

## 1. Aanleiding

Na een rapport over het gemeentelijk belastinggebied (zie NLFs 2020/0102, 0103, 0109 en 0110 in parlementair dossier 32 140) en de waterschapshellingen (zie *Kamerstukken II* 2020-21, nr. 35 570 XII, nr. 103 met bijlagen) is nu het provinciaal belastinggebied aan de beurt. Aanleiding voor het rapport is de afnemende heffingsgrondslag van de belangrijkste provinciale heffing, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De heffingsgrondslag wordt kleiner door de vrijstelling of vermindering van MRB voor elektrische voertuigen. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in een briefadvies aan de minister (*Kamerstukken II* 2020-21, 32 813, nr. 679, bijlage) geconcludeerd dat deze eenzijdige maatregel van het Rijk leidt tot een inperking van de belastinggrondslag van de provincies en dat dit een aantasting van de open huishouding van de provincies betekent. Het Rijk is verplicht zich rekenschap te geven van deze gevolgen en moet aangeven hoe dit opgevangen kan worden ingevolge artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet. Behalve deze inperking wordt in het kader van de uitvoering van het Klimaatakkoord voorgesteld in plaats van het bezit van auto's het gebruik ervan te gaan belasten. In dat geval zal de MRB en dus ook de opcenten daarop voor provincies afgeschaft worden. Dan zal de provincie een andere eigen heffing daarvoor in de plaats moeten krijgen. Dit rapport dient om de mogelijkheden hiertoe te verkennen.

## 2. Randvoorwaarden en toetsingskader

Bij de mogelijkheden voor een nieuwe provinciale heffing is de ambtelijke werkgroep uitgegaan van een aantal randvoorwaarden, namelijk een solide basis, altijd één of meer algemene belastingen naast bestemmingsheffingen en het verbod op heffing naar draagkracht. Daarnaast heeft de werkgroep een toetsingskader ontwikkeld met als noodzakelijke elementen toekomstbestendigheid, een brede grondslag, een goede opbrengstcapaciteit en stabiliteit en als aanvullende elementen de uitvoerbaarheid (lage perceptiekosten), herkenbaarheid en begrijpelijkheid, een evenwichtige verdeling van de belastingcapaciteit over de provincies en een beperkte economische verstoring.

## 3. Geschikte opties

Geschikte opties zijn volgens de werkgroep een ingezetenenheffing van inwoners, een vestigingsheffing van bedrijven, een voertuigenbelasting van inwoners en bedrijven, een provinciale OZB van inwoners en bedrijven, een toeristenbelasting van niet-inwoners en opcenten op de mogelijk in te voeren kilometerheffing van inwoners en bedrijven. Binnen deze opties zijn weer varianten mogelijk.

Getoetst aan het toetsingskader lijken de ingezetenenheffing, de provinciale OZB en een voertuigenbelasting de beste papieren te hebben. Het hangt echter volgens het rapport ook af van welke invalshoek je kiest. Indien je vergroten van de democratische legitimatie belangrijk vindt, komen alleen de ingezetenenheffing en de provinciale OZB in aanmerking, maar vind je vergroting van de stabiliteit belangrijk, dan komen ook de andere heffingen in aanmerking. Daarnaast noemt de werkgroep dat bij de keuze ook moet worden meegewogen de toekomstbestendigheid, eenvoud, een aanvaardbare verdeling van belastingdruk en inkomenseffecten, (geen) wijzigingen in de ontwikkeling van de macro-lastendruk en de omvang van herverdeleffecten tussen provincies. Herverdeleffecten zullen er wel zijn, aangezien op dit moment het autobezit, mede door de vestigingsplaats van een aantal grote leasemaatschappijen en door bevolkingsdichtheid, is geconcentreerd in een aantal provincies.

## 4. Overlapping heffingsgrondslagen met andere lokale overheden

Behalve herverdeleffecten en verschuiving in de belastingdruk noem ik nog een punt om rekening mee te houden, namelijk de verdeling van heffingsgrondslagen over de verschillende lokale overheden. Door het verbod op heffing naar draagkracht, zijn slechts enkele heffingsgrondslagen geschikt voor lokale heffingen. Logisch is het om een heffingsgrondslag te kiezen die aansluit bij het territorium van de lokale overheid. Dat kan zijn de woning of het bedrijf die/dat staat op het grondgebied van de lokale overheid, zodat de onroerende zaak als heffingsgrondslag dient. Ook kan dat de woon- of vestigingsplaats zijn, zodat een bedrag per ingezetene/vestiging geheven kan worden. Een ander logische keuze is een heffingsgrondslag die aansluit bij de taken of de diensten die de lokale

overheid verricht/aanbiedt. Zo wordt de uitvoering van watersysteemtaken door het waterschap volledig bekostigd met de watersysteemheffing, die een grondslag kent die (globaal) aansluit bij het profijt dat de belastingplichtige heeft van de uitvoering van deze taak. Punt bij provincies is echter, dat de hieruit volgende potentiële heffingsgrondslagen (deels) overlappen met die van de andere lokale overheden. Een inwoner van de provincie is ook altijd een inwoner van een gemeente en van een waterschap. En de provincie voert taken uit op het gebied van ruimtelijke ordening en waterkwaliteit, maar dat doet de gemeente en het waterschap ook. Nu er ook een rapport ligt ter verruiming van het gemeentelijke belastinggebied, waarin onder meer uitbreiding van de OZB en invoering van een ingezetenenheffing wordt voorgesteld, zal de aanpassing van het provinciale belastinggebied in onderlinge samenhang hiermee moeten worden beschouwd. Verschuift door cumulatie van heffingsgrondslagen de verdeling van de belastingdruk niet teveel? En klemt het verbod op heffing naar draagkracht dan niet? Daar waar de opcenten MRB (provincie) en de uitkering uit het Gemeentefonds (gemeente) nog (enigszins) draagkrachtgerelateerd genoemd kunnen worden, zullen de alternatieven die nu worden voorgesteld dat niet of in ieder geval niet in die mate zijn. Wellicht dat in dit verband gedacht kan worden aan een (ruimer) kwijtscheldingsbeleid voor lokale overheden.

## 5. Eenvoud

Tot slot noem ik een praktisch punt. Provincies zijn niet gewend zelf belastingen te heffen. De MRB wordt door de Rijksbelastingdienst geheven inclusief de opcenten en de opcenten worden vervolgens door de Rijksbelastingdienst doorgegeven aan de provincies. Provincies kennen naast de opcenten weliswaar enkele kleinere heffingen, zoals leges, precariobelasting, de provinciale grondwaterheffing en de heffing nazorg gesloten stortplaatsen, maar dat zijn specialistische heffingen die zonder grote, algemene belastingafdeling geheven kunnen worden. Indien provincies op net zo eenvoudige wijze als nu hun belastinggeld willen ontvangen, zou gedacht kunnen worden aan opcenten op een bestaande rijksheffing, of aan tax sharing met andere lokale overheden, waarbij een andere lokale overheid de belasting int en een deel van de opbrengst overmaakt aan de provincie. In verband met de overlap tussen heffingsgrondslagen zou dat laatste bijvoorbeeld mogelijk zijn met een ingezetenenheffing of een OZB.

*Anneke Monsma, Erasmus Universiteit Rotterdam*