Actualiteiten Provinciale inkomstenbronnen



Technische briefing Statencommissie Financiën en Bestuur

22 april 2021

Provincie Noord-Holland

Actualiteiten Provinciale inkomstenbronnen

- **Ontwikkelingen Provinciaal Belastinggebied**
- Motorrijtuigenbelasting
- Verkenning belastinggebied
- **Provinciefonds**
- Herijking normering- / verdeelsystematiek

Motorrijtuigenbelasting [MRB]

Algemeen

- Het heffen van provinciale opcenten op de MRB is vastgelegd in de provinciewet.
- Het aantal opcenten MRB dat provincies mogen heffen voor de belastingtijdvakken die na 31 december 2019 aanvangen, bedraagt ten hoogste 115,0 opcenten [opcententarief Noord-Holland is op dit moment 67,9 opcenten].
- Het heffen van opcenten MRB is een algemeen fiscaal instrument. De opbrengsten ervan zijn onderdeel van de algemene dekkingsmiddelen van de provinciale begroting. Het is geen specifiek fiscaal beleidsinstrument en dekkingsmiddel voor het provinciaal mobiliteitsbeleid.
- De opcenten MRB vormen de belastingcapaciteit van provincies. Het is één van de maatstaven die wordt meegenomen voor de verdeling van middelen uit het Provinciefonds. Hoe hoger de belastingcapaciteit, des te lager de Provinciefondsuitkering. Sinds 2012 wordt voor de belastingcapaciteit een rekentarief van 65,9 opcenten gebruikt in de berekening van het provinciefonds. Dit betekent dat de bruto-provinciefondsuitkering per provincie wordt gekort met de berekende opcentenopbrengst van 65,9 opcenten.

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Algemeen

- Het huidige provinciaal belastinggebied is in de jaren ’80 ingesteld en bestaat vrijwel geheel uit opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). Daarmee heeft het een autobelasting als grondslag. De jaarlijkse opbrengsten bedragen in 2020 circa € 1,6 miljard terwijl de ontvangsten uit het provinciefonds € 2,5 miljard bedragen.
- De provincies en de fondsbeheerders van het provinciefonds (minister BZK en staatssecretaris FIN) hebben afgesproken om een gezamenlijk onderzoek uit te voeren naar bouwstenen voor een toekomstig provinciaal belastinggebied, waarbij geschikte (alternatieve) mogelijkheden voor provinciale belastingen in beeld worden gebracht.
- Ten behoeve van de kabinetsformatie in 2021 worden varianten van onderzocht en betrokken bij de reeds voorgenomen belastingherziening in 2025.
- Een ambtelijke werkgroep onderzoekt binnen de bredere context van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden alternatieven voor het provinciaal belastinggebied. Vertrekpunt voor het onderzoek is dat het provinciaal belastinggebied een solide basis moet hebben en moet behouden.

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Aanleiding

- De samenstelling van het autopark is gestaag aan het veranderen: er komen steeds meer elektrische voertuigen op de weg. Elektrische voertuigen zijn t/m 2024 geheel vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting (MRB) en voor hybride elektrische voertuigen geldt een half tarief. In de toekomst zal de mobiliteit in Nederland mogelijk nog verder veranderen.
- Het huidige systeem van autobelastingen bestaat uit een mix van belasten van bezit en belasten naar gebruik van fossiele brandstoffen via de accijnsheffing. Gelet op de ontwikkelingen in het autopark lijkt op termijn een andere vormgeving van de autobelastingen noodzakelijk. De eigen belastinginkomsten van provincies bestaan vrijwel volledig uit belastingopbrengsten in de vorm van opcenten op de MRB. Aanpassing van deze autobelasting kan ertoe leiden dat de opbrengsten uit provinciale belastingen structureel verminderen of zelfs volledig wegvallen.
- Naast deze ontwikkelingen is het provinciaal taakgebied de afgelopen decennia fors toegenomen, terwijl opcenten alleen worden betaald door bezitters van niet-elektrische (fossiele) personenauto's. De provinciale belastingdruk is ongelijk verdeeld: niet alle inwoners en bedrijven worden op dit moment betrokken in de provinciale belastingheffing. Met het oog hierop is het van belang om alternatieven te onderzoeken voor het huidige belastinggebied.

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Onderzoeksvragen

De werkgroep heeft onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke criteria moet het toetsingskader bevatten waaraan potentiële provinciale belastingen worden getoetst?
- Wat was destijds de achtergrond bij de invoering van provinciale opcenten?
- Wat zijn de sterke punten van het huidige provinciale belastinggebied?
- Welke kwetsbaarheden kent het huidige provinciale belastinggebied?
- Welke aandachtspunten ziet de werkgroep voor het huidige provinciaal belastinggebied?
- Welke kansen liggen er voor een toekomstig provinciaal belastinggebied?
- Welke opties voor provinciale belastingen ziet de werkgroep – mede naar aanleiding van bovenstaande analyse?
- Welke opties zijn het best geschikt wanneer zij worden getoetst aan het toetsingskader?
- Welke aandachtspunten ziet de werkgroep voor een toekomstig provinciaal belastinggebied?
- Welke gevolgen hebben deze opties voor andere elementen van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies (o.a. de inkomstenverevening binnen het provinciefonds)?

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Toetsingscriteria

- Toekomstbestendigheid
- Brede grondslag / redelijk verdeelde belastingdruk ; aanvaardbare verdeling van belastingdruk en inkomenseffecten
- Opbrengstcapaciteit
- Stabiliteit
- Praktische uitvoerbaarheid / aanvaardbare perceptiekosten
- Herkenbaarheid en begrijpelijkheid
- Redelijke verdeling van de belastingcapaciteit over de provincies ; herverdeeleffecten tussen provincies
- Mate van economische verstoring; geen wijzigingen in ontwikkeling macro-lastendruk
- Eenvoud

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Mogelijke samenstelling provinciaal belastinggebied

- Invoering van één alternatieve belasting

Een belastinggebied dat hoofdzakelijk bestaat uit één belasting heeft voor- en nadelen. De praktische uitvoerbaarheid is groter dan bij een samengesteld belastinggebied en de perceptiekosten zullen lager zijn. Anderzijds rust de gehele belastingdruk maar op één type belastingplichtige, waardoor niet alle profijthebbenden van provinciale voorzieningen worden belast. Tevens is het belastinggebied mogelijk kwetsbaarder, doordat bij het vervallen of verschuiven van de belastinggrondslag niet onmiddellijk alternatieve grondslagen voorhanden zijn.

De opties voor een belastinggebied bestaande uit één (type) belasting zijn als volgt:

- ❑ ingezetenen- en vestigingsheffing
- ❑ provinciale OZB op woningen en niet-woningen (zowel het gebruikers- als het eigenarendeel)
- ❑ voertuigenbelasting
- ❑ opcenten op de kilometerheffing

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Mogelijke samenstelling provinciaal belastinggebied

- Invoering van belastingmix

  Als in de Provinciewet een aantal facultatieve belastingen zou worden opgenomen, krijgen provincies de mogelijkheid om zelf een belastingmix samen te stellen die past bij de eigen specifieke situatie. Zo kan de belastingdruk worden gespreid over verschillende typen belastingplichtigen (inwoners, bedrijven en niet-inwoners). Mogelijke varianten:

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

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Ambtelijk vervolgproces

- Afronden van het ambtelijk overleg met bestuurlijke stuurgroep Rijk en Provincies
- Na richtinggevende besluiten over het toekomstige provinciaal belastinggebied is het uitvoeren van vervolgonderzoek nodig op de volgende terreinen:
  - Nadere uitwerking van nieuwe provinciale belastingen
  - Te verwachten herverdeeleffecten tussen provincies (berekend in verschillende varianten)
  - Wetgevingsconsequenties
  - Formele uitvoeringstoets
  - Voorbereiding praktische uitvoering

Bouwstenen voor toekomstig belastinggebied

Verder bestuurlijk proces

- Afhankelijk van richtinggevende besluiten in kabinetsformatie, regeerakkoord en nieuwe kabinet. Wellicht meer duidelijkheid in het najaar.
- Ten behoeve van de kabinetsformatie in 2021 zijn varianten van Betalen naar Gebruik (BnG) en varianten van lokale belastingen onderzocht. De invoering van een nieuw stelsel zou kunnen worden betrokken bij de reeds voorgenomen belastingherziening in 2025.

Verdere betrokkenheid Provinciale Staten

- Verwachtingen Statencommissie over verdere betrokkenheid:
  - technische briefing Statencommissie zodra meer informatie beschikbaar;
  - inhoudelijk gesprek in PS hierover nodig?
  - …

Provinciefonds

Herijken normering- / verdeelsystematiek

- Afspraak dat de ontwikkeling van provinciefonds gelijke tred zou moeten houden met de rijksuitgaven. Deze afspraak, de normeringssystematiek, is gestart in 1995, is in beginsel voor onbepaalde tijd en bestaat uit een rekenkundige uitkomst en een bestuurlijke weging.
- Afhankelijkheid van uitgavenritme Rijk. Provincies ondervinden gedurende een lopend begrotingsjaar inkomstenschommelingen als gevolg van de huidige systematiek.
- Parallel aan het onderzoek naar de normeringssystematiek vinden onderzoeken plaats naar mogelijke hervormingen van het gemeentelijk en provinciaal belastinggebied, de ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen en de uitkeringsmechanismen binnen het gemeente- en provinciefonds.
- Herverdeeleffecten tussen provincies op basis van belastingcapaciteit en eigen vermogen. Uitgangspunt bij de verdeling zijn de mogelijkheden van een medeoverheid om een gelijk voorzieningenniveau te kunnen realiseren als een vergelijkbare medeoverheid, bij een gelijke belastingdruk.

Provinciefonds

Herijken normering- / verdeelsystematiek

- De afgelopen maanden is een plan van aanpak voorbereid voor de herijking van het Provinciefonds in de kopgroep en de stuurgroep.
- Het plan van aanpak is nog in ontwikkeling en wordt nog verder aangescherpt.