

# Meer belastinggeld voor de provincies

Een belangrijk adviesorgaan van de regering stelt voor om het budget van de provincies met tien procent te verminderen. Bovendien moeten provincies hun dividendinkomsten met elkaar gaan delen. Dit maakt van provinciebesturen vermogensbeheerders. Dat lijkt niet verstandig.

Op verzoek van het kabinet heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onlangs een advies opgesteld over de bekostiging van de provincies (Rfv, 2009). Dit advies is voor Nederlandse begrippen ingrijpend, en de daarin geformuleerde conclusies zijn in de provinciale wereld als een bom ingeslagen. Provincies ontvangen van het Rijk een algemene uitkering uit het provinciefonds. Bij de verdeling over de provincies wordt rekening gehouden met verschillen in kosten en in belastingcapaciteit. Het doel is te komen tot een geëgaliseerd speelveld, waarbij provincies bij dezelfde belastingdruk hun burgers een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen leveren. Dit doel wordt met de huidige opzet echter niet bereikt. Dat komt ten dele doordat provincies naast het provinciefonds nog andere inkomstenbronnen hebben (figuur 1), die ongelijk zijn verdeeld. De Rfv adviseert daarom de verdeelsleutel van het provinciefonds te wijzigen, waardoor sommige provincies meer, andere minder uit het fonds krijgen. Bovendien concludeert de raad dat provincies in het afgelopen decennium veel meer zijn gaan uitgeven. Provincies kregen vrij ongemerkt steeds meer geld binnen, zowel uit hun belasting (opcenten op de motorrijtuigenbelasting) als uit hun vermogen (met name dividenden van nutsbedrijven). De hogere inkomsten gaven provincies de mogelijkheid hun activiteiten uit te breiden naar terreinen die eigenlijk niet tot hun taakgebied behoren. Ook werden bestaande taken ruimhartiger uitgevoerd. De Rfv concludeert daarom dat provincies minder geld uit het provinciefonds nodig hebben, en stelt een korting voor van tien procent. Stijgende inkomsten hoeven natuurlijk niet tot hogere uitgaven te leiden. De provincies hadden de hogere inkomsten ook aan de burger kunnen teruggeven in de vorm van lagere belastingen. De literatuur verklaart waarom dit niet is gebeurd. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de bron van inkomsten van grote invloed is op de besteding ervan (Hines en Thaler, 1995). Dat geldt niet alleen voor overheden; ook huishoudens geven bijvoorbeeld een loterijwinst veel gemakkelijker uit dan zuurverdiend salaris. Om dit effect te neutraliseren is het belangrijk de pro-

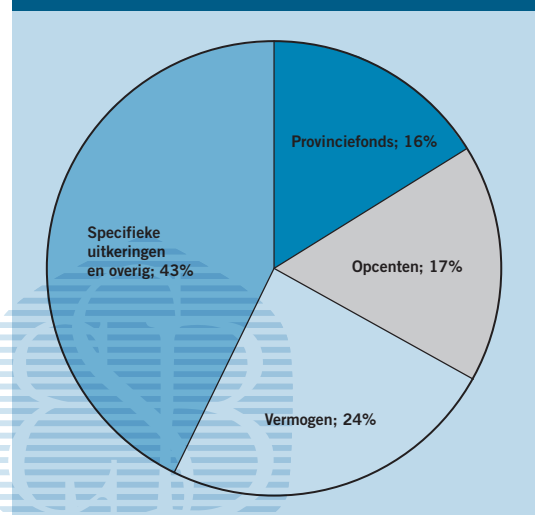
vinciale inkomstenmix zo in te richten dat daarvan voortaan geen opstuwende werking meer uitgaat.

## Vermogensinkomsten

Het tweede ingrijpende voorstel betreft de verdeling van de uitkering uit het provinciefonds. De Rfv stelt voor ook rekening te gaan houden met inkomsten uit aandelenbezit. Hoewel het doel van de fondsconstructie van meet af aan een eerlijke verdeling is geweest, waarbij provincies met een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen bekostigen, wordt bij de bestaande verdeling geen rekening gehouden met verschillen in vermogensinkomsten. Die verschillen zijn groot. De provinciale belangen in nutsbedrijven zijn niet het gevolg van goed beleid van de huidige generatie bestuurders, maar veeleer van historische toevaligheden. Zo heeft Flevoland geen grote belangen in nutsbedrijven, omdat het nog moest worden ingepolderd toen die bedrijven werden opgericht. Het is dus niet onlogisch dat de Rfv voorstelt provincies een lagere rijksuitkering te geven naarmate zij over meer vermogensinkomsten kunnen beschikken. Om ongewenste gedragsreacties te voorkomen gaat de Rfv uit van de vermogensinkomsten in het peiljaar 2007. Interen op het vermogen leidt in de toekomst dus niet tot een hogere uitkering. Hieraan kleeft echter een belangrijk nadeel. De vermogensinkomsten worden zo een structureel bestanddeel van de provinciale inkomstenmix. Provincies zouden hun vermogenspositie voortaan immers niet noe-

Figuur 1

Inkomsten van provincies, 2007.



Bron: Rfv, 2009

**MAARTEN ALLERS**  
Directeur bij het COELO,  
Rijksuniversiteit Groningen

menswaardig kunnen afbouwen, omdat de niet-vermogensinkomsten alleen niet meer voldoende zouden zijn om de noodzakelijke uitgaven te dekken. Het is met het oog op transparantie en rekenschap onwenselijk om overheden voor een meer dan marginaal deel te bekostigen uit de inkomsten uit hun vermogens. Dergelijke inkomsten geven het bestuur te veel de mogelijkheid hun eigen gang te gaan. In een ideale wereld worden de kosten en de baten van overheidsvoorzieningen tegen elkaar afgewogen. De laatste euro die door de overheid wordt besteed moet hetzelfde nut opleveren als de laatste euro die burgers zelf uitgeven. Hoewel dit theoretische ideaal in de praktijk onhaalbaar is, kan er wel in de buurt van worden gekomen door voorzieningen waar mogelijk te bekostigen uit belastingopbrengsten. Als het provinciebestuur een project wil uitvoeren, vraagt het de burgers om geld. Als die het er niet mee eens zijn, dreigt afrekening in het stemhokje.

Als het bestuur daarentegen beschikt over een autonome inkomstenstroom, is het veel gemakkelijker om geld te steken in zaken die voor de belastingbetaler niet zo nodig hoeven. Bovendien lijken overheidsvoorzieningen goedkoper dan ze zijn. Kiezers zien te veel voorzieningen terug voor hun beperkte belastinggeld, omdat ze de vermogensinkomsten en de provinciefondsuitkering niet zien. Daarbij gaat het dus eigenlijk om een verkapte belasting. Een deel van het vermogen van burgers is gestald bij de provincie, die het rendement naar eigen inzicht gebruikt. Dit leidt tot hogere uitgaven dan bij een transparante afweging van belastingprijs tegen nut. Provincies zijn hierin niet uniek; de besteding van de aardgasbaten aan de lopende uitgaven is hier ook een goed voorbeeld van.

Implementatie van het Rfv-voorstel zou de ontstane scheefgroei rechtzetten, maar aan dit voorstel zit een belangrijk bezwaar. Provincies zouden tot in lengte van jaren gedwongen zijn aanzienlijke vermogens te beheren ten einde de inkomsten daaruit op peil te houden. Dat is niet alleen kostbaar; dat daarbij van alles mis kan gaan bewijst het debacle met de IJslandse banken. Grootschalig vermogensbeheer is geen overheidstaak.

## Belastingen

Financiering uit belastingopbrengsten kan een goede afweging van de kosten en baten van overheidsvoorzieningen afdwingen. In de eerste plaats volgt uit het zogeheten Oates-theorema dat het welvaartsverhogend kan zijn om decentrale overheden hun eigen voorzieningniveau te laten kiezen, op basis van de lokale voorkeuren (Oates, 1972). Dat kan door ze een eigen belastinggebied te geven. Een hoger voorzieningenniveau kan alleen met hogere belastingen, lagere belastingen zijn mogelijk door voor minder voorzieningen te kiezen. Over deze theorie bestaat weinig discussie. In de praktijk is de potentiële welvaartswinst in het geval van Nederlandse provincies echter beperkt. Verschillen in voorkeuren voor de door provincies voortgebrachte voorzieningen

zullen binnen provincies wel bestaan, maar op provinciaal niveau middelen die zich waarschijnlijk wel uit.

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, zaken die de kiezer kan afstraffen. Als dit zo is, hoe kan de opbrengst uit de provinciale opcenten de afgelopen tijd dan zo sterk zijn opgelopen? Dat komt omdat het om een onzichtbare belasting gaat, die meelift op een rijksbelasting. Bovendien vertoont de belastinggrondslag een sterke autonome groei door meer en zwaarder belaste auto's. Hoe het ook kan, blijkt uit de kritische manier waarop de gemeentelijke lasten worden gevolgd. De provincies moeten dus een eigen belasting hebben, maar dat moet wel een zichtbare belasting zijn. Burgers kunnen het tarief dan vergelijken met de tarieven in andere provincies, en hun bestuurders op die verschillen afrekenen. Uit empirisch onderzoek blijkt dat zoiets werkt, ook in Nederland (Allers en Elhorst, 2005).

Provincies moeten dus in plaats van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting een andere, goed zichtbare belasting krijgen. Bijvoorbeeld een ingezetenenbelasting: een vast bedrag per huishouden of per volwassene. Die wordt op aanslag geheven en is goed zichtbaar. Omdat de belastingplichtige de hoogte van de aanslag op geen enkele manier kan beïnvloeden is er geen economische verstoring. Ontduiking is vrijwel onmogelijk en de grondslag vertoont geen ongewenste groei. Het moet wel om bedragen gaan die hoog genoeg zijn om de aandacht van de kiezer vast te houden. De bestaande opcenten brengen krap 200 euro per huishouden op. Ter vergelijking: de gemeentelijke lasten bedragen voor huiseigenaren gemiddeld 649 euro per jaar, en voor huurders 367 euro (Allers *et al.*, 2009). Het provinciale belastinggebied zou dus wel iets groter mogen zijn dan het nu is.

## Conclusie

De Rfv constateert terecht dat de grote verschillen in vermogensinkomsten tussen provincies onwenselijk zijn, maar de gekozen aanpak maakt provincieambtenaren tot vermogensbeheerders. De beste oplossing is het teruggeven van de overtollige vermogens aan de burger (Allers, 2009). Wanneer provincies het niet meer nodig hebben moet het geld daar niet blijven hangen. Uitgaven die alleen maar worden gedaan omdat er nu eenmaal geld beschikbaar is, zijn onwenselijk. Het geld moet wel gelijkelijk onder alle inwoners verdeeld worden, anders worden inwoners van Flevoland benadeeld.

Is teruggeven niet haalbaar, dan kunnen de overbodige vermogens door het Rijk worden afgeroomd. Op termijn komt dit op hetzelfde neer als het Rfv-voorstel. Deze operatie is in feite spiegelbeeldig aan de afkoop van de subsidies aan de woningcorporaties in de jaren negentig. Die kregen destijds een groot bedrag ineens in ruil voor afschaffing van een jaarlijkse subsidie. Nu leveren de provincies in een keer een groot bedrag in, maar hun algemene uitkering blijft in ruil daarvoor op peil.

Verder kan er een nieuwe, goed zichtbare provinciale belasting komen die de opcenten op de motorrijtuigenbelasting vervangt. Bijvoorbeeld een ingezetenenbelasting. Om tarieven te krijgen die hoog genoeg zijn om de kiezer scherp te houden kan het aandeel van belastingen in de provinciale inkomsten iets omhoog. In ruil daarvoor kan het Rijk de lasten evenredig verminderen.

### LITERATUUR

Allers, M. (2009) *De energiemiljarden zijn van ons. Me Judice*, jaargang 2, 9 februari.

Allers, M. en J. Elhorst (2005) Zit er een rem op de lokale lasten? *ESB*, 90(4457), 160–161.

Allers, M., C. Hoeben en A. Zeilstra (2009) *Atlas van de lokale lasten 2009*. Groningen: COELO.

Hines, J. en R. Thaler (1995) Anomalies: The flypaper effect. *The journal of economic perspectives*, 9(4), 217–226.

Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Ashgate Publishing.

Rfv (2009) *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*. Den Haag: Rfv.