

# Naar een volwaardig eigen belastinggebied voor provincies?

Arjen Schep

*Bijzonder hoogleraar heffingen lokale overheden*

*Erasmus School of Law*



<https://www.linkedin.com/in/awschep/>



[Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden \(ESBL\)](#)





**Statenlid**nu

## **Inleiding**

- 1. Huidige belastinggebied
- 2. Naar volwaardig provinciaal belastinggebied?
- 3. Aandachtspunten





Statenlidnu

## 1. Huidige belastinggebied

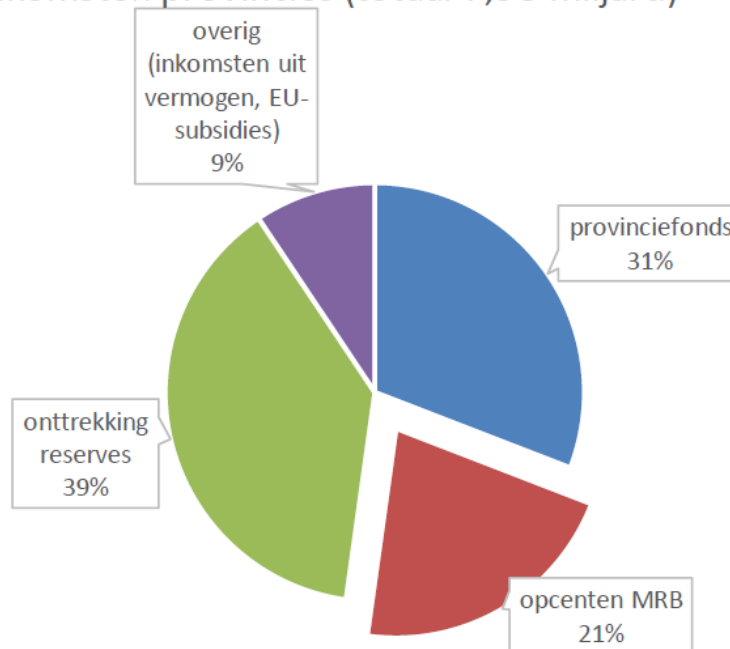
- Gesloten stelsel: rijk bepaalt het **menu** (art. 221, lid 1 Provw)
- ‘Kan’-bepalingen in Provinciewet: wat zet ik op het provinciale fiscale menu?
- Belastingheffing middels verordening: provinciale staten bepaalt **ingrediënten** (art. 220 Provw)
- Ook fiscaal beleid mogelijk, behoudens heffing naar inkomen, winst of vermogen (art. 221, lid 2 Provw)
- Type belasting bepaalt mogelijkheden
  - Algemene belastingen
  - Bestemmingsheffingen
  - Retributies (rechten)

## 1. Huidige belastinggebied

- Opcenten MRB (art. 222 ev Prov.wet) → **Algemene belasting**
  - Precariobelasting (art. 222c Prov.wet) → **Algemene belasting**
  - Rechten (art. 223 Prov.wet) → **Retributie**
  - Grondwaterbeschermingsheffing (art. 15.34 Wet milieubeheer)
  - Grondwaterheffing (art. 7.7 Waterwet)
  - Nazorgheffing gesloten stortplaatsen (art. 15.42 Wet milieubeheer)
  - Ontgrondingenheffing (art. 21f Ontgrondingenwet)
- Bestemmingsheffingen**
- 

# 1. Huidige belastinggebied

Inkomsten provincies (totaal 7,98 miljard)



Bron: CBS statline, Begroting 2021.

# 1. Huidige belastinggebied

Tabel 3 Inkomsten provincies (bedragen x € 1 mln.)

	Realisatie 2018	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Begroting 2022	Begroting 2023
<b>Totale baten<sup>1</sup></b>	<b>9.609</b>	<b>10.592</b>	<b>10.196</b>	<b>8.922</b>	<b>7.643</b>	<b>8.107</b>
<i>waarvan</i>						
Provinciefonds <sup>2</sup>	2.454	2.467	2.603	2.542	2.847	2.996
Specifieke uitkeringen <sup>3</sup>	42	50	570	935	897	400
Motorrijtuigenbelasting <sup>1</sup>	1.617	1.648	1.684	1.720	1.735	1.803

1 Bron CBS Statline

2 Bron Ministerie van BZK

3 Bron realisatiecijfers OSU. Bron begrotingscijfers departementen (met bewerking BZK).

# 1. Huidige belastinggebied

Begrote opbrengsten  
in 2023

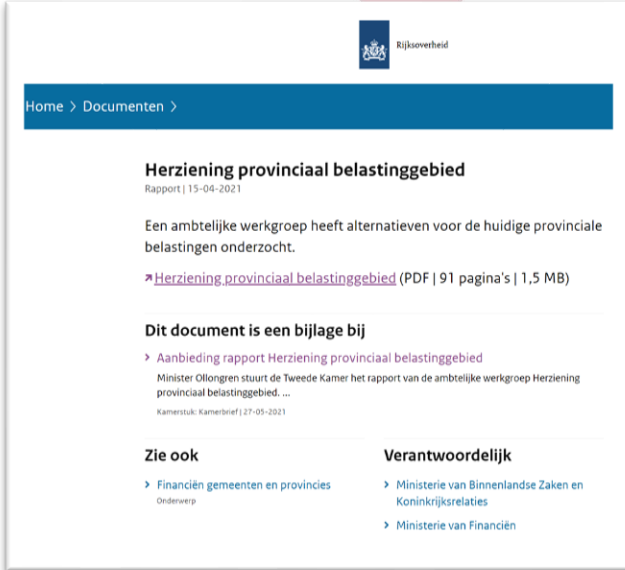
	Opcenten	Leges milieubeheer	Overige leges	Hefing nazorg stortplaatsen	Grondwaterhefing	Totaal
(€ x miljoen)						
<b>Drenthe</b>	62	0,3	0,2	0	0,7	<b>63,2</b>
<b>Flevoland</b>	54,1	0	0	0,4	0,5	<b>55</b>
<b>Friesland</b>	72,6	0,2	0,4	0	0,7	<b>73,9</b>
<b>Gelderland</b>	239,4	1,5	1,3	0	2,2	<b>244,4</b>
<b>Groningen</b>	64,4	0,9	0,4	0	0,4	<b>66,1</b>
<b>Limburg</b>	115,7	0,5	0,4	0	1,1	<b>117,7</b>
<b>Noord-Brabant</b>	282,1	4,5	0,3	0	3,8	<b>290,7</b>
<b>Noord-Holland</b>	229,1	1,9	1,3	0	0,8	<b>233,1</b>
<b>Overijssel</b>	115,5	0,2	0,8	0	1,1	<b>117,6</b>
<b>Utrecht</b>	145,1	0,1	0,5	0	1,3	<b>147</b>
<b>Zeeland</b>	43,6	0,5	0,3	0	0,2	<b>44,6</b>
<b>Zuid-Holland</b>	378,8	3,2	2,2	0	0,4	<b>384,6</b>
<b>Totaal</b>	<b>1.802,40</b>	<b>13,80</b>	<b>8,1</b>	<b>0,4</b>	<b>13,2</b>	<b>1.837,90</b>

## 2. Naar een volwaardig eigen provinciaal belastinggebied?

2.1 Aanleiding

2.2 Alternatieven (Rapport Ambtelijke Werkgroep)

2.3 Commentaar en discussie



The screenshot shows a page from the Dutch government website (Rijksoverheid). The page title is 'Herziening provinciaal belastinggebied' (Review of provincial tax area), dated 15-04-2021. The content states that an advisory committee has investigated alternatives for current provincial taxes. A link is provided for the PDF report: 'Herziening provinciaal belastinggebied' (91 pages, 1.5 MB). Below this, it is noted that the document is an annex to the 'Aanbieding rapport Herziening provinciaal belastinggebied' (Offering report on the review of the provincial tax area), which was sent to the Second Chamber by Minister Ollongren on 27-05-2021. The page also features a 'Zie ook' (See also) section with links to 'Financiën gemeenten en provincies' (Finance municipalities and provinces) and 'Verantwoordelijk' (Responsible) section with links to 'Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties' (Ministry of the Interior and Kingdom Relations) and 'Ministerie van Financiën' (Ministry of Finance).

Webpagina: [link](#)



## 2.1 Aanleiding

- Opercenten MRB: € 1,6 mld (2020)
- Rutte III: vrijstelling elektrische voertuigen, halvering tarief PHEV's
- ROB 1 mei 2020: [Briefadvies](#)
  - Gevolgen provincies: € 372 miljoen (2021-2024)
- Toekomst (Klimaatakkoord): Betalen naar gebruik?
- Diverse [aanvullende rapporten](#) verschijnen (juni 2023)
  - Veel onzekerheden en gevolgen afhankelijk van gekozen variant

## EEN ELEKTRISCHE AUTO BESPAART OVER ZIJN LEVENSDUUR RIJM 60% CO<sub>2</sub>

In vergelijking met een benzineauto. Dit is een schatting, op basis van de gemiddelde CO<sub>2</sub>-emissie voor de stroommix van 2023-2040.



De CO<sub>2</sub>-uitstoot is berekend voor productie (inclusief accu voor EV), onderhoud en er is een schatting gemaakt van de uitstoot voor het (toekomstige) gebruik van de auto. Het gebruik is gebaseerd op een nieuwe middenklasser die ruim 18 jaar lang 12.000 kilometer per jaar rijdt. Daarbij is voor de EV de CO<sub>2</sub>-emissiefactor voor de stroommix van 2023-2040 aangehouden (130 gram CO<sub>2</sub> / kWh). Deze emissiefactor is gebaseerd op een voorspelling van PBL op basis van voorgenomen beleid voor de Nederlandse grijs-groene stroommix tussen 2023 en 2040.

## 2.1 Aanleiding: derving per provincie

	<u>Gederfde opcenten per provincie (netto)</u>					<u>derving als % van opcenten</u>			
	2021	2022	2023	2024	Totaal	2021	2022	2023	2024
<b>Groningen</b>	€ 2.643.448	€ 3.039.491	€ 3.529.439	€ 4.096.900	€ 13.309.278	4,36%	4,96%	5,70%	6,58%
<b>Friesland</b>	€ 3.210.421	€ 3.645.942	€ 4.184.415	€ 4.761.915	€ 15.802.694	4,38%	4,92%	5,59%	6,32%
<b>Drenthe</b>	€ 2.721.384	€ 3.089.933	€ 3.545.811	€ 4.034.877	€ 13.392.005	4,39%	4,93%	5,60%	6,34%
<b>Overijssel</b>	€ 4.349.906	€ 4.889.639	€ 5.568.919	€ 6.284.965	€ 21.093.428	3,71%	4,12%	4,65%	5,22%
<b>Flevoland</b>	€ 7.873.814	€ 8.448.913	€ 9.131.820	€ 9.228.829	€ 34.683.377	12,72%	13,50%	14,45%	14,52%
<b>Gelderland</b>	€ 8.090.663	€ 9.031.063	€ 10.221.572	€ 11.427.914	€ 38.771.212	3,53%	3,90%	4,36%	4,85%
<b>Utrecht</b>	€ 8.819.477	€ 9.462.980	€ 10.290.689	€ 10.689.714	€ 39.262.860	6,57%	6,97%	7,50%	7,75%
<b>Noord-Holland</b>	€ 10.164.725	€ 10.901.612	€ 11.843.558	€ 12.264.138	€ 45.174.033	4,61%	4,89%	5,26%	5,42%
<b>Zuid-Holland</b>	€ 12.252.619	€ 13.358.776	€ 14.780.140	€ 15.893.138	€ 56.284.673	3,48%	3,76%	4,12%	4,40%
<b>Zeeland</b>	€ 1.892.062	€ 2.182.631	€ 2.542.091	€ 2.965.393	€ 9.582.176	4,03%	4,59%	5,30%	6,14%
<b>Noord-Brabant</b>	€ 11.914.255	€ 13.048.890	€ 14.440.601	€ 15.371.731	€ 54.775.477	4,42%	4,79%	5,25%	5,55%
<b>Limburg</b>	€ 3.396.288	€ 3.895.263	€ 4.517.814	€ 5.246.787	€ 17.056.152	2,99%	3,39%	3,89%	4,49%
<b>Totaal</b>	€ 79.999.998	€ 87.999.999	€ 98.000.000	€ 106.000.001	€ 371.999.998	4,60%	5,00%	5,51%	5,93%

Bron: [Briefadvies ROB 2020](#)

## 2.1 Aanleiding: huidige MRB

<b>Sterke punten (§ 3.3)</b>	<b>Kwetsbaarheden (§ 3.4)</b>	<b>Aandachtspunten (§ 3.5)</b>
Opbrengstcapaciteit	Toekomstbestendigheid	Oplossing nodig voor financiële gevolgen vrijstelling EV
Verdeling belastingcapaciteit	Herkenbaarheid	Nieuwe verdeelwijze voor opcenten geheven van leasemaatschappijen
Weinig economische verstoring	Stabiliteit (op lange termijn)	
Uitvoerbaarheid	Beperkte grondslag	

## 2.2 Alternatieven uit rapport Ambtelijke Werkgroep

- Ingezetenenheffing
  - Vestigingsheffing
  - Voertuigenbelasting
- } Territoriale belastingen
- Provinciale OZB
  - Toeristenbelasting
  - Opcenten kilometerheffing
- } Profijtbelastingen

### Beoordelingscriteria

- Noodzakelijk
  - Toekomstbestendigheid
  - Brede grondslag
  - Opbrengstcapaciteit
  - Stabiliteit
- Overig
  - Uitvoerbaarheid
  - Herkenbaarheid
  - Verdeling belastingcapaciteit
  - Geen economische verstoring

### Alternatieve heffingen die zijn afgefallen

- Opercenten op accijnzen
- Provinciale energiebelasting
- Provinciale (leiding)waterbelasting
- Opercenten op gemeentelijke toeristenbelasting
- Opercenten kilometerheffing

	Belastingplichtig:	Toekomstbestendigheid	Brede grondslag	Opbrengstcapaciteit	Stabiliteit	Uitvoerbaarheid / perceptiekosten	Herkenbaarheid	Verdeling belastingcapaciteit	Geen economische verstoring	
		NOODZAKELIJKE CRITERIA				OVERIGE CRITERIA				
		Referentie: Opcenten MRB	auto-bezitters	?	3	5	3	4	2	4
Ingezetenenheffing	inwoners	4	3	4	4	4	3	4	5	
Vestigingsheffing	bedrijven	4	3	3	2	?	4	3	3	
Voertuigenbelasting	inwoners + bedrijven	4	3	5	4	3	3	3	3	
Provinciale OZB	inwoners + bedrijven	4	4	5	4	3	3	3	4	
Toeristenbelasting	niet-inwoners	4	2	3	4	3	2	2	4	
Opcenten kilometerheffing	inwoners + bedrijven	3	3	5	3	?	2	?	?	

Schaal: 5 = uitstekend, 4 = goed, 3 = voldoende, 2 = matig, 1 = slecht, ? = nog niet te bepalen

### 3. Aandachtspunten

- Ontbreken uitvoeringscapaciteit en fiscale expertise
- Concurrentie op belastinggrondslagen
- Relatie met plannen herziening gemeentelijke- en waterschapsbelastingen?

### 3. Aandachtspunten

Tabel: Bestaande, en voorgestelde heffingen lokale overheden naar functie

Heffing naar functie	G/W/P	Belastingplichtige	Grondslag
<b>Burgerschap</b>			
Ingezetenenheffing	P	ingezetene vanaf 18 jaar	nog niet bepaald
Ingezetenenheffing	G	ingezetene vanaf 18 jaar	bedrag pp of huishouden
Ingezetenenheffing (watersysteemheffing)	W	ingezetene huishouden	Vast bedrag
<b>Wonen</b>			
OZB eigenaren woningen	G	eigenaar woning	WOZ-waarde
OZB gebruikers woningen	G	gebruiker woning	WOZ-waarde
Afvalstoffenheffing	G	huishouden	niet voorgeschreven
Rioolheffing	G	eigenaar of gebruiker perceel	niet voorgeschreven
Watersysteemheffing gebouwd	W	eigenaar gebouwd eigendom	WOZ-waarde
Zuiveringsheffing woonruimte	W	gebruiker woning	vervuilingseenheden
OZB eigenaar woning	P	eigenaar woning	WOZ-waarde
OZB gebruiker woning	P	gebruiker woning	WOZ-waarde
<b>Zakelijk vastgoed en grond (ondernemers en instellingen)</b>			
OZB eigenaren niet-woning	G	eigenaar niet-woning	WOZ-waarde
OZB gebruikers niet-woning	G	gebruiker niet-woning	WOZ-waarde
Reinigingsrechten	G	bedrijf	niet voorgeschreven
Rioolheffing	G	eigenaar of gebruiker perceel	niet voorgeschreven
Zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing	W	gebruiker	vervuilingseenheden
Watersysteemheffing gebouwd	W	eigenaar gebouwd eigendom	WOZ-waarde
Watersysteemheffing ongebouwd	W	eigenaar ongebouwd eigendom	oppervlakte
OZB eigenaren niet-woningen	P	eigenaar niet-woning	WOZ-waarde
OZB gebruikers niet-woningen	P	gebruiker niet-woning	WOZ-waarde
Vestigingsheffing	P	nog niet ingevuld	nog niet ingevuld





Statenlidnu

### 3. Aandachtspunten

Heffing naar functie	G/W/P	Belastingplichtige	Grondslag
<b>Recreatie/niet-inwoners</b>			
Toeristenbelasting	G	verblijfbieder of verblijfhouder	niet voorgeschreven
Forensenbelasting	G	eigenaar gemeubileerde woning	niet voorgeschreven
Vermakelijkhedenretributie	G	aanbieder van vermakelijkheid	niet voorgeschreven
Nachtverblijfsbelasting	G	gelegenheidsbieder tot verblijf/verblijfhouder	niet voorgeschreven
Dagverblijfsbelasting	G	gelegenheidsbieder tot verblijf/verblijfhouder	niet voorgeschreven
Toeristenbelasting	P	verblijfbieder	aantal slaapplekken
Watersysteemheffing natuurterreinen	W	eigenaar	oppervlakte
<b>Milieubescherming</b>			
Grondwaterbeschermingsheffing	P	Inrichting die grondwater onttrekt	hoeveelheid grondwater
Grondwaterheffing	P	Inrichting die grondwater onttrekt	hoeveelheid grondwater
Nazorgheffing gesloten stortplaatsen	P	degene die stortplaats drijft	bepaald in nazorgplan
Ontgrondingheffing	P	houder van vergunning	m3 vaste stoffen



Statenlidnu

### 3. Aandachtspunten

Heffing naar functie	G/W/P	Belastingplichtige	Grondslag
<b>Vervoer</b>			
Parkeerbelasting	G	parkeerder of vergunninghouder	diverse
Wegenheffing	W	idem systeemheffing	
Watersyst.heff. ongeb. land- en vaarwegen	W	eigenaar	oppervlakte
Opcenten MRB	P	houder personenauto/motorrijwiel	soort en gewichtsklasse
Opcenten kilometerheffing	P	houder voertuig	nog niet bepaald
Voertuigenbelasting	P	houder voertuig	gewichtsklasse
<b>Openbare ruimte</b>			
Baatbelasting	G	eigenaar onroerende zaak	niet voorgeschreven
Reclamebelasting	G	degene die aankondigt	niet voorgeschreven
Precariobelasting	G, W, P	houder van voorwerp	niet voorgeschreven
BIZ-bijdrage	G	gebruiker/eigenaar niet-woning	vast bedrag of WOZ-waarde
Hondenbelasting	G	houder van hond	aantal honden
Baatbelasting herzien	G	nog niet uitgewerkt	nog niet uitgewerkt
Gebiedsontwikkelingsheffing/GIZ	G	nog niet uitgewerkt	nog niet uitgewerkt

## 4. Commentaar & discussie

### Keuze 1: vervanging van opcenten MRB door 1 nieuwe heffing:

- Ingezetenen- en vestigingsheffing
- Provinciale OZB
- Voertuigenbelasting
- Opcenten kilometerheffing

### Keuze 2: Belastingmix

Variant	Belastingplichtigen	Belastingen
<b>A</b>	inwoners niet-ingezetenen bedrijven	Provinciale ingezetenenheffing Provinciale toeristenbelasting Provinciale vestigingsheffing
<b>B</b>	inwoners  niet-ingezetenen bedrijven	Provinciale OZB woningen (eigenaren en gebruikers) Provinciale toeristenbelasting Provinciale OZB niet-woningen (eigenaren en gebruikers)
<b>C</b>	inwoners  niet-ingezetenen bedrijven	Provinciale ingezetenenheffing Provinciale voertuigenbelasting <b>of:</b> Opcenten kilometerheffing Provinciale toeristenbelasting Provinciale OZB niet-woningen (eigenaren en gebruikers) Provinciale voertuigenbelasting <b>of:</b> Opcenten kilometerheffing

## 4. Commentaar & discussie

Invalshoek/afweging	Geschikte heffing (naar keuze)
Alleen vervanging voor opcenten MRB	Ingezetenheffing Voertuigenbelasting Provinciale OZB Opcenten kilometerheffing
Geen afhankelijkheid van beleid van andere overheden	Ingezetenheffing Vestigingsheffing Voertuigenbelasting Provinciale OZB Toeristenbelasting
Bredere grondslag dan alleen voertuigen	Ingezetenheffing Vestigingsheffing Provinciale OZB Toeristenbelasting
Vergroten democratische legitimatie	Ingezetenheffing Provinciale OZB
Andere grondslag dan andere overheden	Ingezetenheffing Vestigingsheffing