

Bundel - Bestuurlijke Adviescommissie Financiën **van 6 april 2023**

- 2.a Notitie Bestuursagenda nieuw verdeelmodel Provinciefonds
[20230406 BACF 2a Notitie Verdeelmodel PF.docx](#)
[20230406 BACF 2a.1 Bijlage I - Bespreekpunt verevening OEM.docx](#)
[20230406 BACF 2a.2 Bijlage II - Bespreekpunt verevening MRB.docx](#)

Verdeelmodel provinciefonds

In deze notitie leest u:

- I. Inleiding met het (ambtelijk) gelopen proces
- II. Twee grote(re) bestuurlijke vraagpunten, te weten de verevening van de OEM en de MRB, inclusief voorstel om hier gezamenlijke besluiten over te nemen
- III. Overzicht naar voren gebrachte aandachtspunten: welke wenst de BAC wel/niet gezamenlijk op te pakken?
- IV. Handelingsperspectief: Welke instrumenten wenst de BAC wel/niet gezamenlijk in te zetten?
- V. Vervolgstappen en tijdpad
- VI. Twee bijlagen met nadere toelichting op de verevening van de OEM en de MRB

I. Inleiding met het (ambtelijk) gelopen proces

In januari 2023 hebben provincies en het rijk de afspraak gemaakt tot een bestuurlijke besprek-agenda te komen voor vervolgstappen in het realiseren van een nieuw verdeelmodel Provinciefonds. Teneinde vanuit de gezamenlijke provincies aan te geven welke besprekpunten op die agenda wenselijk zijn, heeft een zeer intensief ambtelijk traject plaatsgevonden. Dit ambtelijk traject was gericht op het model technisch kunnen uitleggen van het door CEBEON gebouwde model. In totaal hebben tien ambtelijke sessies plaatsgevonden sinds december 2022 en zijn meer dan 300 technische vragen (schriftelijk) beantwoord door CEBEON, en BZK.

Het resultaat van dit intensieve traject is dat vanuit sec model-technisch perspectief ambtelijk het model navolgbaar is; hiermee geen oordeel vellend over het model, noch over het (bestuurlijke) gesprek dat in de volgende fase aan de orde is. Tevens is het resultaat van dit intensieve traject dat helder is geworden over welke elementen danwel uitgangspunten van het door CEBEON gepresenteerde model het bestuurlijke gesprek gewenst is. In deze notitie zijn deze bestuurlijk te bespreken onderdelen opgenomen.

Tijdens het bestuurlijke gesprek dient ook vooruit gekeken te worden naar het vervolg, te weten het gesprek met het rijk, zo mogelijke invoering van het model onder voorwaarden, en logischerwijs daarbij de onderlinge solidariteit. Het eindresultaat zal immers een 'totaalpakket' moeten zijn waarbij de model-technische uitlegbaarheid van het model de basis vormt waarop het vervolgesprek kan plaatsvinden. Hoe meer de provincies gezamenlijk de inzet bepalen voor de bestuurlijke agenda met het rijk, en daarmee de regie houden, hoe groter de kans van slagen.

Naast de bestuurlijke besprekpunten staan in deze notitie daarom enkele passages over mogelijk handelingsperspectief. Om de grote betrokkenheid en inbreng bij de ambtelijke sessies kracht bij te zetten, en om te voorkomen dat het bestuurlijk gesprek een herhaling wordt van het ambtelijk gesprek, is een overzicht opgenomen van de meest prangende ambtelijk ingebrachte punten.

Voor het te doorlopen proces, en voor het resultaat, zijn drie criteria doorslaggevend.

- (1) Behoud van provinciale autonomie en beleidsvrijheid
- (2) Solidariteitsbeginsel
- (3) Erkenning aandachtspunten (provincie-specifiek en gezamenlijk)

II. Twee grote(re) bestuurlijke bespreekpunten (verevening OEM en MRB)

Uit het ambtelijk traject zijn twee vraagstukken gekomen ten aanzien van de systematiek van het verdeelmodel, die om een gezamenlijk bestuurlijk besluit vragen. Dit betreft de verevening van de OEM en de MRB. Voor beide onderdelen is alle relevante informatie en overwegingen opgenomen in de bijlagen. In deze notitie staat de hoofdlijn.

Voor beide bespreekpunten geldt dat naar aanleiding van eventuele besluitvorming de fondsbeheerders / Cebeon zal worden gevraagd de nadere uitwerking in overleg met de provincies definitief vorm te geven.

Bespreekpunt - Verevening Overige Eigen Middelen (OEM)

Voor de volledige input van de bespreking verwijzen we naar bijlage I.

Bespreekpunten:

- A. Instemmen met de uitgangspunten voor de verevening van de OEM.
- B. Voorkeur uitspreken ten aanzien van de drie uitwerkingsvragen.

A. Uitgangspunten voor de OEM verevening:

- I. De verevening van de OEM draagt bij aan een verdeelmodel op basis van het solidariteitsbeginsel.
- II. De systematiek leidt niet tot prikkelwerking op de autonome keuzes van een provincie.
- III. Er wordt niet meer verevend dan de provincies structureel aan OEM kunnen genereren.
- IV. De systematiek draagt bij aan een dynamisch model, maar tevens een stabiele uitkering uit het provinciefonds.

B. Drie uitwerkingsvragen t.a.v. de systematiek voor de verevening van de OEM:

- 1. Wat is een representatieve grondslag?
- 2. Wat is een representatief rendement?
- 3. Hoe moet de dynamische werking eruit zien?

1. Representatieve grondslag

De grondslag moet primair een goed beeld geven van de verhoudingen in capaciteit tussen provincies en zo bijdragen aan uitgangspunt I.

Optie A: Vasthouden aan grondslag 'Eigen vermogen -/- jaaromzet' conform rapport Cebeon.

Optie B: Grondslag op basis van 'Financiële activa' (balanswaarden vast en vlottend).

Overwegingen:

- Beide grondslagen geven een vergelijkbaar beeld van de verhoudingen in capaciteit.
- Optie A is eenvoudiger, maar kent geen duidelijke relatie met rendement.
- Optie B heeft een duidelijke relatie met rendement, maar vraagt meer onderhoud.
- De voorkeuren van provincies zijn tot nu toe niet eenduidig (ongeveer 50/50). Mogelijk kan op basis van afweging voor- en nadelen tot overeenstemming worden gekomen.

2. Representatief rendement

Het gekozen rendement moet bijdragen aan uitgangspunten II en III.

Optie A: Vasthouden aan een berekend fictief rendement op basis van totale rente- en dividendinkomsten conform rapport Cebeon.

Optie B: Het rendement wordt gebaseerd op een risicoloos fictief rendement, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de dividendinkomsten.

Overwegingen:

- Bij optie A wordt het rendement mede gebaseerd op incidentele inkomsten, hogere rendementen door hogere risico's en hogere rendementen uit het verleden. Daarmee wordt verondersteld dat een gemiddeld hoger rendement kan worden behaald dan bij de Rijksschatkist.
- Bij optie B wordt het rendement gebaseerd op een verondersteld minimaal te behalen rendement. De impact op autonome keuzes (maatschappelijk / risicovoller inzetten van kapitaal) is daarmee gering. Lusten en lasten van eigen keuzes komen voor eigen rekening.
- De voorkeuren van de provincies zijn niet eenduidig.
- Een keuze voor optie B zal betekenen dat de totale inkomstenverevening ten opzichte van het rapport Cebeon omlaag gaat (in het jaar 2020). Omdat er minder beschikbaar is om 'te verdelen', moet worden besloten of dit moet resulteren in een lagere uitkeringsfactor of een aanpassing van de omvang van specifieke clusters (zie bespreekpunt 100% verevening).

3. Dynamische werking

De dynamische werking moet bijdragen aan uitgangspunt IV.

Optie A: De verevening wordt jaar-op-jaar aangepast. Door te werken met meerjarige gemiddelden van de grondslagen en rendementen wordt stabiliteit gewaarborgd conform rapport Cebeon.

Optie B: De verevening wordt voor een periode (bijvoorbeeld coalitieperiode) bevroren. Alleen bij zeer grote verschuivingen wordt de verevening eerder aangepast.

Overwegingen:

- In beide gevallen is monitoring van de ontwikkeling noodzakelijk.
- Optie A is het meest dynamisch, maar kan leiden tot grote schommelingen in de uitkering van het provinciefonds, waarbij effecten kunnen na-ijlen.
- Optie B is het meest stabiel, maar vangt niet elke rendementsontwikkeling gedurende de bevroren periode. Dat maakt de verdeling / verevening meer globaal en vergelijkbaar met hoe het de afgelopen jaren heeft gewerkt.

Bespreekpunt - Verevening opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB)

Voor de volledige input van de bespreking verwijzen we naar bijlage II.

Bespreekpunten:

- A. Instemmen met de uitgangspunten voor de verevening van de MRB.
- B. Voorkeur uitspreken ten aanzien van het rekestarief en de dynamische werking.

A. Uitgangspunten voor de MRB verevening

- I. De verevening van de MRB draagt bij aan een verdeelmodel op basis van het solidariteitsbeginsel.
- II. De systematiek leidt niet tot prikkelwerking op de autonome keuzes van een provincie.

B. Vereveningstarief en dynamische werking

Op basis van de ambtelijke besprekingen is de conclusie dat de voorgestelde systematiek voor de verevening van de MRB logisch is conform de uitgangspunten die aan het verdeelmodel ten grondslag liggen. Het draagt bij aan het uitgangspunt van de financiële verhoudingswet (gelijke lasten bij gelijk voorzieningenniveau) en daarmee aan uitgangspunt I.

De mogelijke prikkelwerking en de wijze waarop autonome beleidskeuzes invloed hebben op de mate van verevening zijn wel als aandachtspunten naar voren gebracht. Deze aandachtspunten kunnen aanleiding zijn om te komen tot een ander vereveningstarief en/of een andere dynamische werking. Dit vraagt is een bestuurlijke afweging.

1. Vereveningstarief

Optie A: Vasthouden aan gewogen gemiddelde van de opcententarieven conform rapport Cebeon.

Optie B: Een bestuurlijk vastgesteld alternatief tarief.

Overwegingen:

Indien een lager vereveningstarief wordt vastgesteld dan wijkt de verevening af van het uitgangspunt dat inkomstencapaciteit volledig wordt verevend. Dat dit dan nog in lijn is met de financiële verhoudingswet zal vragen om een onderbouwing (dit zal getoetst worden door de ROB). Omdat er minder beschikbaar is om 'te verdelen', moet vervolgens ook worden besloten of dit moet resulteren in een lagere uitkeringsfactor of een aanpassing van de omvang van specifieke clusters (zie bespreekpunt 100% verevening).

2. Dynamische werking

Optie A: Vasthouden aan dynamische werking o.b.v. gewogen gemiddelde conform rapport Cebeon.

Optie B: Een bevroren tarief inclusief periodieke herijking (bijvoorbeeld elke coalitieperiode).

Optie C: Een dynamische werking van een bestuurlijk vastgestelde alternatief tarief.

Overwegingen:

- Optie B zorgt ervoor dat gedurende de 'bevroren periode' beleidskeuzes op het opcententarieven niet direct doorwerken in het gewogen gemiddelde van de opcententarieven en dus de mate

van verevening. Gedurende de periode zijn meer/minder opbrengsten dan enkel afhankelijk van de eigen tariefstelling.

- Optie B leidt er toe dat gedurende de periode de verevening niet meebeweegt met de rest van het model. Het zal leiden tot een stapsgewijze ontwikkeling van de mate van verevening.
- Optie C is een mogelijkheid indien wordt gekozen voor een bestuurlijk vastgesteld tarief. Nader uitgewerkt zal moeten worden hoe de dynamische werking eruit moet zien (op basis van inflatiecorrectie bijvoorbeeld).

Bespreekpunt – Uitgangspunt 100% verevening inkomsten

In het Cebeon rapport staat het volgende beschreven:

“Provincies hebben nagenoeg dezelfde taken, maar de omstandigheden waaronder zij die taken moeten uitvoeren verschilt. Door in de verdeling van het provinciefonds rekening te houden met die verschillende omstandigheden, beoogd de Fvw alle provincies in een gelijke financiële uitgangspositie te brengen. Dit wordt gerealiseerd door een kostengeoriënteerde verdeling van de middelen in het provinciefonds. Dit is echter niet voldoende voor een gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Ook hun mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren loopt sterk uiteen. Daardoor kunnen sommige provincies zich – ondanks een kostengeoriënteerde verdeling van de middelen – toch meer uitgaven veroorloven dan andere provincies. Daarom worden binnen het provinciefonds verschillen in inkomstencapaciteit verevend. Hierdoor leveren provincies met meer mogelijkheden om zelf inkomsten te genereren een grotere eigen bijdrage in hun uitgaven.”

“Aangezien via de uitgavenclusters het totaal van de feitelijke netto lasten in 2020 wordt gehonoreerd, dient bij de verevening van de inkomsten qua omvang ook aangesloten te worden bij het totaal van de feitelijke eigen inkomsten in 2020. Wanneer je dit niet zou doen werkt dit verstorend op de beoogde gelijke financiële uitgangspositie van provincies. Immers, de verdeling aan de uitgavenkant is afgestemd op het totaal van de uitgaven, ook het deel dat in sommige provincies wordt bekostigd met bovengemiddelde eigen inkomsten.”

Overwegingen

1. Aanpassing van de systematiek voor de verevening van inkomsten (zie voorgaande twee bespreekpunten OEM en MRB) kan ertoe leiden dat de verevende omvang aan inkomsten niet meer gelijk staat aan de omvang van de uitgavenclusters. Als er minder beschikbaar is om ‘te verdelen’, moet vervolgens ook worden besloten of dit moet resulteren in een lagere uitkeringsfactor of een aanpassing van de omvang van specifieke clusters.
2. Naast de systematiek om de inkomstencapaciteit te bepalen (zie voorgaande twee bespreekpunten OEM en MRB), is er de bestuurlijke overweging om niet alle inkomstencapaciteit te verevenen. Redenen die hiervoor zijn aangedragen betreffen:
 - a. De verschillen tussen vermogens zijn verwant aan het aandeelhouderschap in nutsbedrijven. Dat is niet gelijk verdeeld over Nederland – een aantal provincies zijn aandeelhouder, maar ook een aantal grote steden. Zij hebben in het verleden ook geïnvesteerd.
 - b. De verschillen tussen vermogens zijn deels een uitvloeisel van beleidskeuzes in het verleden (sparen / uitgeven / enz.).

III. Overzicht naar voren gebrachte aandachtspunten

Tevens is in de ambtelijke sessie aandacht gevraagd voor uiteenlopende elementen in het gepresenteerde model. Daarbij is ook bij sommige elementen gehint op het adresseren daarvan in een te vragen advies van de ROB of in het periodieke onderhoud van het model. Hieronder een clustering van deze aandachtspunten.

(1) Dynamische werking van het model

Verschillende provincies hebben verzocht om inzicht in de meerjarige werking van het model door de meerjarige ontwikkeling tot en met 2022 in beeld te brengen. De verwachting is dat deze informatie nog vóór 6 april door BZK met ons wordt gedeeld. De onderzoekers gaven aan te veronderstellen dat het model dermate robuust en stabiel is, dat hier geen bijzonderheden uit zullen voortvloeien.

(2) Gelijk voorzieningenniveau

Er is aandacht gevraagd voor het uitgangspunt dat het verdeelmodel een gelijk voorzieningenniveau dient te faciliteren voor de provincies. De vraag is in hoeverre het nieuwe verdeelmodel recht doet aan de uitgangspunt van elke provincie en de mate waarin door bijvoorbeeld het Rijk wordt geïnvesteerd in de provincie en in hoeverre gemeente draagkrachtig zijn. In de beantwoording van Kamervragen (januari 2023) heeft de minister van BZK aangegeven dat het niet mogelijk is een uniform voorzieningenniveau in beeld te brengen gelet op het benodigde decentrale maatwerk, en de autonomie van de decentrale overheden. De ROB zou gevraagd kunnen worden het model op de merites van een gelijk (provinciaal) voorzieningenniveau te wegen.

(3) Historische kosten / groeiopgave Flevoland

Vanuit Flevoland zijn grote zorgen geuit over de berekeningen en modelvorming op basis van sec de historische uitgaven. Een van de daarbij naar voren gebrachte bezwaren is de historisch gegroeide financieringssystematiek van Flevoland, op basis van afspraken met het rijk bij realisatie van de provincie. Mede in relatie tot de groeiopgave in Flevoland is in 2011 besloten dat Flevoland niet hoeft te meedelen in de korting op het provinciefonds destijds. Met de voorliggende herijking is dit niet gecontinueerd. Wel is in het model expliciet rekening gehouden met inwonergroei, maar dan voor alle 12 provincies. De ROB kan gevraagd worden om te bezien of vanuit die historie sprake is van een bijzondere positie van Flevoland in (de opzet en becijfering van) dit gepresenteerde model.

(4) Investerings infrastructuur

Tijdens de ambtelijke sessies is verschillende keren stilgestaan bij het feit dat het model is gebaseerd op kosten en niet op 'uitgaven'. Dat betekent dat investeringen niet consequent zijn meegenomen in de analyses die aan het model ten grondslag liggen. Op het cluster infrastructuur kan dat grote invloed hebben op zowel de omvang van het cluster, als op de verhoudingen tussen provincies. Bij de meeste provincies is sprake van zogenaamde 'stille lasten' doordat investeringen uit het verleden zijn afgeschreven en deze de komende jaren moeten worden vervangen – met groeiende afschrijvingen tot gevolg. Provincies gaan hier bovendien verschillend mee om; sommige provincies bestempelen vervangingen als investeringen (uitgaven), anderen als groot onderhoud (kosten). Sommige provincies sparen, andere niet. Afgesproken kan worden om hier aanvullend onderzoek naar te laten doen door de ROB en het Rijk te verzoeken dit als expliciet punt op te nemen in de POR.

(5) Kosten openbaar vervoer

Door meerdere provincies is gewezen op de (drastisch toenemende) OV-kosten op alle vervoersvormen (bus, trein, tram), en op het orgaan van vervoerregio's. Hierbij kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden of de originele budgetverdeling tussen vervoersregio's en provincies met de gehanteerde verdeelmaatstaven nog in evenwicht is. Afsproken kan worden ook hier een onderzoek naar te laten doen, eventueel als onderdeel van de POR.

(6) Toekomstwerking cluster natuur in relatie tot NPLG

Er zijn vragen gesteld over de nauwkeurigheid van de maatstaven in het cluster natuur, waaronder het element agrarisch landschaps- en natuurbeheer. Aangezien de kosten op dit cluster naar verwachting aanzienlijk zullen toenemen als gevolg van het NPLG, en de enorme transitie-opgave in de toekomst tot wijzigingen zullen leiden in alle provincies, is de vraag of de vormgeving van dit cluster in de toekomst wel voldoet. Dit element kan ook betrokken worden in de POR.

(7) Transitie-opgaven

De voorgaande drie punten (4-6) zijn alle drie ook gerelateerd aan de grote transities waar de provincies voor staan; de toenemende rol in de ruimte van de decentrale overheden. De in die ruimte te realiseren opgaven zullen van (grote) invloed zijn op de ontwikkeling van de kosten, de maatstaven en de weging van de maatstaven. De vraag rijst daarbij of het voorgestelde model in dat opzicht toekomstbestendig is. Het voorstel is om de vraag van de toekomstbestendigheid in relatie tot de grote transities voor te leggen aan de ROB, en daarbij bovenstaande drie punten expliciet mee te geven. Bovendien ligt hier een nadrukkelijke link met het lopende vraagstuk rondom de financieringssystematiek van provincies.

IV. Handelingsperspectief

Het rijk heeft aangegeven meerdere instrumenten in te kunnen/willen zetten om tot een gedragen resultaat te komen met de provincies. De instrumenten die zijn benoemd worden hieronder kort toegelicht. Ze zijn opgenomen in volgorde van eventuele bespreking. Immers bij een gezamenlijk besluit tot structurele aftopping zal de inzet voor een ingroeipad er anders uitzien dan bij een gezamenlijk besluit tot geen aftopping. Kern van het bestuurlijk gesprek over het handelingsperspectief is de onderlinge solidariteit, en het palet aan instrumenten dat de gezamenlijke provincies daarvoor wel/niet willen inzetten.

(a) Aftoppen

Aftoppen is de afspraak tussen de gezamenlijke provincies (en daarna het rijk) om eventuele herverdeeffecten uit het technische model structureel te beperken. Het betreft hier een afspraak over bijvoorbeeld percentages hoe groot de onderlinge verschillen – in ogen van de provincies – zouden mogen zijn, wat wordt daar acceptabel, rechtvaardig bevonden?

Een bestuurlijke afspraak over aftoppen kan gericht zijn op de herverdeeffecten binnen het nieuwe technische model, mogelijk percentuele bandbreedtes. Een bestuurlijke afspraak over aftoppen kan ook gericht zijn op het verschil tussen het huidige model en het nieuwe model. Wat wordt gezien als acceptabel, rechtvaardig als gekeken wordt naar het verschil tussen het huidige en het nieuwe model. Een aftop-afpraak is daarbij een structurele afspraak voor de langere duur, voor de duur van de werking van het model.

Bij aftoppen kan ook nog gevarieerd worden met percentages op de “totalen”, bijvoorbeeld een maximaal % uit het Provinciefonds, dan wel een maximaal % aan totaal van inkomsten.

Primair is allereerst de vraag of de gezamenlijke provincies het instrument van aftopping gezamenlijk willen inzetten. Ambtelijk gezien is door een meerderheid aangegeven dat aftoppen onwenselijk is, omdat dat tot onevenwichtigheid in het model kan leiden.

(b) Een ingroeipad

Bij een ingroeipad worden afspraken gemaakt voor de tijdelijke overbrugging van het nu geldende verdeelmodel naar het nieuwe model, waarbij het nieuwe model alwel ingaat. Dat houdt in dat er afspraken gemaakt worden over op welke wijze en met welk tijdpad wordt toegewerkt naar de toepassing van het model zoals nu gepresenteerd.

Het ingroeipad kan op onderdelen van het model van toepassing zijn, en (bij voorkeur) op het totaal van het model. De termijnen voor het ingroeipad kunnen onderwerp van gesprek zijn; een ingroeipad kan eventueel verlengd worden. De stabiliteit en meerjarige duidelijkheid van de provinciale inkomsten lijkt minder gebaat bij een ingroeipad per onderdeel en bij een ingroeipad waarbij binnen relatief zeer korte termijn opnieuw gesproken moet worden over wel/niet verlengen van het ingroeipad.

Een ingroeipad is een tijdelijk instrument.

(c) Periodiek Onderhoud

Periodiek onderhoud is een standaard instrument om het model te onderhouden. Gelet op de diverse maatstaven, zich ontwikkelende opgaven, is de insteek sowieso samen met het rijk een duidelijke periodieke onderhoudsagenda af te spreken. Uit de ambtelijke sessies is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die op deze agenda opgenomen (kunnen) worden (zie onderdeel III). Aanvullend aan deze ambtelijke punten is het raadzaam te spreken over het doel/kader van de periodieke onderhoudsagenda en de spelregels daarbij (zo concreet mogelijk).

(d) Advies vragen aan de ROB

Het rijk heeft aangegeven ervoor open te staan om de ROB een aantal prangende punten rondom het nieuwe model voor te leggen met verzoek om advies. Uit de ambtelijke sessies zijn ook meerdere aandachtspunten gekomen waarvan wordt voorgesteld deze aan de ROB voor te leggen. Dit varieert van meer detailvragen bij maatstaven, tot aan de overkoepelende vraag van de toekomstbestendigheid van dit model. De ROB heeft aangegeven circa twee maanden nodig te hebben voor het advies.

Voor het bestuurlijke gesprek is het belangrijk afspraken te maken over:

- de voor te leggen vragen;
- de wens de adviesaanvraag samen met het rijk te doen; en
- de bindendheid van het ROB advies voor alle partijen (idem traject VNG-verdeelmodel).

(e) Samenhang traject van de financiële verhoudingen

Zowel in de ambtelijke sessies als in de bestuurlijke gesprekken is de relatie benadrukt tussen het verdeelmodel en de zorgen rondom de financiële meerjaren stabiliteit van de provincies. In de ambtelijke sessie kwam naar voren dat logischerwijs het verdeelvraagstuk vergemakkelijkt wordt als de totale te verdelen koek groter wordt. Het is aan de bestuurders in hoeverre zij gezamenlijk het verdeelvraagstuk qua planning/proces willen wegen binnen dit grotere kader.

V. Vervolgstappen en tijdpad

Het vervolgproces is afhankelijk van de besluitvorming die met zijn twaalfen kan worden bereikt. De volgende drie scenario's kunnen zich voltrekken:

1. We houden samen de regie en werken de systematiek verder uit op basis van de gemaakte keuzes in deze notitie.
2. We komen er samen niet uit en verzoeken BZK het proces over te nemen en een knoop door te hakken (is de consequentie als we er niet samen uit komen).
3. We maken samen een beslisnotitie met openstaande vragen en leggen deze voor een bindend advies voor aan de ROB.

Ambtelijk is het unanieme advies om de regie in handen te houden en erop aan te sturen om er samen uit te komen.

Indien de provincies voor de zomer tot overeenstemming komen, dan is de inschatting van BZK dat het model per 1 januari 2024 kan worden ingevoerd. Dit is onder andere afhankelijk van de snelheid van het ROB advies (verwachting minimaal 2 maanden), de weging van dat ROB advies en de wijziging van de financiële verhoudingswet. Het nu voorgestelde model zal vanwege de gekozen maatstaven een aanpassing vergen van de tabel in de Financiële Verhoudingenwet. Het rijk geeft aan dat dit mogelijk met terugwerkende kracht kan. Deze aanpassing kan niet zonder betrokkenheid van de Staten-Generaal. Tenzij de provincies op een lijn zitten, zal dit mogelijk politiek debat opleveren waarbij de definitieve besluitvorming aan de fondsbeheerders is.

De staande bestuurlijke afspraak is dat de compensatie voor Zeeland aan de orde is totdat het nieuwe verdeelmodel in werking is getreden. Afhankelijk van de bestuurlijke keuzes, en vervolgens wel/geen politieke bemoeienis, is inwerkingtreding per 1 januari 2024 wel of niet mogelijk, en daarmee wel of niet verlenging van de compensatie voor Zeeland.

Aan BZK/CEBEON kan gevraagd worden de gemaakte bestuurlijke keuzes door te rekenen.

BESPREEKPUNT | Verevening Overige Eigen Middelen (OEM)

Ter introductie | Hoe werkt de verevening van de OEM: een voorbeeld

Stel er zijn twee identieke provincies. Als beiden een gelijke hoeveelheid overige eigen middelen (OEM) weten te realiseren, dan ontvangen zij evenveel uit het provinciefonds. Stel echter dat één van de provincies een gespaard vermogen heeft van 2.500 en de ander van 10.000. Bij een spaarrente van 2% ontvangt de provincie met 2.500 een rendement van 50 per jaar, de andere provincie een rendement van 200 per jaar.

Door de verevening van de OEM verandert de uitkering uit het provinciefonds. Stel dat er 1.000 in het provinciefonds beschikbaar is, dan ontvangen de provincies zonder verevening elk 500. Zonder verevening heeft de ene provincie per jaar dus 550 te besteden en de andere provincie 700. Met verevening worden deze verschillen verevend. De provincie met 2.500 vermogen ontvangt 75 extra uit het provinciefonds, de provincie met 10.000 vermogen 75 minder. Hierdoor hebben ze elk 625 te besteden (respectievelijk $575 + 50$ en $425 + 200$).

De minder vermogende provincie is hierdoor in staat om (met de 75 extra inkomsten) het voorzieningsniveau gelijk te trekken. Dat kan door de inkomsten te gebruiken voor extra uitgaven of het aantrekken van vreemd vermogen (de ene provincie leent 3.750 uit aan de andere).

Complicerende factoren

1. **Exogeen of endogeen:** In het voorbeeld wordt buiten beschouwing gelaten hoe de provincies het gespaard vermogen hebben verkregen. Deels zal dat afhankelijk zijn geweest van keuzes uit het verleden (financieel beleid), deels komt het door exogene factoren. Een belangrijke factor in de huidige verschillen tussen provincies is of zij wel of geen aandelen hebben (gehad) in een nutsbedrijf.
2. **Grondslag:** In het voorbeeld wordt om de verschillen in capaciteit te duiden gekeken naar het 'gespaard vermogen'. Dit is in de praktijk minder eenvoudig vast te stellen. De financiële activa (bezittingen) representeren het beste waarop rendement kan worden behaald. Deze kunnen echter ook met vreemd vermogen zijn gefinancierd. Als gekeken wordt naar het eigen vermogen, dan wordt verondersteld dat daar renderende bezittingen tegenover staan, terwijl dat niet zo is (denk bijvoorbeeld aan infrastructuur).
3. **Dividendinkomsten:** In het voorbeeld wordt geen rekening gehouden met het feit dat provincies niet alleen rendement halen op 'gespaard vermogen'. Juist de aandelen in nutsbedrijven leveren structurele dividendinkomsten op, terwijl de aandelen niet altijd tegen marktwaarde op de balans staan. De dividendinkomsten zijn dus niet met een percentage te vatten, maar ze bepalen in 2020 wel circa 50% van de totale overige eigen middelen.
4. **Rendementspercentage:** In het voorbeeld is een willekeurig rendementspercentage gepakt. Het werkelijk rendement van provincies is afhankelijk van wat ze met het gespaard vermogen doen. Houden ze het vast op de schatkist (spaarrekening / deposito) of laten ze het maatschappelijk renderen? In het laatste geval is er geen rendement of juist een hoger rendement, maar met een hoger risicoprofiel.
5. **Dynamische werking:** Het mogelijk te behalen rendement schommelt in de loopt van de tijd. Als dit jaar op jaar wordt bekeken en verwerkt in de systematiek, dan leidt dat waarschijnlijk tot schommelingen in de uitkering uit het provinciefonds. Voor de vermogende provincies zijn de schommelingen rendement / provinciefonds tegen elkaar weg te strepen: meer rendement, betekent minder provinciefonds en andersom. Voor minder vermogende provincies geldt dat niet, de schommeling zit uitsluitend op het provinciefonds.

Bespreekpunten:

- A. Instemmen met de uitgangspunten voor de verevening van de OEM.
- B. Voorkeur uitspreken ten aanzien van de drie uitwerkingsvragen.

A. Uitgangspunten voor de OEM verevening:

- I. De verevening van de OEM draagt bij aan een verdeelmodel op basis van het solidariteitsbeginsel.
- II. De systematiek leidt niet tot prikkelwerking op de autonome keuzes van een provincie.
- III. Er wordt niet meer verevend dan de provincies structureel aan OEM kunnen genereren.
- IV. De systematiek draagt bij aan een dynamisch model, maar tevens een stabiele uitkering uit het provinciefonds.

B. Drie uitwerkingsvragen t.a.v. de systematiek voor de verevening van de OEM:

- 1. Wat is een representatieve grondslag?
- 2. Wat is een representatief rendement?
- 3. Hoe moet de dynamische werking eruit zien?

1. Representatieve grondslag

De grondslag moet primair een goed beeld geven van de verhoudingen in capaciteit tussen provincies en zo bijdragen aan uitgangspunt I.

Optie A: Vasthouden aan grondslag 'Eigen vermogen -/- jaaromzet' conform rapport Cebeon.

Optie B: Grondslag op basis van 'Financiële activa' (balanswaarden vast en vlottend).

Overwegingen:

- Beide grondslagen geven een vergelijkbaar beeld van de verhoudingen in capaciteit.
- Optie A is eenvoudiger, maar kent geen duidelijke relatie met rendement.
- Optie B heeft een duidelijke relatie met rendement, maar vraagt meer onderhoud.
- De voorkeuren van provincies zijn tot nu toe niet eenduidig (ongeveer 50/50). Mogelijk kan op basis van afweging voor- en nadelen tot overeenstemming worden gekomen.

2. Representatief rendement

Het gekozen rendement moet bijdragen aan uitgangspunten II en III.

Optie A: Vasthouden aan een berekend fictief rendement op basis van totale rente- en dividendinkomsten conform rapport Cebeon.

Optie B: Het rendement wordt gebaseerd op een risicoloos fictief rendement, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de dividendinkomsten.

Overwegingen:

- Bij optie A wordt het rendement mede gebaseerd op incidentele inkomsten, hogere rendementen door hogere risico's en hogere rendementen uit het verleden. Daarmee wordt verondersteld dat een gemiddeld hoger rendement kan worden behaald dan bij de Rijksschatkist.

- Bij optie B wordt het rendement gebaseerd op een verondersteld minimaal te behalen rendement. De impact op autonome keuzes (maatschappelijk / risicovoller inzetten van kapitaal) is daarmee gering. Lusten en lasten van eigen keuzes komen voor eigen rekening.
- De voorkeuren van de provincies zijn niet eenduidig.
- Een keuze voor optie B zal betekenen dat de totale inkomstenverevening ten opzichte van het rapport Cebeon omlaag gaat (in het jaar 2020). Omdat er minder beschikbaar is om 'te verdelen', moet worden besloten of dit moet resulteren in een lagere uitkeringsfactor of een aanpassing van de omvang van specifieke clusters (zie bespreekpunt 100% verevening).

3. Dynamische werking

De dynamische werking moet bijdragen aan uitgangspunt IV.

Optie A: De verevening wordt jaar-op-jaar aangepast. Door te werken met meerjarige gemiddelden van de grondslagen en rendementen wordt stabiliteit gewaarborgd conform rapport Cebeon.

Optie B: De verevening wordt voor een periode (bijvoorbeeld coalitieperiode) bevroren. Alleen bij zeer grote verschuivingen wordt de verevening eerder aangepast.

Overwegingen:

- In beide gevallen is monitoring van de ontwikkeling noodzakelijk.
- Optie A is het meest dynamisch, maar kan leiden tot grote schommelingen in de uitkering van het provinciefonds, waarbij effecten kunnen na-ijlen.
- Optie B is het meest stabiel, maar vangt niet elke rendementsontwikkeling gedurende de bevroren periode. Dat maakt de verdeling / verevening meer globaal en vergelijkbaar met hoe het de afgelopen jaren heeft gewerkt.

BESPREEKPUNT | Verevening opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB)

Ter introductie | Hoe werkt de verevening van de MRB: een voorbeeld

Stel er zijn twee identieke provincies. Als bij beiden een gelijke hoeveelheid auto's rijden, dan zijn beiden in staat evenveel opcenten te innen en dus ontvangen zij evenveel uit het provinciefonds. Stel echter dat in één van de provincies 2.000 en in de andere provincie 4.000 auto's zijn geregistreerd. Bij een opcententarief van 0,75 ontvangt de ene provincie 150 en de andere provincie 300 per jaar.

Door de verevening van de MRB verandert de uitkering uit het provinciefonds. Stel dat er 1.000 in het provinciefonds beschikbaar is, dan ontvangen de provincies zonder verevening elk 500. Zonder verevening heeft de ene provincie per jaar dus 650 te besteden en de andere provincie 800. Met verevening worden deze verschillen verevend. Hierbij wordt gekeken naar het verschil bij een vast vereveningstarief (of: 'rekentarief'). In dit voorbeeld is het verschil 150 bij een vereveningstarief van 0,75. De provincie met 2.000 auto's ontvangt 75 meer uit het provinciefonds, de provincie met 4.000 auto's 75 minder. Hierdoor hebben ze elk 725 te besteden (respectievelijk 575 + 150 en 425 + 300).

De provincie met een lagere belastingcapaciteit is hierdoor in staat om (met de 75 extra inkomsten) het voorzieningenniveau gelijk te trekken. Dit geldt als beide provincies hetzelfde tarief hanteren. Als een provincie een lager tarief hanteert dan het vereveningstarief van 0,75 dan ontvangt deze provincie nog steeds hetzelfde uit het provinciefonds, maar minder aan belastingopbrengsten. Als een provincie een hoger tarief hanteert dan het vereveningstarief van 0,75 dan ontvangt deze provincie ook nog steeds hetzelfde uit het provinciefonds, maar meer aan belastingopbrengsten.

De belastinginkomsten bóven het vereveningstarief worden niet verevend. Stel dat beide provincies een tarief hanteren van 0,85 dan blijft de provinciefondsuitkering hetzelfde, maar ontvangt de provincie met 2.000 auto's 20 extra per jaar, en de provincie met 4.000 auto's 40 extra per jaar.

Complicerende factoren

1. **Vereveningstarief:** In het voorbeeld wordt uitgegaan van een willekeurig vereveningstarief. De hoogte van dit tarief is bepalend voor de mate van verevening. Het is niet geheel objectief vast te stellen welk vereveningstarief past bij een 'gelijk voorzieningenniveau'.
2. **Dynamische werking:** In het voorbeeld staat het vereveningstarief vast. Het ligt echter wel voor de hand dat het tarief meebeweegt met wat nodig is voor een 'gelijk voorzieningenniveau' (bijvoorbeeld vanwege inflatie).
3. **Autonomie:** Provincies zijn autonoom in het bepalen van het opcententarief (tot een maximum van 125,8 in 2023). Zij kunnen een lager of hoger tarief kiezen afhankelijk van eigen beleidskeuzes.

Aandachtspunten

1. Het voorstel conform het eindrapport Cebeon is om het vereveningstarief te bepalen aan de hand van het rekenkundig gemiddelde van alle opcententarieven. In 2020 was dit 81,2. Dat betekent dat ook eventuele autonome beleidskeuzes voor een hoger voorzieningenniveau (d.m.v. extra opcenten) meewegen in het gemiddelde.
2. Het voorstel conform het eindrapport Cebeon is om het vereveningstarief op basis van het rekenkundig gemiddelde te dynamiseren. Dat heeft tot consequentie dat elke provinciale tariefswijziging leidt tot een aanpassing van het vereveningstarief en dus de verevening.
3. Het voorgestelde vereveningstarief ligt hoger dan het huidige opcententarief in sommige provincies. Dit kan prikkelwerking tot gevolg hebben.

Bespreekpunten:

- A. Instemmen met de uitgangspunten voor de verevening van de MRB.
- B. Voorkeur uitspreken ten aanzien van het vereveningstarief en de dynamische werking.

A. Uitgangspunten voor de MRB verevening

- I. De verevening van de MRB draagt bij aan een verdeelmodel op basis van het solidariteitsbeginsel.
- II. De systematiek leidt niet tot prikkelwerking op de autonome keuzes van een provincie.

B. Vereveningstarief en dynamische werking

Op basis van de ambtelijke besprekingen is de conclusie dat de voorgestelde systematiek voor de verevening van de MRB logisch is conform de uitgangspunten die aan het verdeelmodel ten grondslag liggen. Het draagt bij aan het uitgangspunt van de financiële verhoudingswet (gelijke lasten bij gelijk voorzieningenniveau) en daarmee aan uitgangspunt I.

De mogelijke prikkelwerking en de wijze waarop autonome beleidskeuzes invloed hebben op de mate van verevening zijn wel als aandachtspunten naar voren gebracht. Deze aandachtspunten kunnen aanleiding zijn om te komen tot een ander vereveningstarief en/of een andere dynamische werking. Dit vraagt is een bestuurlijke afweging.

1. Vereveningstarief

- Optie A:** Vasthouden aan gewogen gemiddelde van de opcentarieven conform rapport Cebeon.
Optie B: Een bestuurlijk vastgesteld alternatief tarief.

Overwegingen:

Indien een lager vereveningstarief wordt vastgesteld dan wijkt de verevening af van het uitgangspunt dat inkomstencapaciteit volledig wordt verevend. Dat dit dan nog in lijn is met de financiële verhoudingswet zal vragen om een onderbouwing (dit zal getoetst worden door de ROB). Omdat er minder beschikbaar is om 'te verdelen', moet vervolgens ook worden besloten of dit moet resulteren in een lagere uitkeringsfactor of een aanpassing van de omvang van specifieke clusters (zie besprekpunt 100% verevening).

2. Dynamische werking

- Optie A:** Vasthouden aan dynamische werking o.b.v. gewogen gemiddelde conform rapport Cebeon.
Optie B: Een bevroren tarief inclusief periodieke herijking (bijvoorbeeld elke coalitieperiode).
Optie C: Een dynamische werking van een bestuurlijk vastgestelde alternatief tarief.

Overwegingen:

- Optie B zorgt ervoor dat gedurende de 'bevroren periode' beleidskeuzes op het opcentarief niet direct doorwerken in het gewogen gemiddelde van de opcentarieven en dus de mate van verevening. Gedurende de periode zijn meer/minder opbrengsten dan enkel afhankelijk van de eigen tariefstelling.

- Optie B leidt er toe dat gedurende de periode de verevening niet meebeweegt met de rest van het model. Het zal leiden tot een stapsgewijze ontwikkeling van de mate van verevening.
- Optie C is een mogelijkheid indien wordt gekozen voor een bestuurlijk vastgesteld tarief. Nader uitgewerkt zal moeten worden hoe de dynamische werking eruit moet zien (op basis van inflatiecorrectie bijvoorbeeld).