijk ontwikkelingen geïnventariseerd die op korte en langere termijn aanleiding kunnen zijn tot een herziening van de financiële verhouding. Het IPO bestuur heeft in mei 2019 de conclusies van deze verkenning onderschreven. Dit houdt onder meer in dat de actualisatie en herijking van het verdeelmodel op de gezamenlijke BZK-IPO agenda voor de langere termijn wordt geplaatst. Voor Zeeland betekent dit dat bij de herijking van de vermogensmaatstaf OEM de effecten van de weeffout structureel kunnen worden hersteld. Overigens past hier de constatering dat tot op heden geen concrete stappen zijn gezet bij in de verkenning genoemde lange-termijn aandachtspunten. Dat betekent dus noodzakelijkerwijs dat de effecten van weeffout wederom tijdelijk moet worden gecorrigeerd. Evenzeer betekent dit dat de tijdelijke correctie niet ziet op een integrale actualisering van de vermogens en rendementen die relevant zijn voor de bepaling van de OEM van alle provincies. Deze komen immers als onderwerp aan de orde bij de herijking en actualisering van het provinciefonds.

4.2 Zeeland

In de gesprekken met de gedeputeerden zijn twee modellen gepresenteerd. In de voorkeursvariant wordt de huidige regeling gecontinueerd en blijft de bijdrage van de overige provincies gehandhaafd op € 6,7 mln. per jaar. De voorkeursvariant blijft zo dicht mogelijk bij de afspraken die de provincies hebben gemaakt naar aanleiding van de verkenning provinciefonds, handhaaft voor de korte termijn het bestaande (verdeel)stelsel en trekt daar niet één steen uit. In de alternatieve variant neemt de bijdrage van de overige provincies toe met € 2,6 mln. tot een bedrag van € 9,3mln. De eigen bijdrage van Zeeland daalt in deze variant van € 3,3 mln. naar € 0,7 mln.

In het eerste advies van de tijdelijke commissie Jansen is de bijdrage van Zeeland gebaseerd op de ontwikkeling van de dividendinkomsten in de periode 2013-2017. Een verschuiving van deze tijdsperiode met twee jaar (2015-2019) zou leiden tot een verlaging van het gemiddeld dividend per jaar en zou een rechtvaardiging kunnen vormen voor een verlaging van de eigen bijdrage van Zeeland. Echter bij het overgrote deel van de provincies ontbreekt voor deze tweede variant voldoende draagvlak. De variant wordt gekunsteld geacht, houdt uitsluitend rekening met een actualisering van de dividenden in Zeeland en laat de ontwikkelingen in vermogen en rendement in andere provincies buiten beschouwing, en gaat voorbij aan de hogere MRB tarieven in een aantal andere provincies die wel worden geacht een hogere bijdrage te leveren en houdt onvoldoende rekening met de eigen verantwoordelijkheid van de provincie Zeeland.

Constaterend dat de tijdelijke regeling voor Zeeland in 2020 afloopt, dat de regeling via de IPO-kassiersfunctie bevredigend heeft gewerkt en zijn vruchten heeft afgeworpen, dat het Rijk zijn bijdrage heeft geleverd en dat de provincie Zeeland heeft voldaan aan de voorwaarden van het IPO- bestuur via een betekenisvolle en zichtbare verhoging van de MRB wordt geadviseerd de aflopende regeling zoveel mogelijk in de huidige vorm te continueren. Dit betekent dat:

- De provincie Zeeland ter aanvulling op de uitkering uit het provinciefonds van de overige provincies een tijdelijke bijdrage ontvangt ter grootte van € 6,7 mln. per jaar
- De overige provincies continueren hun jaarlijkse bijdrage die gelijk is aan de bijdrage in de jaren 2018, 2019 en 2020

- De tijdelijke regeling wordt verlengd tot aan de implementatie van de herijking van het provinciefonds.
- De administratieve afhandeling van de tijdelijke regeling verloopt via de IPO- kassiersfunctie.
- In afwijking van de tijdelijke regeling 2018-2020 vervalt de voorwaarde dat de eigen bijdrage van de provincie Zeeland moet worden geleverd in de vorm van een verhoging van de MRB opcenten. De provincie Zeeland is autonoom in de wijze waarop zij vorm geeft aan de eigen bijdrage.

Het bovenstaande laat onverlet de mogelijkheid van financiële arrangementen tussen provincies onderling (deelnemingen, leningen etc.).

4.3 Vijfheerenlanden

Vanuit het IPO is aan de adviesaanvraag over Zeeland toegevoegd de vraag of de gemaakte afspraken over de grensoverschrijdende gemeentelijke herindeling van Vijfheerenlanden voor 2019 en 2020 gelden dan wel tot aan de actualisatie van het Provinciefonds.

Ten aanzien van Vijfheerenlanden volgen we dezelfde redeneerlijn als bij het advies over de bijdrage aan Zeeland: geen tussentijdse aanpassing in de afspraken over de aanpassingen in de algemene uitkering van Zuid-Holland resp. Utrecht tot aan de integrale herijking en actualisering van het provinciefonds. Daarmee wordt letterlijk aangesloten bij het eerdere advies over over Vijfheerenlanden (februari 2019) en bij de reactie aan beide provincies in januari 2020. Ook inhoudelijk is deze verlenging consistent omdat aldus wordt voorkomen dat de geconstateerde anomalie in het verdeelsysteem terugkeert, dat wil zeggen dat niet bij de herindeling betrokken provincies hun netto algemene uitkering (AU) zien dalen terwijl hun kosten niet afnemen. Deze daling is in veel gevallen sterker dan de daling van de provincie Zuid-Holland.