

*Onderwerp*

Mededeling ontwikkelingen financiële positie provincies

Kern mededeling:

De aangekondigde maatregelen uit het coalitieakkoord (Rutte IV) leiden tot onzekerheid over de toekomstige financiële positie van provincies. Het IPO ontwikkelt momenteel een strategisch proces gericht op het realiseren van een door de provincies gewenste stabiele financieringssysteem vanaf 2025. Met deze mededeling informeren wij u over majeure financiële thema's, die ook met u afgestemd worden voor het opstellen van de perspectiefnota 2023-2026.

Mededeling:

De aangekondigde maatregelen uit het coalitieakkoord (Rutte IV) leiden tot onzekerheid over de toekomstige financiële positie van provincies. Het coalitieakkoord raakt namelijk onderwerpen zoals het provinciefonds, de financieringssysteem, de normeringssysteem, de accresontwikkeling en het (eigen) belastinggebied.

In het Coalitieakkoord is bijvoorbeeld beschreven dat de teruglopende bekostiging uit het provinciefonds na 2025 opgevangen zou kunnen worden uit vergroting van belastinginkomsten. Dat belastinggebied bestaat nog niet en zou ook een beperkte looptijd kennen, namelijk tot 2030.

Daarnaast verwachten wij vanaf 2023 een nieuw verdeelmodel van het provinciefonds. De uitkomst van een herverdeling kan de financiële positie van de provincie aanzienlijk beïnvloeden, aangezien de uitkering uit het provinciefonds de grootste inkomstenbron is.

Gezien de grote maatschappelijke opgaven en transitie in de fysieke omgeving, die tegelijk majeure investeringen en robuuste uitvoeringskracht van provincies vergen, is het van belang om zekerheid te verwerven over de structurele houdbaarheid van de financiële positie van provincies.

Eind 2021 is in IPO verband gesproken over de inzet van de financiën voor de provinciale rol in de ruimte. Zie daarvoor ook de presentatie die als bijlage is toegevoegd (#2874184). Het verkrijgen van inzicht in de beschikbare financiële middelen voor de (middel)lange termijn is een strategisch vraagstuk. Gezien de huidige vraagstukken is het nodig om stappen te zetten zodat financiële helderheid geboden kan worden in de huidige coalitieperiode, dus voor de Statenverkiezingen 2023.

Het IPO ontwikkelt momenteel een strategisch proces, gericht op het verder ontwikkelen van de financieringssysteem na 2025. Dit proces vergt een integrale aanpak en eensluidende ondersteuning vanuit de diverse belanghebbenden, zoals de provincies, het Rijk, kennisinstellingen, koepels en adviesorganen. Het doel is om voor de zomer van dit jaar met een position paper te komen waarbij ook de 12 provinciale staten worden betrokken. Het tijdspad tot de zomer is cruciaal omdat het rijk heeft aangegeven voor de zomer met een 'contourennota' over de financiën van de decentrale overheden naar de Kamer te willen. Zodra er meer informatie over beschikbaar is zullen wij u daarover nader informeren.

Registratienummer

2923791

Datum

28 februari 2022

Afdeling/Bureau

EFIN

*Openbaarheid***Openbaar***Portefeuillehouder***Hofstra, H.J.**

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Mededeling

Bladnummer

2

Registratienummer

2923791

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB
PP Inzet Financiën Rol in de Ruimte	2874184	Ja

Inzet Financiën voor de provinciale rol in de ruimte.

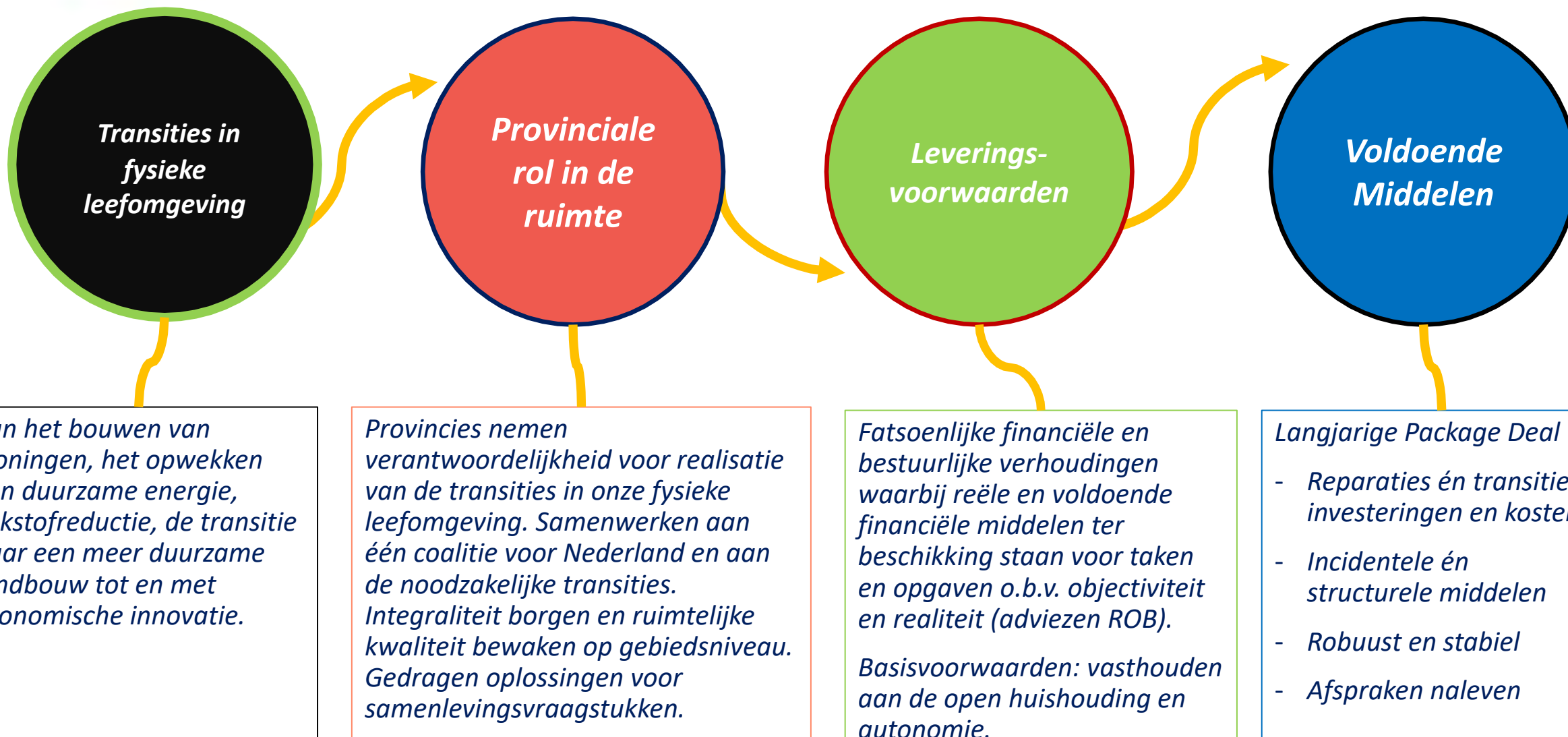
Rol in de ruimte

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven. In de fysieke leefomgeving speelt van alles. Van het bouwen van 900.000 woningen, het opwekken van 35 Twh duurzame energie, stikstofreductie, de transitie naar een meer duurzame landbouw tot en met economische innovatie. Al deze vraagstukken hebben ruimte nodig en die is er onvoldoende. Oplossingen liggen dus op dezelfde vierkante kilometer en dat lukt alleen door de opgaven met elkaar te verbinden.

De provincies nemen de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de transities in onze fysieke leefomgeving. Daarvoor moet het Rijk heldere kaders stellen. We gaan in overleg over de middelen die daarbij horen. De provincies zorgen voor realisatie op gebiedsniveau, samen met andere overheden en partners in de gebieden. Samenwerken aan één coalitie voor Nederland en aan de noodzakelijke transities in onze fysieke leefomgeving.



Samenvattend





Redeneerlijn





Urgente transitie in fysieke leefomgeving: Rol in de ruimte voor provincies

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven. In het ruimtelijke domein dient *ruimte* te worden vrijgemaakt voor majeure transitieopgaven. De regie op deze onlosmakelijk met elkaar verbonden gebiedsopgaven berust bij de provincies.

■ *Uitdagingen*

- Schaarse ruimte: ‘strijd om de ruimte’, ‘niet alles kan en niet alles kan overal’.
- Een samenhangende, robuuste langetermijnstrategie voor landelijk en stedelijk gebied.
- Maatschappelijke betrokkenheid: politieke keuzes die maatschappelijk worden gedragen.
- Om resultaten te bereiken zijn naast doelen, opgaven en visies ook wettelijke en financiële instrumenten nodig.

■ *Meerwaarde van provincies*

- Schaal: concrete aanpak op gebiedsniveau, de schaal tussen de afzonderlijke gemeenten en de provincie in. Dit is de schaal waarop de provincies gewend zijn te acteren.
- Expertise: provincies beschikken van oudsher over de benodigde expertise en contacten voor de ontwikkeling en uitvoering van omgevingsbeleid.
- Instrumentarium: omgevingswet geeft provincies de instrumenten voor realisatie.
- Democratische legitimatie: provincies hebben een helder en eenduidig democratisch mandaat.



Urgente transities in fysieke leefomgeving: Leveringsvoorwaarden

■ *Fatsoenlijke bestuurlijke én financiële verhoudingen*

- Waarde hechten aan Huis van Thorbecke en de positie van decentrale overheden
- Eén overheid: samenwerking en maatschappelijke opgaven voorop
- Evenwicht tussen taken en middelen; financiële basis op orde en voldoende middelen voor nieuwe opgaven
- Evenwicht tussen beleidsvrijheid en uitkeringen
- Uitvoerbaarheid als uitgangspunt
- Stelselafspraken moderniseren

■ *Leveringsvoorwaarden*

- Omarmen van de uitgangspunten en principes uit ROB-advies Rust-Reinheid-Regelmaat
- Afspraken voor korte én lange termijn
- Kader voor beschikbaarheid van incidentele en structurele middelen
- Flexibiliteit en robuustheid in middelen, passend bij gebiedsaanpak
- Stabiliteit garanderen en afspraken naleven [trap op/trap af]

■ *Langjarige Package Deal*

➤ **Reparatie financieel fundament:**

- Fin. problematiek Zeeland, vermogensverevening (herijking verdeelmodel)
- Uitvoeringskosten klimaatakkoord
- Bekostiging opcentenderving
- Achterstallig onderhoud cultuurgoederen
- Stijgende onderhouds- en exploitatielasten infra en OV
- Decentrale taken regionale economie
- Geen opschalingskorting, geen opgelegde cofinanciering

➤ **Investerings- en uitvoeringsmiddelen voor transities:**

- Woningbouw, Klimaatadaptie en Energietransitie
- Natuur, Stikstofreductie, kwaliteit landelijk gebied
- Regionale economie, Digitalisering
- ...



Partnerschap en samenwerking als één overheid voor realisatie

- *Als één overheid – met het Huis van Thorbecke als uitgangspunt – werken aan de realisatie van grote maatschappelijke opgaven en majeure transitieopgaven op gebiedsniveau.*
 - Provincies nemen vanuit hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het ruimtelijk-economisch beleidsdomein de verantwoordelijkheid voor realisatie.
 - Provincies leveren binnen een rijkskader van heldere doelstellingen en keuzes, en binnen een balans van ambities en middelen.
 - Provincies leveren en faciliteren wat andere partners nodig hebben voor realisatie [‘intelligente uitvoering’].
 - Provincies leveren gedragen en democratisch gelegitimeerde oplossingen voor samenlevingsvraagstukken op gebiedsniveau.



Kiezen, prioriteren, faciliteren en uitvoeren

- *Regiearrangement voor realisatie met rijk, decentrale overheden en overige partners.*
 - Focus van provincies op kiezen, prioriteren, faciliteren en uitvoeren.
 - Meervoudige invulling van regisseursrol voor een effectieve samenwerking:
 - doorvertaling van ambities naar gebiedsniveau;
 - samenhang van opgaven onderling en met het DNA van het gebied;
 - sturing op realisatie door gebiedspecifieke rolinvulling van partners en inzet van instrumenten en kennisopbouw;
 - actieve agendering: oplossen van knelpunten, 'leren door te doen'.
 - Aansluiten op wat er is [o.a. RES-en, verstedelijkingsstrategieën].
 - Samenwerken over (provincie)grenzen heen [waar dat aan de orde is].
 - Kwantitatief en kwalitatief concretiseren van leveringsaanbod en leveringsvoorwaarden.



De ruimte en de wil om te investeren

- *Ruimte om te investeren vergt van het rijk vertrouwen, goede condities én voldoende middelen.*
 - Vertrouwen op de decentrale uitvoeringskracht, deskundigheid en governance voor een effectieve realisatie.
 - Werken en handelen vanuit een langjarig perspectief en commitment [meerjarig programmeren, bundelen van kennisinfrastructuur, 'ontwikkelen-evalueren-leren'].
 - Robuuste financiële middelen garanderen: reëel en wendbaar.
 - Bij vernieuwing van stelselafspraken een zorgvuldig proces voeren met constructieve voorstellen wederzijds en voortvarende besluitvorming.
- *De wil om te investeren vergt politiek-bestuurlijk commitment van provincies.*
 - Afspraken uitvoeren, volhardend zijn in het 'leveren van realisatie'.
 - Bereidheid hebben om eigen middelen en/of extra te genereren (belastingruimte) te investeren in realisatie met eigen accenten. [*Niet altijd de hand ophouden*]



Langs de ladder van de financiële verhoudingen

Decentrale autonomie
Zelfstandig bestuur



Medebewind

Decentrale
uitvoeringsorganisatie

Provinciaal
belastinggebied

Provinciefonds

Specifieke
uitkeringen en
Opgavenfondsen

- Zelfstandig belastinggebied behouden voor invulling decentrale autonomie
- Voldoende inkomstenpotentieel en onbenutte belastingcapaciteit behouden.
- Een reële financiële verruiming van het provinciaal belastinggebied gekoppeld aan autonome taakuitbreidingen.

- Voldoende en vrij besteedbare algemene uitkering voor een adequate uitoefening van autonome taken.
- Een reële financiële verruiming van het provinciefonds gekoppeld aan taak- of opgavenuitbreidingen [*plafond eraf*].
- Voldoende ruimte om basisvoorzieningen en – infrastructuur op peil te houden.
- Passende en reële kostenvergoeding voor de verplichte taakuitvoering in medebewind.

- Terughoudendheid in toepassing, enkel tenzij het niet anders kan [*nee, tenzij ...*].
- Uniformiteit binnen en vertrouwen door het rijk als basisbeginsel hanteren zodat controledruk en kosten laag blijven.



De weg naar een doorbraak in de financiële verhoudingen

- *Met een schone lei beginnen...*
 - “Oud zeer” snel oplossen (bv traject verdeelmodel Provinciefonds, bekostiging van opcentenderving, opschalingskorting, etc.). Het staat een goede dialoog in de weg.
 - “Provincie, doet u ook eens 50% cofinanciering” is geen helpend element in de financiële verhoudingen.
- *...en snel aan de slag met oplossingen*
 - Optimaliseren van de financiële en bestuurlijke verhoudingen.
- *Bouwstenen voor nieuwe financiële verhoudingen*
 - ROB Advies: ‘Rust-Reinheid-Regelmaat: evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen’



Bron: Raad voor het openbaar bestuur RUST-REINHEID-REGELMAAT; evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen



Strategie

- *Drie manieren om de problematiek strategisch aan te vliegen richting rijk*

Re-design alles onder één paraplu herontwerpen	
Punt voor punt tackelen	
Slim verbinden en slim timen eerst zekerheid over toekomstig belastinggebied, daarna besluitvorming Cebeon PF-onderzoek.	

- *Timing en volgorde in strategische aanvliegroute*

1

Verhouding rijk/provincies

- Eerst de discussie met rijk voeren waar we met elkaar staan. Wat wil rijk aan provincies overlaten.
- Welke elementen raken de verhouding tussen het rijk en de provincies?
- Concretiseren en goede afspraken over 'wat we leveren', de 'leveringsvoorwaarden', 'bijbehorende middelen'. Neen zeggen als er disbalans is.
- Van belang dat afspraken en zekerheden meerjarig geborgd worden.

2

Onderlinge verdeling tussen provincies

- Hierna bezien hoe de verdeling van middelen tussen provincies kan ingevuld worden.
- Onderlinge verdeling is secundair in de uitwerking van de strategie.



Strategie ... slim verbinden en slim timen

Slagkracht Benutten & Behouden

- Vasthouden aan bestaande afspraken en waar nodig reële bekostiging repareren; herstel financieel Fundament.
- Herijkingen niet meer al regel, maar als uitzondering bij mismatch.
- Reële inzet en reële uitvoeringskosten vergoeden.
- Handhaven opcenten MRB, meeliften met BNG en als dat niet kan dan nieuw belastinggebied.

Fatsoenlijke financiële verhoudingen

Toekomstgericht Binden & Verbinden

- ROB: Rust-Reinheid-Regelmaat omarmen
- Vervanging MRB: meer representativiteit, lage perceptiekosten; Ingezetenheffing en OZB preferent.
- Pleiten voor taakuitbreidingen en dan een reële financiële verruiming van middelen: verruiming belastinggebied [*risico/opportuniteit*], via provinciefonds [*preferent*] of specifieke uitkeringen [*nee, tenzij ...*].
- Decentralisatie-uitkeringen mét verantwoordingsmogelijkheden als alternatief voor SPUKs .
- Meer stabiliteit in normeringssystematiek/accres.

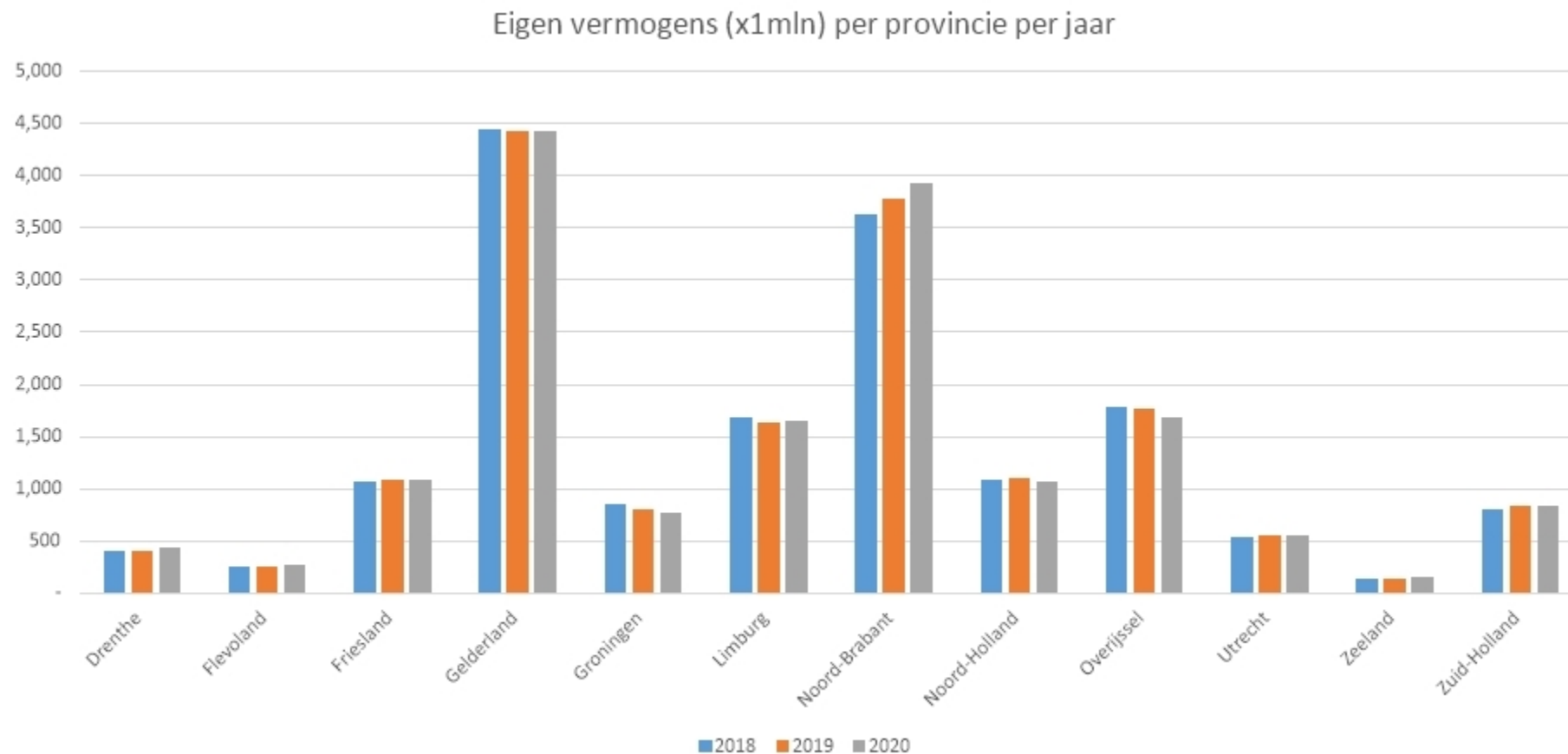
Belastinggebied

Provinciefonds

Specifieke uitkeringen



Financiële positie in beeld





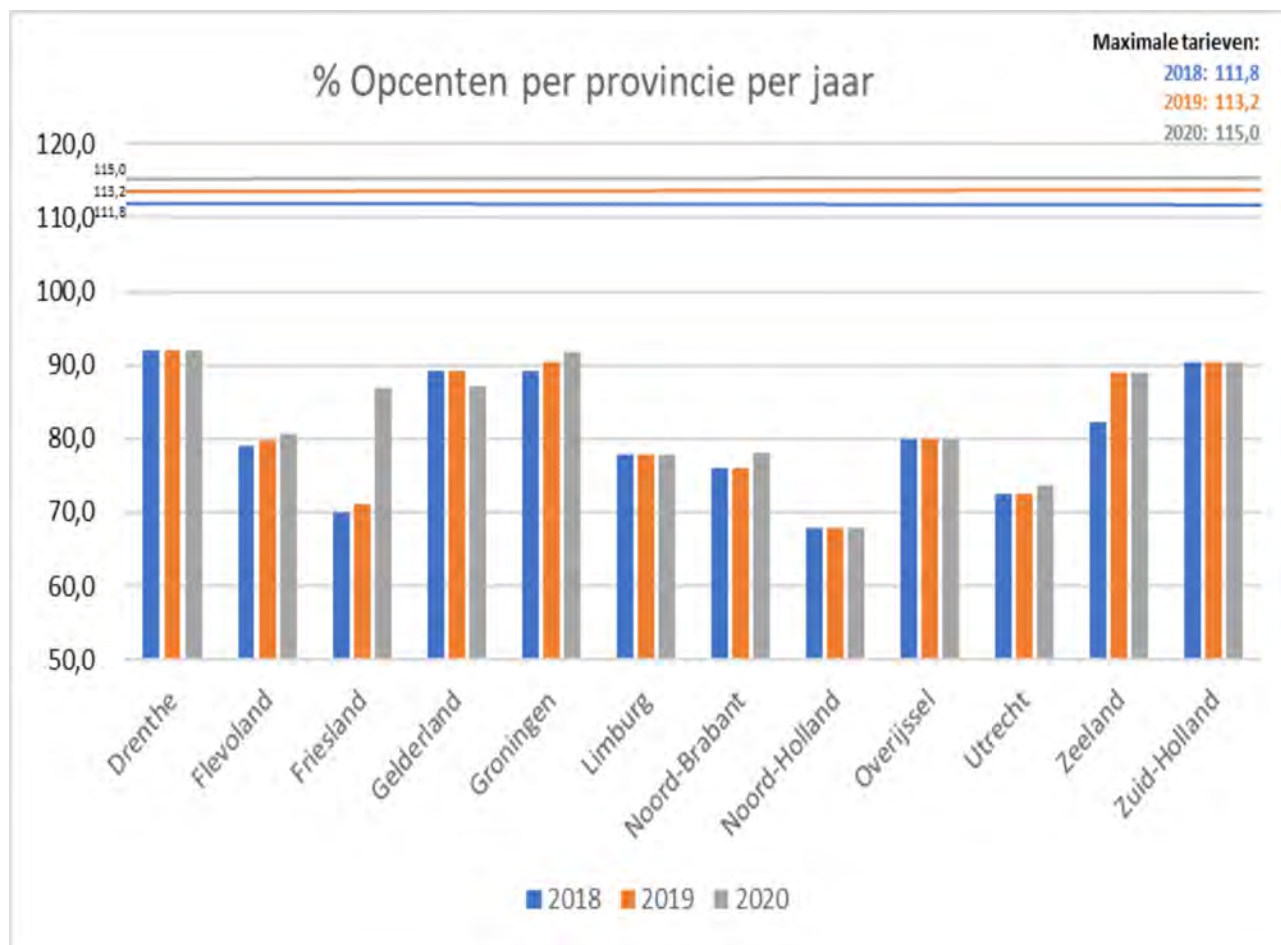
Belastinggebied

Herziening provinciaal belastinggebied

- Behouden van een zelfstandig belastinggebied
- Kansrijke opties: ingezetenenheffing, vestigingsheffing, voertuigenbelasting, onroerendezaakbelasting, toeristenbelasting, opcenten op de kilometerheffing als Betalen naar Gebruik wordt ingevoerd
- Meeste hebben voldoende opbrengstcapaciteit.
- Een belastinggebied dat hoofdzakelijk bestaat uit één belasting heeft voor- en nadelen.
 - Eenvoudiger vormgeving; lagere perceptiekosten.
 - Gehele belastingdruk berust op één type belastingplichtige.
- Belastingmix: betere verdeling belastingdruk en ook belastingen met minder opbrengstcapaciteit benutten hebben (bv. ingezetenenheffing + vestigingsheffing).
- Keuze voor belastingmix houdt geen verplichting om alle belastingen in de mix onmiddellijk in te voeren.



Belastinggebied in beeld



Speelveld

- No regret–positie op korte termijn: uitholling huidige MRB grondslag a.g.v. elektrisch rijden en lease te voorkomen/repareren
- Principiële keuze aan de orde bij andere grondslag en/of invoeren Betalen naar Gebruik [lange termijn]
- Harde uitgangspunten
 - tenminste altijd hetzelfde inkomstenpotentieel behouden; niet pleiten voor verruiming belastinggebied maar voor taakuitbreidingen gedekt door ophoging provinciefonds [*preferent*].
 - onbenutte belastingcapaciteit is hierin een wezenlijk onderdeel.
- Bij keuze tussen alternatieven spelen, naast volume onderstaande uitgangspunten
 - Representativiteit (breed opbracht door burgers en bedrijven), relatie tot het huidige taken- en opgavenpakket.
 - Financiële verruiming gekoppeld aan taakuitbreidingen [*risico/opportuniteit*].
 - Uitvoeringskosten belangrijk criterium.
- Onbenutte belastingcapaciteit [opcenten] ca. 40% liever niet gebruiken vanwege lastenbeperking, voorkeur voor provinciefonds/uitkeringsstelsel mits minder controledruk



Provinciefonds

Herijking verdeelmodel provinciefonds

Issues benoemd die door de herijking van het verdeelmodel moeten worden opgelost. Het betreft:

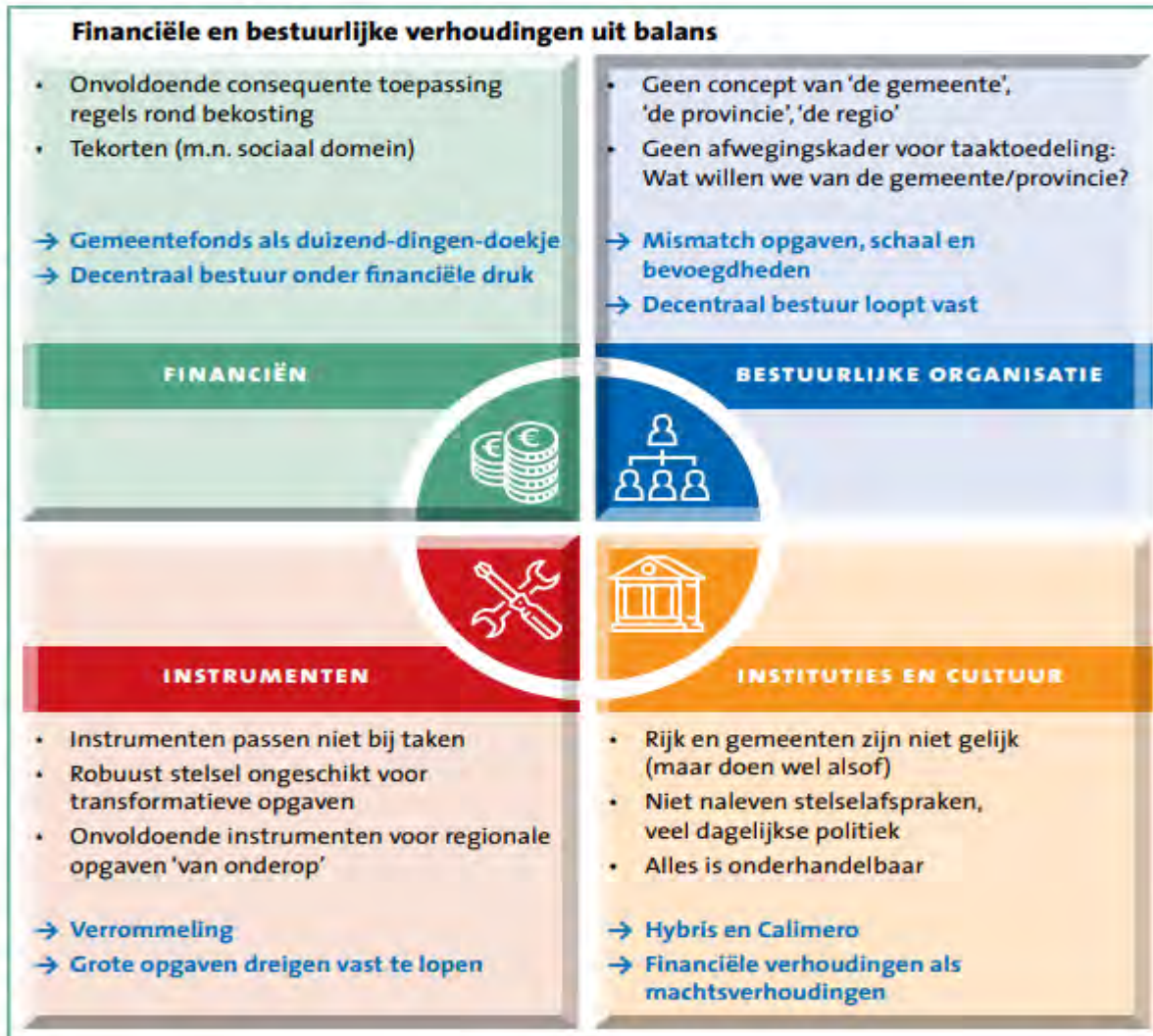
- Effecten van grenswijzingen provincies
- Financiële problematiek Zeeland
- Verrekening vermogen en belastingcapaciteit
- Klimaatakkoord
- Dynamiek van het verdeelstelsel. Hierbij wordt de samenhang met de bekostiging van vervoersregio's meegenomen.
- Kostenoriëntatie
- Stijgende onderhoudskosten infrastructuur en exploitatiekosten OV
- Inkomenscapaciteit
- Regionale economie

Speelveld

- Lopend herijkingstraject (geplande afronding per 31-12-21): herijkingen niet meer als regel, maar als uitzondering bij majeure aanwijzingen voor mismatch
- Noodzakelijke reparaties zijn het fundament voor het herstel van fatsoenlijke bestuurlijke en financiële verhoudingen
- Bij taakuitbreidingen preferent kiezen voor decentralisatie-uitkering in provinciefonds conform ROB-advies Rust-Reinheid- Regelmaat [basisuitkering-medebewinduitkering]
- Inzicht in wettelijke taken en overige taken en de exploitatielasten hiervan
- Herijking leidt tot herverdelingseffecten
- Discussie over de effecten van de verschillen in de vermogensposities van de provincies
- Plafond eraf en scheefgroei stoppen



Uitkeringsstelsel – van disbalans naar balans



Bron: Raad voor het openbaar bestuur RUST-REINHEID-REGELMAAT; evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen

Speelveld

- Omarmen van de uitgangspunten en principes uit ROB-advies Rust-Reinheid-Regelmaat
- Koppelen van majeure geldstromen (brede doeluitkeringen) aan reële taakuitbreidingen provincies en deze ook reëel bekostigen
- Transitie-uitgaven voor energie, woningbouw, natuur, stikstof, klimaatadaptatie, waterveiligheid, vernieuwing landelijk gebied. Preferent via provinciefonds, maar indien dit niet kan, kiezen voor specifieke uitkering.
- Stabiele normeringssystematiek en voorspelbare accressen
- Flexibiliteit in middelen, passend bij gebiedsaanpak
- Objectiviteit, transparantie en uitvoerbaarheid hanteren als uitgangspunten
- Decentralisatie-uitkeringen met verantwoordingsmogelijkheden als alternatief voor specifieke uitkeringen (SPUKs) [aanpassen van de financiële verhoudingswet]
- Stelselafspraken moderniseren en naleven



Processtrategie

■ *Afstemming provincies*

Positie kiezen, iets vinden, ervoor staan.

- AAC Financiën → BAC Financiën → KPS → IPO Bestuur → Overige BAC's
- *'Eendracht maakt macht'*: commitment van 12 provincies/GS'en noodzakelijk
- Provincies als *'Krachtige bestuurslaag'*:
 - Willen we dit als collectief leveren? [bestuurlijke vraag]
 - Kan iedere provinciale organisatie hierop leveren? [ambtelijke vraag]
- Verinnerlijken van het narratief, zowel ambtelijk als bestuurlijk
- Materialiseren van narratief in diverse uitingen en gremia
- Vooruitlopend op onderhandeling: Kwantitatief en kwalitatief per dossier concretiseren van *'wat we leveren'* en *'wat het ons kost'*

■ *Lobby rijk en partners*

Laat je je vragen of gooi je jezelf in de aanbidding?

- Horizontaal verbreden: koepels andere overheden [VNG en UW] betrekken:
 - Samen voor fatsoenlijke financiële verhoudingen
 - Elkaar versterken als lokale en bovenlokale overheden in de realisatie van opgaven.
- *'Eendracht maakt macht'*: per provincie commitment van gemeenten en waterschappen halen
- Formatietafel kabinet ; concretiseren naar een *'bestuursakkoord'* en een *'langjarige package deal'*
- Proactieve dialoog met nieuwe bewindslieden en DG's over leveringsvraag aan provincies of aanbod van provincies
- Tweede kamer bij specifieke dossiers en begrotingsbehandeling
- In de breedte narratief inzetten met verschillende toepassingen afhankelijk van context, dossiers, beleidsdomein, continu in ambtelijke gesprekken
- Media, publicaties kennisinstellingen, ...

[illegible]