

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Contactpersoon

bart.coster@raadopenbaarbestuur.nl

T 06-15457246

bart.coster@raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk

2020-0000142727

Uw kenmerk

2019-0000554252

Datum 1 mei 2020
Betreft Financiële gevolgen MRB-vrijstelling elektrische voertuigen voor provincies

Geachte mevrouw Ollongren,

U vraagt mede namens het Interprovinciaal Overleg (IPO) de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om een advies over de ontwikkeling van de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB). Dit vanwege het beleidsvoornemen van de Rijksoverheid om elektrische voertuigen (EV's) vrij te stellen van MRB in de periode 2021-2024 en in diezelfde periode hybride elektrische voertuigen (PHEV's) gedeeltelijk vrij te stellen. In onderstaand advies geeft de Raad zijn overwegingen weer om op basis van een zuivere bestuurlijke afweging tot een vergelijk te komen tussen Rijk en IPO. In bijlage 1 schetst de Raad de achtergronden van het advies en geeft hij een uitgebreidere onderbouwing van de in het advies gegeven argumenten. Bijlage 2 bevat de berekeningen die de Raad heeft gemaakt ter ondersteuning van het advies. Bijlage 3 is een toelichting op deze berekeningen.

Advies

Aanleiding

Eén van de manieren waarop het kabinet de CO₂-uitstoot wil verminderen is door elektrisch vervoer te stimuleren. Hiertoe worden elektrische voertuigen (EV's) tot en met 2024 geheel vrijgesteld van MRB en wordt er voor plug-in hybride elektrische voertuigen (PHEV's) een half tarief gehanteerd. Dit houdt in dat provincies in die periode ook geen opcenten kunnen heffen op EV's die in hun provincie geregistreerd staan en op PHEV's slechts de helft van de opcenten kunnen heffen. De opcenten MRB zijn de voornaamste eigen inkomstenbron voor de provincies.

Adviesaanvraag

In de adviesaanvraag wordt de Raad gevraagd advies uit te brengen op basis van een artikel 2 onderzoek van de Financiële-verhoudingswet. De vraag daarbij is in hoeverre de beleidsvoornemens van het Rijk gerelateerd aan de provinciale opcenten leiden tot een substantiële wijziging in de inkomsten van provincies. De Raad wordt gevraagd hierbij de verschillende definities van derving die het Rijk en het IPO hanteren mee te nemen. Tevens vraagt u de gevolgen van de vrijstelling

Datum
17 april 2020
Kenmerk
2020-0000142727

voor de taakuitvoering van de provincies in beeld te brengen.¹ Aangegeven wordt dat naar aanleiding van dit advies overleg tussen Rijk en provincies zal plaatsvinden over de uitkomsten.

Duiding van de adviesaanvraag

De Raad stelt vast dat in deze adviesaanvraag feitelijke, principiële en praktische vragen door elkaar heen lopen. In de kern gaat het om de interpretatie en de reikwijdte van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). In dit artikel is neergelegd dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van zijn beleid voor decentrale overheden. Bovendien dient het Rijk aan te geven hoe de gevolgen daarvan kunnen worden opgevangen.²

Het gaat bij de toepassing van dit artikel om een politiek-bestuurlijke weging van de feiten, principes en de praktische gevolgen. Hierbij spelen uiteraard ook factoren buiten de motorrijtuigenbelasting een rol, bijvoorbeeld de coronacrisis en zijn financiële gevolgen. Het is niet aan de Raad om deze afweging te maken. De Raad ziet het uitdrukkelijk niet als zijn taak om als geschillenbeslechter op te treden. Hij ziet het wel als zijn taak de mogelijkheden te schetsen en bij te dragen aan een zo zuiver mogelijke afweging door de verschillende argumenten en overwegingen uiteen te zetten.

Definitie van derving

Om een beeld te krijgen van de omvang van de derving, moet eerst worden gedefinieerd wat onder 'derving' wordt verstaan. In de adviesaanvraag worden twee opties voorgelegd:

1. Het Rijk stelt dat er sprake is van derving wanneer de opbrengsten van de opcenten MRB door de maatregel substantieel zouden verslechteren.
2. Het IPO stelt dat de derving gelijk staat aan elke euro die de provincies meer hadden kunnen heffen aan opcenten in het geval dat (PH)EV's niet (gedeeltelijk) waren vrijgesteld van MRB, ten opzichte van de situatie waarin (PH)EV's (gedeeltelijk) vrijgesteld zijn van MRB.

De Raad stelt vast dat een eenzijdige maatregel van het Rijk leidt tot een inperking van de belastinggrondslag van de provincies. Dit betekent een aantasting van de open huishouding van de provincies.³ Door de inperking van de belastinggrondslag lopen zij potentiële inkomsten mis. Het feit dat de inkomsten uit de opcenten MRB voor de provincies naar verwachting blijven toenemen, als gevolg van een voorspelde toename van het aantal voertuigen op fossiele brandstoffen en het toenemende gewicht van voertuigen, doet hieraan niet af. Ook de wijze waarop provincies in hun meerjarenraming al dan niet rekening houden met een stijging van de inkomsten uit de opcenten MRB is niet van belang voor het vaststellen of er sprake is van derving. De Raad stelt vast dat de vrijstelling van (PH)EV's van MRB een aantasting is van de belastinggrondslag van de provincies. In de visie van de Raad is de hoogte van

¹ Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag wijziging inkomsten provincies, van 29 oktober 2019*.

² Artikel 6 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen heeft dezelfde strekking.

³ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Open huishouding van de provincie*, februari 2007.

Datum
17 april 2020

Kenmerk
2020-0000142727

de derving gelijk te stellen aan elke euro die de provincies hadden kunnen heffen aan opcenten in het geval dat (PH)EV's niet (gedeeltelijk) waren vrijgesteld van MRB. Deze definitie sluit aan op de wijze waarop in eerdere gevallen met derving is omgegaan (zie bijlage 1: achtergronden en onderbouwing van het advies, hoofdstuk 2).

Omvang van de derving

Volgens de door de Raad voorgestelde definitie van derving gaat het voor alle provincies over de periode 2021-2024 om een bedrag van €372 miljoen aan gedeelde inkomsten. Hoewel er geen harde grens is tussen marginaal en substantieel, meent de Raad dat een dergelijk bedrag moeilijk marginaal te noemen is. Om verder te duiden hoe substantieel de derving is, kijkt de Raad naar drie factoren. Deze combinatie van factoren schetsen volgens de Raad een goed beeld van de ordegrrootte van de derving.

De eerste factor die de Raad in ogenschouw heeft genomen is hoe zeer het eigen belastinggebied van de provincies krimpt. Gemiddeld is deze krimp in 2024 5,9% (ten opzichte van het scenario waarin provincies wel (volledige) opcenten MRB hadden kunnen heffen op (PH)EV's). Er zijn grote verschillen tussen provincies: het belastinggebied van Zuid-Holland krimpt met 4,4%, terwijl dat van Flevoland krimpt met 14,5%. Hiermee verliezen provincies ook een deel van hun baten, de tweede factor die de Raad meeneemt om de ordegrrootte van de gedeelde inkomsten te wegen: gemiddeld genomen dalen de baten van provincies in 2024 met 2,2%, met als uitschieter Flevoland die in 2024 4,9% minder baten heeft ten opzichte van het referentiescenario.

Ten slotte heeft de Raad gekeken naar de extra opcenten die eigenaars van voertuigen op fossiele brandstoffen zouden moeten betalen, indien de provincies de derving zelf moeten opvangen door middel van een verhoging van de opcenten. Gemiddeld zou dit neerkomen op een stijging van €12,57 per voertuig op fossiele brandstoffen per jaar in 2024, een procentuele stijging van 6,2%. Bij uitschieter Flevoland zouden de opcenten met €28,98 stijgen, een procentuele stijging van 17,14%. Een dergelijke verhoging is, zeker procentueel, een substantiële verhoging van de opcenten MRB voor bezitters van voertuigen op fossiele brandstoffen.

Hoewel een harde grens tussen marginaal en substantieel niet te stellen is, is de Raad op basis van de in overweging genomen factoren van mening dat een dergelijke derving moeilijk marginaal te noemen is. De totale derving is niet laag, en dit blijft zo wanneer het bedrag wordt beschouwd in het licht van het eigen belastinggebied en de jaarlijkse baten.

Gevolgen voor de taakuitvoering

De Raad stelt vast dat het onmogelijk is om eenduidig vast te stellen welke gevolgen de derving heeft voor de uitvoering van taken. Dat geldt overigens ook indien men uitgaat van een stijging van de opcenten. Er is immers geen directe relatie tussen de inkomsten uit de opcenten MRB en bepaalde taken; het zijn algemene dekkingsmiddelen. Provincies zullen binnen de financiële ruimte hun eigen afwegingen maken over de mogelijkheden belasting te heffen en de inzet van de beschikbare middelen. Sommige provincies zouden op hun reserves, voor zover aanwezig, kunnen interen, zodat er geen directe gevolgen zijn voor de

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

taakuitvoering. Dit is een mogelijkheid omdat vooralsnog sprake is van een tijdelijke vrijstelling van de MRB. Structureel inzetten van reserves is geen optie. Onmiskenbaar is dat de financiële ruimte door de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling van (PH)EV's beperkter is dan wanneer deze er niet was, zonder dat het mogelijk is aan te geven welke gevolgen dit heeft voor de taakuitvoering door de provincies. Het feit dat sommige provincies er in absolute zin niet op achteruit gaan, doordat de gedeelde inkomsten minder meeroportbrengsten zijn, is volgens de Raad niet relevant. Net zoals de derving moeten de gevolgen voor de taakuitvoering bezien worden in het licht van het nulscenario: het scenario waarin het beleidsvoornemen van het Rijk niet tot uitvoering komt. Ten opzichte van dat scenario geldt voor elke provincie dat er minder financiële ruimte is om taken uit te voeren.

De wijze waarop de gevolgen kunnen worden opgevangen

In het verlengde van de vraag naar de gevolgen voor de taakuitvoering, conform artikel 2 Fvw, ligt de vraag via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies kunnen worden opgevangen. Overigens houdt artikel 2 Fvw niet in dat het Rijk automatisch gehouden is de kosten, in dit geval de gedeelde inkomsten, te vergoeden.

Bij de afweging of en op welke wijze de provincies gecompenseerd moeten worden dienen de politieke, bestuurlijke en financiële verhoudingen mee te wegen. Zo is het Interbestuurlijk Programma (IBP) de klimaatopgave nadrukkelijk als een gezamenlijke opgave van de verschillende overheidslagen bestempeld. Tegelijkertijd is bij het sluiten van het Klimaatakkoord niet vastgelegd dat het aandeel van de provincies in de Klimaatopgave bestaat uit het afzien van de opcenten MRB op EV.

Uitgangspunt voor de Raad is dat uit artikel 2 Fvw volgt dat zonder een nadrukkelijke politiek-bestuurlijke weging het in de rede ligt dat het Rijk de provincies compenseert voor de gedeelde inkomsten uit de opcenten MRB ten gevolge van het invoeren van de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling op (PH)EV's.

Andere politiek-bestuurlijke overwegingen

Het Rijk kan, naast compensatie, ook aangeven dat de financiële gevolgen via een andere bekostigingswijze opgevangen kunnen worden. Het ligt in de rede deze bekostigingswijze te zoeken daar waar de oorzaak van het probleem ligt, namelijk de opcenten op de MRB.

- Het Rijk zou de provincies de mogelijkheid kunnen bieden om opcenten te kunnen blijven heffen. Daarbij moeten zowel praktische als politieke overwegingen worden meegewogen. De praktische afweging is dat deze optie met hoge uitvoeringskosten gepaard gaat, omdat de provincies hiervoor een eigen heffingssysteem moeten opzetten. Het politieke bezwaar is dat provincies met een opcentenheffing op EV's de stimulans die was bedoeld met de vrijstelling deels ongedaan maken. Ook leidt deze oplossing tot hogere perceptiekosten: doordat de (PH)EV-bezitter twee rekeningen krijgt (een van het Rijk voor de MRB en een van de provincie voor de opcenten daarop) lijkt het voor hem alsof hij meer belasting gaat betalen.
- Het Rijk kan de provincies erop wijzen dat zij de gedeelde inkomsten kunnen opvangen door een verhoging van het opcententarief op de voertuigen op fossiele brandstoffen. Dit zou de stimulans om over te gaan op EV

Datum
17 april 2020
Kenmerk
2020-0000142727

versterken. De provincies zouden hun opcenten met gemiddeld 6,2% in 2024 moeten verhogen, een stijging van €12,57 per voertuig op fossiele brandstof. De verschillen per provincie zijn echter aanzienlijk. Zo zou de provincie Flevoland de opcenten op voertuigen op fossiele brandstoffen met 17,1% moeten verhogen (€28,98) en zou Limburg kunnen volstaan met 4,5% (€8,89).

Wijze van compensatie

Indien het Rijk besluit tot compensatie staan er verschillende mogelijkheden open. De Raad geeft in overweging de provincies zowel vooraf als achteraf te compenseren op basis van een aangepast rekenmodel dat per provincie aangeeft wat de gedeerde inkomsten zijn. Een te overwegen optie is de compensatie te baseren op het rekestarief voor de opcenten.

Hoogachtend,

De Raad voor het Openbaar Bestuur,



Drs. Han Polman, voorzitter



Drs. Rien Fraanje, secretaris-directeur

Datum
17 april 2020
Kenmerk
2020-0000142727

Bijlage 1 Achtergronden en onderbouwing van het advies

1.

Inleiding en aanleiding

Om op nationaal niveau uitvoering te geven aan het Klimaatakkoord van Parijs heeft het kabinet op 28 juni 2019 het Klimaatakkoord gepresenteerd. Het bevat de afspraken gemaakt aan vijf sectortafels: Gebouwde Omgeving, Mobiliteit, Industrie, Landbouw en landgebruik en Elektriciteit. Samen moeten deze afspraken optellen tot 49% CO₂-reductie in 2030 t.o.v. 1990.

Eén van de manieren waarop het kabinet de CO₂-uitstoot wil verminderen is door elektrisch vervoer te stimuleren. Hiertoe worden elektrische voertuigen (EV's) t/m 2024 geheel vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting (MRB) en wordt er voor plugin hybride elektrische voertuigen (PHEV's) een half tarief gehanteerd. Dit houdt in dat provincies in die periode ook geen opcenten kunnen heffen op EV's die in hun provincie geregistreerd staan en op PHEV's slechts de helft van de opcenten kunnen heffen. De opcenten MRB zijn de voornaamste eigen inkomstenbron voor de provincies.

Naast de vraag over de uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord⁴ vraagt u de Raad advies uit te brengen over de vraag in hoeverre de beleidsvoornemens van het Rijk gerelateerd aan de provinciale opcenten leiden tot een substantiële wijziging in de inkomsten van de provincies. Daarbij vraagt u om in het advies de varianten van de hieronder gehanteerde definities mee te nemen en tevens de gevolgen voor de taakuitvoering van provincies in beeld te brengen.⁵

In de adviesaanvraag wordt de Raad gevraagd advies uit te brengen op basis van een artikel 2 onderzoek van de Financiële-verhoudingswet. Artikel 2 van deze wet houdt in dat, indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten inzichtelijk moeten worden gemaakt, omkleed met redenen en gestaafd met kwantitatieve gegevens. In lid 2 van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet staat ook dat het Rijk moet aangeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor een decentrale overheid kunnen worden opgevangen. De vraag of de provincies financiële compensatie van het Rijk moeten krijgen vanwege de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling van (PH)EV's, ligt daarmee in het verlengde van deze adviesaanvraag.

In de optiek van de Raad gaat het dus om verschillende vragen:

- Welke definitie van derving is het meest passend?
- In hoeverre is er sprake van substantiële derving van inkomsten van provincies als gevolg van de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling MRB op (PH)EV's?

⁴ Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag Uitvoeringslasten decentrale overheden als gevolg van het Klimaatakkoord*, 29 oktober 2019.

⁵ Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag wijziging inkomsten provincies*, van 29 oktober 2019.

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

- Welke gevolgen heeft dat voor de taakuitvoering van provincies?
- Via welke bekostigingswijze zouden de financiële gevolgen van de MRB-vrijstelling eventueel kunnen worden opvangen?

Ten grondslag aan deze adviesaanvraag ligt een verschil van inzicht tussen Rijk en provincies over wat als derving van inkomsten moet worden beschouwd. Dit heeft geleid tot een bestuurlijke impasse. Via deze gezamenlijk overeengekomen adviesaanvraag denken Rijk en provincies ieder het gelijk aan hun zijde te krijgen. De Raad ziet het uitdrukkelijk niet als zijn rol om als geschillenbeslechter op te treden. In de optiek van de Raad gaat het in de kern om de interpretatie en de reikwijdte van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Het gaat bij dit artikel, naast het principe dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van zijn beleid voor decentrale overheden, ook om een politiek-bestuurlijke weging van de feiten en de praktische gevolgen. Het is niet aan de Raad om deze afweging te maken. Hij ziet het wel als zijn taak de mogelijkheden te schetsen en bij te dragen aan een zo zuiver mogelijke afweging door de verschillende argumenten en overwegingen uiteen te zetten. De Raad hoopt hiermee een handreiking te bieden voor een oplossing van dit interbestuurlijke meningsverschil.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaat de Raad eerst in op de kwestie hoe derving volgens hem gedefinieerd moet worden. Vervolgens beantwoordt hij in hoofdstuk 3 de vraag of het (gedeeltelijk) vrijstellen van (PH)EV's leidt tot een substantiële wijziging in de inkomsten van provincies. De gevolgen voor de taakuitvoering komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Vervolgens gaat de Raad in op de vraag die in het verlengde ligt van de gevolgen voor de taakuitvoering, namelijk de vraag op welke wijze de financiële gevolgen voor de provincies kunnen worden opgevangen, en meer in het bijzonder op welke wijze een vorm van financiële compensatie zou kunnen worden ingericht. Tot slot geeft de Raad in overweging na te denken over alternatieven voor de opcenten MRB als (voornaamste) grondslag van het eigen belastinggebied van de provincies.

Voorafgaande aan het advies wil de Raad twee opmerkingen maken:

1. De bijdrage van provincies aan de Klimaatopgave

In het kader van Interbestuurlijk programma wordt de klimaatopgave nadrukkelijk als een gezamenlijke opgave van de verschillende overheidslagen bestempeld. De Raad stelt vast dat bij het sluiten van het Klimaatakkoord niet is vastgelegd dat het aandeel van de provincies in de Klimaatopgave bestaat uit het afzien van de opcenten MRB op EV. Het IPO heeft wel zijn handtekening onder het Klimaatakkoord gezet, tegelijkertijd heeft het aangegeven dat de provincies gecompenseerd willen worden voor het mislopen van opcenten door de MRB-vrijstelling voor EV's.

2. Het bieden van de mogelijkheid aan provincies om opcenten te kunnen blijven heffen

Tussen het IPO en het Rijk is ook gesproken over de mogelijkheid dat het Rijk de provincies de mogelijkheid zou bieden om opcenten te kunnen blijven heffen op voertuigen die zijn vrijgesteld van MRB. In het ontwerp-Klimaatakkoord was dit nog de afspraak. Dit plan is echter losgelaten om zowel praktische als politieke redenen. De praktische reden is dat deze optie

Datum
17 april 2020

Kenmerk
2020-0000142727

met hoge uitvoeringskosten gepaard gaat, omdat de provincies hiervoor een eigen heffingssysteem moeten opzetten. Het politieke bezwaar is dat provincies met een opcentenheffing op EV's de stimulans die was bedoeld met de vrijstelling deels ongedaan zouden maken. Aan de praktische en politieke haalbaarheid van deze optie kan dus getwijfeld worden; daarmee is deze optie vooralsnog een theoretische. Dit neemt niet weg dat het Rijk de provincies deze heffingsmogelijkheid alsnog kan geven. In dit geval zou er geen sprake zijn van het ontnemen van een heffingsmogelijkheid. Er kan dan ook niet meer gesproken worden over derving van inkomsten door een beleidsvoornemen van het Rijk. Ten slotte leidt deze oplossing tot meer perceptiekosten: doordat provincies een aparte heffing sturen, los van de MRB, lijkt het voor mensen met een (PH)EV alsof zij juist meer belasting betalen dan mensen met een auto op fossiele brandstoffen. De laatste krijgen immers maar één heffing MRB, inclusief de provinciale opcenten, terwijl de (PH)EV-bezitters twee aparte rekeningen krijgen.

Bovenstaande opmerkingen plaatsen de huidige adviesaanvraag over de mogelijke derving en eventuele compensatie daarvoor in een ander perspectief.

2. De definitie van derving

Het IPO en het Rijk gaan beide uit van andere definities van 'derving'.⁶ Daarom hebben zij de Raad advies gevraagd over wat de meest geëigende definitie van derving is.

- Het IPO stelt dat "provincies met elke verkochte elektrische auto inkomsten mislopen als gevolg van het 0-tarief". Volgens deze definitie is de hoogte van de derving gelijk aan elke euro die de provincies meer hadden kunnen heffen aan opcenten in het geval dat EV's niet waren vrijgesteld van MRB, ten opzichte van de situatie waarin het huidige beleidsvoornemen wordt doorgezet en (PH)EV's (gedeeltelijk) vrijgesteld blijven worden van MRB.
- Het Rijk stelt daarentegen dat de groei van de voertuigen op fossiele brandstoffen en het (toenemend) gewicht van deze voertuigen op fossiele brandstoffen ervoor zorgt dat de totale jaarlijkse opbrengsten uit opcenten in de periode van 2021-2024 in absolute zin niet substantieel verslechteren ten opzichte van het jaar 2020. Er is enkel sprake van minder meeropbrengsten en daarmee is er volgens het Rijk geen sprake van derving. Volgens deze definitie is er alleen sprake van derving wanneer de gemiste inkomsten door het vrijstellen van EV's van de MRB leiden tot een substantiële verslechtering van de opbrengsten uit de opcenten ten opzichte van 2020.

Achter deze ogenschijnlijke simpele vraag wat onder derving moet worden verstaan gaat dus een verschil in opvatting en waardering schuil. Het Rijk stelt zich op het standpunt dat er feitelijk geen sprake is van een vermindering van inkomsten en dat daarmee ook geen sprake is van een aantasting van de financiële positie van de provincies. Naar verwachting gaan de inkomsten van provincies uit de opcenten MRB er in absolute zin niet op achteruit in de periode

⁶ Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Adviesaanvraag wijziging inkomsten provincies, van 29 oktober 2019*.

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

2020-2024.⁷ Dit komt door een aantal autonome ontwikkelingen, waarvan de groei van het wagenpark (waardoor provincies over meer auto's opcenten kunnen heffen) en het zwaarder worden van auto's (waardoor provincies meer opcenten per auto kunnen heffen) de belangrijkste zijn.⁸ Dit zijn autonome ontwikkelingen die los staan van de eenzijdige ingreep van het Rijk.

Door derving te definiëren als een verslechtering van de financiële positie, gaat het Rijk voorbij aan het feit dat zonder de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling van (PH)EV's, de provincies meer opcenten hadden kunnen heffen. Deze beperking van de belastinggrondslag heeft daarmee consequenties voor de open huishouding van de provincies.

In de discussie of er sprake is van derving wordt ook verwezen naar het feit dat de meeste provincies conservatief begroten. In bijvoorbeeld de begroting voor 2019 trekken de meeste provincies de inkomsten uit de opcenten MRB door naar de jaren erop, zonder rekening te houden met de groei van het wagenpark of het stijgende gewicht van de gemiddelde auto, wat leidt tot meer inkomsten uit de opcenten dan geraamd. Er wordt overigens ook geen rekening gehouden met het groeiend aandeel EV's, wat zou leiden tot lagere inkomsten. Het feit dat provincies conservatief begroten wordt gebruikt om te beargumenteren dat het vreemd is om te spreken van derving, aangezien provincies blijkbaar al niet rekenen op meeropbrengsten en er door de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling op (PH)EV's slechts minder meeropbrengsten zijn. De Raad vindt dat de wijze waarop provincies begroten echter geen invloed mag hebben op wat onder derving wordt verstaan. Provincies zouden niet gestraft moeten worden voor een behoedzame begrotingswijze. Deze wijze van ramen is vrij algemeen aanvaard en ook geaccepteerd door de toezichthouder.

De provincies zijn van oordeel dat de vrijstelling van EV's door het Rijk de grondslag voor de belastingheffing inperkt en daarmee de open huishouding van de provincies aantast.

De Raad heeft gekeken naar eerdere definities van derving. Bij eerdere art. 2 zaken (bijvoorbeeld afschaffen precariobelasting telecom, afschaffen OZB-gebruikersdeel en afschaffen precariobelasting nutsbedrijven) werd met derving bedoeld op het bedrag dat de decentrale overheid had gekregen in het geval dat de beleidswijziging niet was doorgevoerd.⁹

⁷ Sterker nog, volgens het gebruikte model (zie hieronder) stijgen de inkomsten uit de opcenten MRB met 2,19%. Dit is wel op macroniveau, oftewel alle provincies bij elkaar genomen. Ook is dit nominaal gezien, niet gecorrigeerd voor inflatie.

⁸ Ook het Rijk hanteert zelf bij zijn begrotingsregels de mutatie ten opzichte van de meerjarenraming (kader) als mee- of tegenvaller. Budgettaire gevolgen van beleidsaanpassingen (tariefs- dan wel grondslagwijziging) moeten gecompenseerd worden door andere inkomstenmaatregelen.

⁹ Zie onder andere:

- Rfv (1999). Advies integratie-uitkering precariobelasting. Raad voor de financiële verhoudingen, Den Haag.
- Rijksoverheid (2017). Aanpassing overgangstermijn afschaffing precariobelasting. Rijksoverheid, Den Haag.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/02/21/aanpassing-overgangstermijn-afschaffing-precariobelasting>

Datum
17 april 2020
Kenmerk
2020-0000142727

Conclusie

De Raad stelt vast dat de vrijstelling van (PH)EV's van MRB een aantasting is van de belastinggrondslag van de provincies. De hoogte van de derving is gelijk aan elke euro die de provincies hadden kunnen heffen aan opcenten in het geval dat (PH)EV's niet (gedeeltelijk) waren vrijgesteld van MRB.

3. Omvang van de wijziging

Vervolgens is de vraag aan de orde of de (gedeeltelijke) vrijstelling van MRB van (PH)EV's leidt tot een substantiële wijziging in de inkomsten van de provincies. Mocht de derving namelijk marginaal blijken, dan kan in alle redelijkheid van de provincies worden verlangd de financiële gevolgen daarvan zelf op te vangen. In de voorgaande periode waren nulemissie-auto's ook al tijdelijk vrijgesteld van MRB zonder dat provincies daarvoor zijn gecompenseerd. Het ging in deze periode nog om een betrekkelijk bescheiden aandeel van het wagenpark.¹⁰

Om de wijziging in inkomsten te berekenen is de Raad uitgegaan van het Carbontax-model van Revnext. Dit is een model dat onder andere gebruikt kan worden om het aandeel (PH)EV's van het totale wagenpark te voorspellen en daarmee de opcenten die (niet) geheven kunnen worden. Het Carbontax-model is volgens het PBL het beste model voor dergelijke berekeningen¹¹, maar kent wel een beperking: het doet alleen op landelijk niveau voorspellingen. De Raad vindt het belangrijk om de wijziging in inkomsten niet alleen landelijk maar ook per provincie inzichtelijk te maken, omdat er grote verschillen bestaan tussen in hoeverre provincies afhankelijk zijn van de inkomsten uit de opcenten MRB. Ook stijgt het aandeel EV's in provincies waarin veel leaseauto's geregistreerd staan relatief snel ten opzichte van provincies waarin minder leaseauto's geregistreerd staan.

Om een inschatting te maken van de gedeerde inkomsten per provincie in 2024 en de impact daarvan heeft de Raad een berekening gemaakt op basis van het Carbontax-model en de verschillen tussen provincies in hun inkomsten uit de opcenten MRB.¹² Hieruit blijkt dat de wijziging in inkomsten per provincie wel

- Rijksoverheid (2016). Precariobelasting op nutsnetwerken afgeschaft. Rijksoverheid, Den Haag. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/27/precariobelasting-op-nutsnetwerken-afgeschaft>
- Kamerstuk II, 2004/05, 30096 nr. 3. (Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen)).
- Centraal Planbureau (2018). Gevolgen van het afschaffen van de ozb voor gebruikers van woningen op de andere gemeentelijke heffingen. Centraal Planbureau, Den Haag. Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006). Circulaire Gemeentefonds 10 maart 2006. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

¹⁰ In 2015 was het aandeel EV's van het totale wagenpark 0,12%; in 2018 was dit 0,54%. Ter vergelijking: voor 2024 wordt het aandeel EV's geschat op 6,58%.

¹¹ Hilbers, H. & Mommaas H. (2019). *PBL gebruik Carbontax-model: Position paper en beantwoording vooraf gestelde vragen t.b.v. hoorzitting Tweede Kamer d.d. 16 april 2019*. PBL, Den Haag.

¹² Op de webpagina waar u dit advies vindt, vindt u ook de cijfermatige onderbouwing ervan.

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

enige verschillen laat zien. Terwijl de provincie Zeeland in totaal €9,6 miljoen derft, derft de provincie Zuid-Holland €56,2 miljoen.¹³

De verschillen tussen de provincies worden overigens door de werking van het provinciefonds enigszins gedempt. Dit omdat bij de verdeling van het provinciefonds rekening wordt gehouden met de belastingcapaciteit van de provincies. Een lagere belastingcapaciteit als gevolg van het niet kunnen heffen van opcenten op EV's leidt ceteris paribus tot een hogere uitkering uit het provinciefonds. Dit betreft slechts een herverdeling van de verminderde belastingcapaciteit; de verminderde belastingcapaciteit voor de provincies als geheel blijft hetzelfde.

In totaal gaat het voor alle provincies over de periode 2021-2024 om een bedrag van €372 miljoen aan gedeerde inkomsten. De Raad meent dat een dergelijk bedrag moeilijk marginaal te noemen is.

Om verder te duiden hoe substantieel dit bedrag is, kijkt de Raad naar drie factoren. De eerste is hoe hoog de derving per provincie is ten opzichte van het bedrag aan opcenten MRB dat ze anders hadden kunnen heffen. Oftewel, een procentuele uitdrukking van de krimp van de eigen belastinggebieden van provincies (ten opzichte van hoe groot hun belastinggebied zonder het beleidsvoornemen van het Rijk was geweest in 2024). In 2024 komt deze krimp neer op 4,4% in Zuid-Holland tot 14,5% in Flevoland. Gemiddeld gaat het om een krimp van 5,9%. Evenals het totale gedeerde bedrag is een dergelijke krimp van de eigen belastinggebieden van provincies niet marginaal te noemen.

De Raad komt tot dezelfde conclusie wanneer hij kijkt naar de tweede factor: hoe zeer de totale baten van provincies teruglopen ten opzichte van het scenario waarin zij nog wel (volledige) opcenten konden heffen op (PH)EV's. Gemiddeld genomen lopen de baten van provincies in 2024 2,2% terug. Ook hier zijn er verschillen tussen provincies: de baten van Overijssel en Limburg lopen 1,4% ten opzichte van het referentiescenario, terwijl Flevolands baten 4,9% teruglopen.

Ten slotte kijkt de Raad naar het bedrag wat provincies extra zouden moeten heffen op voertuigen op fossiele brandstoffen in het geval dat zij de derving zelf zouden opvangen door het opcententarief te verhogen. Gemiddeld zou dit neerkomen op een stijging van €12,57 per voertuig op fossiele brandstoffen per jaar in 2024, een procentuele stijging van 6,2%. Bij uitschieter Flevoland zouden de opcenten met €28,98 stijgen, een procentuele stijging van 17,14%. Een dergelijke verhoging is, zeker procentueel, een substantiële verhoging van de opcenten MRB voor bezitters van voertuigen op fossiele brandstoffen.

¹³ Bij het berekenen van de inkomstenderving wordt uitgegaan van de geraamde opbrengsten uit opcenten in de provinciebegrotingen van 2020. Sommige provincies houden wel rekening met een groei van het wagenpark, andere niet. Daardoor is de nulsituatie niet helemaal gelijk. Het meerekenen van de groei van het wagenpark creëert echter niet zulke grote verschillen ten opzichte van het niet meerekenen dat de provincies niet meer onderling vergelijkbaar zijn. Bij eventuele compensatie zou dit wel gelijk getrokken moeten worden. Anders zouden provincies benadeeld worden door het wel meenemen van de groei van het wagenpark in de voorspellingen van hun inkomsten uit opcenten.

Datum
17 april 2020
Kenmerk
2020-0000142727

De Raad heeft overwogen een vierde factor mee te nemen om te duiden of de wijziging in de provinciale inkomsten uit opcenten marginaal of substantieel zijn, namelijk hoe groot de derving is ten opzichte van de grootte van de provinciale reserves. De Raad is echter van mening dat de grootte van de provinciale reserves niet bepalen of een bepaald bedrag aan derving marginaal of substantieel is. Opgebouwde reserves zijn namelijk gevolg van eigen beleidskeuzes en boekhoudkundige voorschriften. Ook zou dit suggereren dat provincies hun reserves zouden moeten inzetten om gedeerde inkomsten op te vangen, terwijl zij deze mogelijk voor andere toekomstige uitgaven hebben gereserveerd. Dit is onderdeel van het autonome provinciale beleid. Ten slotte zijn de reserves zeer ongelijkmatig over de provincies verdeeld. Als er iets gezegd zou moeten worden over de orde van grootte van de inkomstenwijziging in het licht van de provinciale reserves, zou dit dus per provincie gedaan moeten worden.

Conclusie

De (gedeeltelijke) vrijstelling van MRB van (PH)EV's leidt tot een substantiële wijziging in de inkomsten van de provincies. Zowel het totaalbedrag aan derving (€372 miljoen) als de andere graadmeters geven aan dat de derving substantieel te noemen is. Hierdoor moet serieus gekeken worden naar de gevolgen voor de taakuitvoering en via welke wijze de financiële gevolgen van de MRB-vrijstelling opgevangen kunnen worden.

4. Mogelijke effecten op de provinciale huishouding

U vraagt de Raad om in het advies tevens de gevolgen voor de taakuitvoering van provincies in beeld te brengen. Impliciet veronderstelt dit dat het Rijk de gedeerde inkomsten niet (volledig) compenseert; anders zouden er immers geen gevolgen voor de taakuitvoering kunnen zijn. De achterliggende gedachte is of, gelet op de financiële positie van provincies en de aard van hun takenpakket, het wel een probleem is dat de provincies te maken krijgen met minder meeropbrengsten. Dit leidt in de optiek van de Raad niet tot een zuivere discussie. Of de middelen van de provincies in overeenstemming zijn met hun takenpakket is namelijk een vraag van geheel andere orde. Als gemeend wordt dat de middelen van de provincies niet in overeenstemming zijn met hun takenpakket, zou hiervoor gekeken moeten worden naar een structurele oplossing. Het niet compenseren van gedeerde inkomsten is dit niet.¹⁴

De Raad maakt voor de beantwoording van deze vraag een onderscheid in de gevolgen voor de taakuitvoering sec en de mogelijkheden die provincies hebben om de gevolgen op te vangen.

Taakuitvoering

Provincies hebben veel beleidsvrijheid en hebben weinig hard omschreven wettelijke taken. De gevolgen voor de taakuitvoering zijn daarom niet eenduidig vast te stellen. Het is onmogelijk vast te stellen welke taken zij niet of in mindere mate zouden kunnen uitvoeren. Er is immers geen directe relatie tussen de

¹⁴ Voor suggesties voor een structurele oplossing, zie: Rfv, Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies, maart 2009.

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

inkomsten uit de opcenten MRB en bepaalde taken; het zijn algemene dekkingsmiddelen.¹⁵ Provincies zullen binnen de financiële ruimte hun eigen afwegingen maken over de inzet van de beschikbare middelen. Die financiële ruimte is daarbij van veel ontwikkelingen afhankelijk.

Voor zover aanwezig zouden provincies er voor kunnen kiezen om op hun reserves in te teren zodat er geen directe gevolgen zijn voor de taakuitvoering. Dit is een mogelijkheid omdat vooralsnog wordt uitgegaan van tijdelijke vrijstelling van de MRB: in 2025 geldt een kwarttarief (25% van de MRB en opcenten wordt geheven) en vanaf 2026 wordt weer de volle MRB (en opcenten) geheven. Op basis van de evaluatie van de MRB-vrijstelling in 2023 kan het beleid eventueel verlengd worden.¹⁶ Structureel inzetten van reserves is geen optie.

Het feit dat de gedeerde inkomsten minder meeropbrengsten zijn en provincies er op macroniveau in absolute zin niet op achteruit gaan, wordt regelmatig gebruikt om te beargumenteren dat er geen sprake kan zijn van gevolgen voor de taakuitvoering. Het is allereerst goed op te merken dat dit slechts op macroniveau geldt; als provincies individueel worden bekeken, is het waarschijnlijk dat de provincies die relatief de meeste inkomsten derven er ook in absolute zin op achteruit gaan. Maar zelfs als provincies er in absolute zin niet op achteruit gaan, omdat de gedeerde inkomsten slechts minder meeropbrengsten zijn, is het verkeerd te concluderen dat er daarom geen sprake kan zijn van gevolgen voor de taakuitvoering. Zij hebben immers, ten opzichte van het scenario waarin zij wel (volledige) opcenten hadden kunnen heffen op (PH)EV's, minder middelen om hun taken uit te voeren. Dat de taakuitvoering er niet op achteruit gaat ten opzichte van de taakuitvoering in 2020, is wat de Raad betreft geen relevant gegeven. Net zoals de derving moeten de gevolgen voor de taakuitvoering gezien worden in het licht van het nulscenario: het scenario waarin het beleidsvoornemen van het Rijk niet tot uitvoering komt, oftewel waarin provincies wel volledige opcenten kunnen heffen op (PH)EV's in de jaren 2021-2024.

Conclusie

De gevolgen voor de taakuitvoering zijn niet eenduidig vast te stellen. Het is in de eerste plaats aan de provincies zelf om binnen de financiële ruimte die ze hebben de afweging te maken hoe om te gaan met de financiële gevolgen van de MRB-vrijstelling. Het behoort tot de autonomie, de beleidsvrijheid van de provincies. Duidelijk is dat door de beperking van de belastinggrondslag deze financiële ruimte beperkter is, zonder dat daarbij is aan te geven welke gevolgen dit heeft voor de taakuitvoering door de provincies.

¹⁵ Dat laat onverlet dat bijvoorbeeld de provincie Overijssel in het coalitieakkoord heeft afgesproken dat de meeropbrengsten MRB als gevolg van groei wagenpark gekoppeld heeft aan extra uitgaven verkeersveiligheid.

¹⁶ Goed om te vermelden is dat de MRB-vrijstelling die nu voorligt reeds een verlenging is van de vrijstelling uit de Autobrief II die geldt voor de periode 2016-2020, die op zijn beurt weer een verlenging was van de vrijstelling voor de periode 2012-2015 uit de eerste Autobrief.

Datum
17 april 2020

Kenmerk
2020-0000142727

5. **Compenserende maatregelen door het Rijk**

In het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld dat er geen eenduidige relatie is tussen de inkomsten en de taakuitvoering door de provincies. Daarmee is niet gesteld dat ze er niet zijn. In het verlengde van de vraag naar de gevolgen voor de taakuitvoering ligt de vraag via welke bekostigingswijze of op welke andere wijze de financiële gevolgen voor de provincies kunnen worden opgevangen. Het Rijk heeft eenzijdig de MRB-vrijstelling ingevoerd om EV's te stimuleren. Als provincies niet gecompenseerd worden voor hun gedeerde inkomsten, betalen zij indirect mee aan deze beleidskeuze. De overheid die een maatregel treft, moet hier in beginsel ook zelf de kosten voor dragen. Dit om afwenteling van kosten te voorkomen. Het Rijk dient dan ook conform artikel 2 van de Fw aan te geven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen van een beleidsvoornemen kunnen worden opgevangen. Overigens houdt artikel 2 Fw niet in dat het Rijk automatisch gehouden is de kosten, in dit geval de gedeerde inkomsten, te compenseren. Of er sprake moet zijn van compensatie is een politieke en bestuurlijke afweging waarbij verschillende factoren een rol kunnen spelen, zoals de bestuurlijke en financiële verhoudingen, maar ook bijvoorbeeld de financiële gevolgen van de coronacrisis. De Raad is van opvatting dat, zonder een nadere politiek-bestuurlijke weging door het Rijk, het in de rede ligt dat het Rijk de provincies compenseert voor de gedeerde inkomsten uit de opcenten MRB ten gevolge van het invoeren van de (gedeeltelijke) MRB-vrijstelling op (PH)EV's.

Inkomstenmaatregelen

Het Rijk kan ook aangeven dat de financiële gevolgen via een andere bekostigingswijze opgevangen kunnen worden. Het ligt in de rede deze bekostigingswijze te zoeken daar waar de oorzaak van het probleem ligt, namelijk de opcenten op de MRB.

- Het Rijk zou de provincies de mogelijkheid kunnen bieden om opcenten te kunnen blijven heffen op (PH)EV's. Zie hierbij onze opmerkingen in de inleiding hierover.
- Een andere mogelijkheid is dat het Rijk aangeeft dat provincies de gedeerde inkomsten kunnen opvangen door een verhoging van het opcententarief op de voertuigen op fossiele brandstoffen. De provincies zouden hun opcenten met gemiddeld 6,2% over deze periode moeten verhogen. De verschillen per provincie zijn echter aanzienlijk. Zo zou de provincie Flevoland de opcenten op voertuigen op fossiele brandstoffen met 17,1% moeten verhogen en zou Zuid-Holland kunnen volstaan met 4,5%.

Taakverlichting of deregulering

Het Rijk zou de provincies in principe ook kunnen compenseren door bepaalde wettelijke taken van de provincies te schrappen of te verminderen.

Financiële compensatie

Indien het Rijk besluit tot financiële compensatie staan er verschillende mogelijkheden open. Deze compensatie kan vooraf plaatsvinden op basis van de voorspelde derving / het voorspelde aantal (PH)EV's en achteraf op basis van gerealiseerde derving / daadwerkelijk geregistreerde (PH)EV's. Een combinatie van beide is ook mogelijk: compenseer provincies vooraf op basis van het

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

Carbontax-model, aangepast zodat het uitgesplitst kan worden per provincie, en houdt het teveel gecompenseerde bedrag in op of voeg het te weinig gecompenseerde bedrag toe aan de compensatie voor het jaar erop.

Compensatie achteraf is volgens de Raad belangrijk gezien de grote onzekerheden in het Carbontax-model. Hoewel het PBL oordeelt dat het Carbontax-model "van voldoende kwaliteit" is, blijven er grote onzekerheden bestaan die lastig voorspeld kunnen worden en grote invloed hebben op het aantal EV's en daarmee op de gedeelde inkomsten voor provincies.¹⁷ De grootte van de onzekerheden bleek al in 2018: volgens het Carbontax-model zouden er 11.000 EV's bijkomen, maar dat waren er 26.000. De bandbreedtes die het Carbontax-model aangeeft voor 2030 zijn erg groot. Zonder stimulering wordt het aandeel EV's van de totale autovoorraad geschat op 4 tot 44% (afhankelijk van respectievelijk het tegen- en meewindscenario), met het stimuleringspakket (van het ontwerp-Klimaatakkoord) komt dit uit op respectievelijk 50 tot 75%. Daarbij zijn er ook nog eens onvoorspelbare externe ontwikkelingen, zoals op dit moment de coronacrisis, die grote invloed kunnen hebben. Compensatie puur op basis van voorspellingen vooraf is dus kwetsbaar: de kans is groot dat provincies veel meer of veel minder krijgen dan hun daadwerkelijk gedeelde inkomsten.

Een te overwegen optie is de compensatie te baseren op het rekestarief voor de opcenten. Wanneer per provincie wordt gekeken naar de daadwerkelijk gedeelde inkomsten, kan die voor provincies met een gelijk aandeel (PH)EV's verschillend uitpakken. Provincie A had bijvoorbeeld een tarief van 60 opcenten, terwijl provincie B op 80 zat. Hierdoor derft provincie B 1/3 meer opcenten. Hierdoor wordt een hoog opcententariaf dus in zekere zin beloond. Compenseren op basis van daadwerkelijk gedeelde inkomsten, met de tarieven van de provincies zelf, kan ook strategisch gedrag in de hand werken: als een provincie zijn opcententariaf (in een extreem voorbeeld) zou verdubbelen, zou die provincie ook dubbel zoveel compensatie krijgen voor gedeelde inkomsten. Zo'n scenario is op meerdere manieren te voorkomen, maar het baseren van de compensatie op het rekestarief is er een van. Ten slotte houdt een compensatie op basis van het rekestarief de compensatie stabiel, ook wanneer er grote schommelingen in het opcententariaf zijn.

6.

Tot slot: alternatieven voor opcenten MRB

Met een steeds groter wordend aandeel EV's worden de inkomsten van de provincies opgebracht door een steeds kleiner deel van de bevolking (namelijk, door de inwoners met een voertuig op fossiele brandstoffen). Dit terwijl provincies met deze inkomsten maatregelen bekostigen die ten goede komen aan al hun inwoners. Dit kan opgelost worden door de vrijstelling (gedeeltelijk) terug te draaien, maar dit heeft als gevolg dat elektrisch vervoer wordt belast, iets wat het Rijk vooralsnog juist wil stimuleren. Het ontzien van EV's bij de MRB leidt op den duur tot een uitholling van het provinciaal belastinggebied. Een steeds kleinere

¹⁷ Hilbers, H. & Mommaas H. (2019). *PBL gebruik Carbontax-model: Position paper en beantwoording vooraf gestelde vragen t.b.v. hoorzitting Tweede Kamer d.d. 16 april 2019*. PBL, Den Haag.

Datum

17 april 2020

Kenmerk

2020-0000142727

groep inwoners wordt zo steeds meer belast (als provincies hun inkomsten gelijk willen houden). Los daarvan zijn er naar de opvatting van de Raad voldoende redenen om te komen tot een andere grondslag voor het eigen belastinggebied van provincies. Zo zijn de opcenten, zoals ze nu geheven worden, weinig herkenbaar als provinciale belasting. Daarmee is de band tussen kiezer en belastingbetaler zwak. Dit wordt nog eens versterkt doordat een aanzienlijk deel van de kiezers niet bijdraagt aan de provinciale inkomsten.¹⁸

¹⁸ De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, inmiddels opgegaan in de Raad voor het Openbaar Bestuur) heeft in het verleden in verschillende adviezen gepleit voor een beter herkenbare provinciale belasting en een andere grondslag voor de provinciale belastingen, mede vanuit de verduurzamingsopgaven; zie onder andere

- Rfv, *Gevolgen Regeerakkoord voor de financiële verhoudingen*, november 2010
- Rfv, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, maart 2009.
- Rfv, *Economisch omgaan met financiële verhoudingen*, juni 2017.