

Vergaderjaar 1994–1995

24 272

Wijziging van de Provinciewet en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 in verband met verruiming van het provinciale belastinggebied

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit voorstel dient ertoe het provinciale belastinggebied te verruimen. Daartoe krijgen de provincies de mogelijkheid hun opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) te verhogen met f 750 miljoen. De tarieven van de door het Rijk te heffen MRB zullen worden verlaagd, zodanig dat daaruit een vermindering van de opbrengst voortvloeit die zoveel mogelijk gelijk is aan de uitbreiding van de belastingcapaciteit die aan de provincies wordt toegekend. De algemene uitkering uit het Provinciefonds zal met een zelfde bedrag worden verlaagd. De beoogde datum van inwerkingtreding van deze wet is 1 april 1996.

Het voorstel is voor advies voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg (IPO), dat heeft meegedeeld te kunnen instemmen met het voorstel, onder de voorwaarde van een bevredigende oplossing voor de problematiek van de perceptiekosten en de afdrachtsystematiek (zie par. 6).

In de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies is een grote afhankelijkheid van de provincies ten opzichte van het Rijk kenmerkend. Het eigen provinciale belastinggebied neemt slechts een zeer bescheiden plaats in in het totaal van de provinciale inkomsten. De provincies verwerven slechts circa 10% van hun inkomsten zelf. Met de voorgestelde verruiming stijgt de potentiële opbrengst, de belastingcapaciteit, van de provincies gezamenlijk van ongeveer f 480 miljoen in 1995 tot f 1,23 miljard. De verlaging van de algemene uitkering leidt ertoe dat de omvang van het Provinciefonds van circa f 2,25 miljard terugloopt tot circa f 1,5 miljard.

Reeds lange tijd wordt in brede kring gediscussieerd over verruiming van het provinciaal belastinggebied.

a. In januari 1989 heeft dit geleid tot instelling van de werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen onder voorzitterschap van M.J. Haks. Het rapport van deze werkgroep is in januari 1990 verschenen. In het kabinetsstandpunt betreffende de toekomst van het provinciaal

belastinggebied dat naar aanleiding van dat rapport naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd gezonden (Kamerstukken II 1990/91, 22 070, nr. 2) is ook uitvoerig ingegaan op de historie van het provinciaal belastinggebied.

b. In het kader van de Decentralisatie-Impuls is de behoefte om het belastinggebied van de provincie te verruimen opnieuw aan de orde gekomen. In maart 1992 is aan de Commissie Verruiming eigen middelen van lagere overheden, onder voorzitterschap van prof. dr. C.A. de Kam, opdracht gegeven te onderzoeken op welke wijze deze grotere financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies vorm kan krijgen. Deze commissie heeft in augustus 1992 het rapport «Belastingen omlaag» uitgebracht en daarin een aantal mogelijkheden voor verruiming van het belastinggebied van de provincies genoemd. De commissie heeft zich daarbij mede gebaseerd op hetgeen eerder door de werkgroep Haks naar voren was gebracht.

c. De bijzondere commissie Vraagpunten Decentralisatie (Commissie Franssen) stelt in haar rapport «Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven» (Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 42–43):

«Decentralisatie is ook op lange termijn nodig om levenskrachtige en verantwoordelijke eenheden van binnenlands bestuur in stand te houden. Het onderhouden van de bestuurlijke infrastructuur verlangt van de wetgever, dat hij bereid is waar mogelijk ruimhartig bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden over te dragen. Decentraliseren is in die zin ook investeren in de toekomst» (blz. 38).

In het verlengde daarvan bepleit de Commissie Franssen uitbreiding van de mogelijkheid tot het heffen van eigen belastingen door de lagere overheden (blz. 47).

d. Ook de WRR stelt in zijn advies «Van de stad en de rand» (Rapporten aan de regering; 37 – 's-Gravenhage 1990) dat een sterk en slagvaardig bestuur gebaat is bij een grotere verantwoordelijkheid voor de uitgaven maar vooral, en in samenhang daarmee, bij een grotere verantwoordelijkheid voor de inkomsten.

In het standpunt met betrekking tot het rapport «Belastingen omlaag» dat het vorige kabinet op 15 maart 1994 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr. 24), is de wenselijkheid van verruiming van het belastinggebied van de provincies opnieuw onderschreven. In dat standpunt is uiteengezet dat het voornemen tot verruiming van het provinciale belastinggebied met f 750 miljoen een onderdeel is van de vernieuwing van de financiële verhouding tussen het Rijk en de lagere overheden. Op de plaats van de eigen middelen van de lagere overheden in de financiële organisatie van het binnenlands bestuur is ook ingegaan in de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 15 april 1994 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1993/94, 23 697, nr. 1), waarin een samenhangende visie op de afstemming van de ontwikkelingen ten aanzien van de vernieuwing van de financiële verhouding en de bestuurlijke organisatie is gegeven.

2. Waarom verruiming van het provinciale belastinggebied?

In het kader van de decentralisatie wordt de eigen verantwoordelijkheid van de provincies vergroot en worden taken en bevoegdheden overgedragen. In de periode 1990–1995 is het Provinciefonds hierdoor met f 971 miljoen gestegen. Deze grote stijging wordt met name veroorzaakt door de overheveling van middelen vanwege de decentralisatie van de Welzijnswet, de herziening van het wegenbeheer en milieutaken.

Hoofddargument voor deze verruiming is het streven de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid van mede-overheden te vergroten en de afhankelijkheid van het Rijk te verminderen. Dat kan ook in de financiële

verhouding tot uitdrukking worden gebracht. De Decentralisatie-Impuls heeft de wenselijkheid dat de provincies een groter deel van hun uitgaven dekken uit eigen belastingen en minder uit specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het Provinciefonds, nog eens onderstreept. Daarbij zijn de volgende overwegingen van belang.

- Bij decentrale belastingheffing worden «beslissen» en «betalen» dichter bij elkaar gebracht. Het afwegingsproces wordt gestimuleerd en de doelmatigheid bij de uitvoering van taken wordt bevorderd.
- Vergroting van de financiële zelfstandigheid en vermindering van de afhankelijkheid van het Rijk zal er toe leiden dat provinciale budgetten minder gevoelig worden voor budgettaire ontwikkelingen bij het Rijk.
- De toenemende eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot een breder wordend takenpakket en de daarmee gemoeide uitgaven brengt risico's met zich mee die met een groter belastinggebied beter kunnen worden opgevangen.

3. De keuze om aan te sluiten bij de opcentenheffing op de MRB

De Commissie De Kam noemt in haar rapport «Belastingen omlaag» de volgende mogelijkheden voor verruiming van het provinciale belastinggebied:

- a. provinciale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting;
- b. een provinciale ingezetenenbelasting;
- c. de heffing van provinciale verbruiksbelastingen op milieugrondslag
 - * grondwaterbelasting;
 - * afvalstoffenbelasting;
- d. verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

Het vorige kabinet heeft in zijn standpunt met betrekking tot het rapport van de commissie De Kam (brief van 15 maart 1994, Kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr. 24) gekozen voor de laatstgenoemde mogelijkheid: een substantiële verhoging van de limiet voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting en wel zodanig dat dit leidt tot een stijging van de maximale opbrengst met f 750 miljoen, onder een gelijktijdige verlaging van de hoofdsom voor hetzelfde bedrag en een overeenkomstige verlaging van de algemene uitkering uit het Provinciefonds.

Wij onderschrijven de keuze van het vorige kabinet. Met betrekking tot het belastinggebied van de provincies zijn ook wij van oordeel dat de financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies op dit moment het meest is gediend met een verruiming van het belastinggebied die aansluit bij de bestaande bevoegdheid tot het heffen van provinciale opcenten op de MRB.

Daarbij spelen in ieder geval de volgende overwegingen een rol, ook naar het oordeel van de provincies.

- a. De voorkeur gaat uit naar een aanpak waarbij het proces van verhoging van de belastingcapaciteit enerzijds en verlaging van de algemene uitkering anderzijds zo veel mogelijk per provincie budgettair neutraal verloopt. Ook de perceptiekosten moeten bij voorkeur zo laag mogelijk blijven.
- b. Er moeten als gevolg van deze operatie bij voorkeur geen herverdeeleffecten optreden tussen belastingplichtigen onderling, waarbij met name het onderscheid tussen particulieren en bedrijven aandacht verdient.
- c. De voorkeur gaat tevens uit naar een aanpak die goed inpasbaar is in het nieuwe verdeelmodel. In paragraaf 8 van deze toelichting wordt daarop nader ingegaan.

Wij onderschrijven ook de overwegingen die het vorige kabinet hebben geleid tot de conclusie dat de overige door de Commissie De Kam genoemde mogelijkheden nu moeten worden afgewezen.

- Met betrekking tot de mogelijkheid van provinciale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting zag het kabinet blijkens het meergenoemde standpunt technische problemen, die zullen leiden tot hoge perceptie-kosten.

- Van een voorstel voor een provinciale ingezetenenbelasting is om dezelfde reden afgezien.

- Het vorige kabinet is op de mogelijkheid van de heffing van provinciale grondwaterbelasting en afvalstoffenbelasting al ingegaan in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag (Kamerstukken II, 1992/93, 22 849, nr. 3). Daarin is onder meer aangegeven dat de belastingen op grondwater en afvalstoffen een rol spelen in het beleid van het Rijk om de factor milieu nadrukkelijker in de belastingheffing te betrekken. Dit stelt eisen aan de landelijke uniformiteit. Voorts is in het genoemde standpunt van het vorige kabinet inzake het rapport van de Commissie De Kam gewezen op de zeer ongelijke verdeling van de belastingcapaciteit over de provincies en de te verwachten complicaties in de sfeer van de uitvoering indien deze belastingen in het belastinggebied van een lagere overheid zouden worden ondergebracht. Op grond van deze overwegingen heeft het vorige kabinet besloten om de belastingheffing op milieugrondslag als rijksbelasting door de rijksbelastingdienst te laten geschieden. Dit sluit overigens een heroverweging in een latere fase niet uit.

De provincies geven er blijkens hun reactie op dit voorstel de voorkeur aan de verruiming van het belastinggebied vorm te geven door verbreding van het belastinginstrumentarium. De provincies zouden dan de provinciale belastingdruk beter over de burgers kunnen verdelen. In beginsel delen wij de opvatting van de provincies dat alle burgers belang hebben bij de provinciale taakuitoefening en dat dientengevolge niet uitsluitend houders van motorrijtuigen in een provinciale heffing betrokken moeten worden. Mede gelet op de bezwaren die bestaan tegen de overige uitbreidingsvoorstellen menen wij dat de belastingdruk bij het thans voorliggende voorstel in voldoende mate gespreid is. Alles overwegende zijn wij van mening dat op dit moment met deze verruiming een bijdrage geleverd kan worden aan de vernieuwing van de financiële verhouding.

4. De verhoging van het aantal ten hoogste te heffen opcenten per 1 april 1996

Zoals hiervoor al is aangegeven zal het maximum aantal opcenten zodanig worden vastgesteld dat daaruit voor de provincies gezamenlijk in het jaar van inwerkingtreding van deze wet een vergroting van de belastingcapaciteit voortvloeit van f 750 miljoen op jaarbasis. De individuele provincies zijn uiteraard vrij in de mate waarin zij van de verruiming gebruik willen maken. Deze vergroting geschiedt door verhoging, per 1 april 1996, van het maximum aantal te heffen opcenten (artikel 222, tweede lid, van de Provinciewet). Dit percentage wordt toegepast op de tarieven voor de hoofdsom zoals die luiden op 1 januari 1980. Het nieuwe aantal opcenten zal, zoals ook thans het geval is, vervolgens jaarlijks bij ministerieel besluit worden aangepast. Ter compensatie wordt in principe voor elk van de verschillende categorieën en gewichtsklassen voertuigen bij de inwerkingtreding van deze wet de hoofdsom verlaagd met het bedrag dat met de verhoging van de opcentenlimiet is gemoeid.

Daarbij ontstaat echter een probleem met de hoofdsom voor de autobussen. Om een opbrengst van f 750 miljoen te kunnen genereren is op basis van ramingscijfers over het wagenpark in 1995 een aantal opcenten van 62,06 nodig (zie Bijlage: berekening verruiming provinciale opcenten). De hoofdsom voor de autobussen is sinds 1980 echter zodanig verlaagd, dat bij vermindering van de huidige hoofdsom met 62,06% van de hoofdsom 1980 een negatieve hoofdsom zou resteren. Overwogen is het maximum aantal opcenten voor autobussen gelijk te laten en alleen het maximum voor personenauto's en motorfietsen te verhogen. Dat zou een gecompliceerd systeem opleveren. Er zouden dan niet alleen twee verschillende maxima in de wet komen, maar bovendien zou, om te voorkomen dat de verschillende categorieën binnen een provincie met verschillende tariefwijzigingen geconfronteerd zouden worden, in de wet een bepaalde relatie tussen de te heffen aantallen opcenten vastgelegd moeten worden, als equivalent van het huidige artikel 222, vijfde lid, van de Provinciewet.

Om deze reden is er voor gekozen de provincies nog uitsluitend de bevoegdheid te verlenen opcenten te heffen ter zake van personenauto's en motorfietsen. Dit betekent dat de huidige provinciale opcenten op autobussen geheel komen te vervallen. Dat heeft de consequentie dat, berekend naar de situatie per 1 april 1996 (wagenpark 1995) het aantal te heffen opcenten, als die uitsluitend ter zake van personenauto's en motorfietsen zouden worden geheven, niet 41,4 zou moeten zijn, maar 41,93. Met deze verhoging zijn de provincies gecompenseerd voor het verlies aan belastingcapaciteit door de beëindiging van de opcentenheffing op autobussen. De verhoging, nodig om daar bovenop een opbrengst te genereren van 750 miljoen zou dan niet 62,06 zijn, maar 63,28. Het resultaat is dan een maximum van 105,3. In de artikelsgewijze toelichting en in de Bijlage wordt nader ingegaan op de wijze van berekenen van dit maximum.

Het genoemde maximum is overigens slechts voorlopig. Teneinde te vermijden dat de bij de inwerkingtreding van dit voorstel over te hevelen capaciteit afwijkt van het bedrag van 750 miljoen zal de verhoging per 1 april 1996 definitief worden vastgesteld, zodra de opbrengstraming over 1995 in oktober 1995 beschikbaar komt. Zodra dat mogelijk is zal het voorstel op dit punt bij nota van wijziging worden aangepast. Die wijziging zal dan ook gevolgen kunnen hebben voor de berekening van de vermindering van de algemene uitkering per provincie (zie paragraaf 7).

Voorts wijzen wij er op dat per 1 april 1997 wederom een nieuwe situatie ontstaat, als gevolg van de Invoeringswet Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Als gevolg van de inwerkingtreding, per 1 april 1995, van de Wet MRB 1994 zal de grondslag voor de opcenten (de nieuwe tarieven voor de hoofdsom) en daarmee samenhangende het maximum aantal opcenten wijziging ondergaan. Artikel XVI, eerste lid, van de Invoeringswet MRB 1994 voorziet in een overgangsregeling tot 1 april 1997. Op grond van het tweede lid van dat artikel zal voor het belastingjaar 1997, dat loopt van 1 april 1997 tot en met 31 maart 1998, een nieuw maximum aantal opcenten worden vastgesteld, zodanig dat daaruit (nagenoeg) geen wijziging van de ten hoogste te verkrijgen opbrengst van de belasting voortvloeit. Gedurende de overgangsperiode tot 1 april 1997 wordt ook het aan opcenten verschuldigde bedrag nog berekend op basis van de hoofdsomtarieven van de Wet MRB 1966, zoals deze luiden per 1 januari 1980.

5. De verlaging van de algemene uitkering uit het Provinciefonds

In het rapport «Belastingen omlaag» wordt het standpunt ingenomen dat de voorkeur gegeven zou moeten worden aan compensatie voor vergroting van het belastinggebied door middel van verlaging c.q. afschaffing van specifieke uitkeringen. Vermindering van specifieke uitkeringen sluit aan bij de behoefte aan deregulering. Vergroting van het belastinggebied met daar tegenover afschaffing van specifieke uitkeringen stuit echter op bezwaren. Specifieke uitkeringen hebben een geheel andere spreiding over provincies dan de toegekende belastingcapaciteit. De aanleiding tot het instellen daarvan is over het algemeen ongelijke spreiding van kosten, geografisch dan wel in de tijd. Afschaffing in relatie tot de voorgestelde verruiming van het belastinggebied zou tot grote herverdeeleffecten leiden.

Om herverdeeleffecten tussen provincies zoveel mogelijk te voorkomen wordt derhalve voorgesteld compensatie tot stand te brengen door verlaging van de algemene uitkering uit het Provinciefonds. Deze verlaging zal plaatsvinden door in de begrotingswetten Provinciefonds 1996 en 1997 het verplichtingenbedrag en de uitgaven te verlagen. Een en ander werkt aan de inkomstenkant van het Provinciefonds door via een lager aandeelpercentage in de rijksbelastingen. De datum van inwerking-treding van deze wet is in verband met het feit dat het belastingjaar voor de opcenten MRB loopt van 1 april tot en met 31 maart, gesteld op 1 april 1996. Om die reden zal het in de begrotingswet 1996 op te nemen bedrag naar evenredigheid worden verlaagd met f 562,5 miljoen. In de Begrotingswet 1997 zal dan nog een aanvullende verlaging van f 187,5 miljoen moeten worden opgenomen. Op deze manier zullen in het jaar van invoering nagenoeg geen herverdeeleffecten optreden. De korting van de algemene uitkering wordt gecompenseerd door de extra potentiële belastingcapaciteit.

6. Budgettaire gevolgen voor de gezamenlijke provincies

In het jaar van invoering van deze wet zal enerzijds een verlaging van het Provinciefonds met f 562,5 miljoen worden doorgevoerd en zal anderzijds de belastingcapaciteit worden verhoogd door verhoging van de opcentenlimiet voor de motorrijtuigenbelasting voor personenauto's en motorfietsen. Deze limietverhoging is berekend op basis van ramingen voor de heffingsgrondslag in 1995 (het meest recente gegeven). De gerealiseerde opbrengst van de verhoging zal kunnen afwijken van de beoogde f 562,5 miljoen, als de heffingsgrondslag in 1996 afwijkt van 1995. In de periode 1985-1995 is de heffingsgrondslag gemiddeld met 3 % per jaar toegenomen. Deze groei is de resultante van ondermeer de autoverkopen, de spreiding over de gewichtsklassen en het aantal auto's

dat uit de roulatie verdwijnt. Een goede maat voor de ontwikkeling van de heffingsgrondslag is de opbrengst per opcent. Zie tabel 1.

Tabel 1: groei van de provinciale heffingsgrondslag voor de opcenten motorrijtuigenbelasting 1985–1995

jaar opcent	opbrengst per (mln)	groei
1985	8,96	
1986	9,21	2,7%
1987	9,42	2,3%
1988	9,87	4,8%
1989	10,13	2,6%
1990	10,64	5,0%
1991	10,98	3,2%
1992	11,44	4,2%
1993	11,70	2,3%
1994	11,85	1,3%
1995	12,08	1,9%
gemiddelde groei:		3,0%

De provincies hebben aandacht gevraagd voor de problematiek van de perceptiekosten en van de afdrachtsystematiek. Het in het IPO-advies van 17 maart 1995 genoemde bedrag aan perceptiekosten (f 23 mln. structureel; dit komt overeen met 3% van de opbrengst) berust echter op een achterhaald gegeven. In 1989 bedroegen de perceptiekosten nog 2,77% van de opbrengst. In 1993 was dit percentage gedaald tot een ook thans nog geldende 2%. Het provinciale aandeel in de perceptiekosten zal derhalve naar verwachting toenemen met 2% van de extra inkomsten (f 11,5 mln. in 1996, f 15 mln. structureel). Tevens zullen de provincies enig renteverlies ondervinden, omdat de afdrachtsystematiek wijzigt waardoor de opcenten MRB 5 à 6 weken later worden uitbetaald dan de uitkering uit het Provinciefonds. De uitkering uit het fonds wordt namelijk wekelijks uitbetaald, terwijl de opbrengst van de opcenten 3 weken na het einde van elke maand wordt afgedragen. Dit leidt tot een renteverlies dat kan worden becijferd op f 3 à f 4 miljoen in 1996 (f 5 mln. structureel). De becijfering in het IPO-advies (f 10 mln. structureel) is ook op dit punt dus te pessimistisch.

Compensatie voor dit budgettaire nadeel voor de provincies (in totaal circa f 15 mln. in 1996, f 20 mln. structureel) wordt geboden doordat bij de berekening van de opcentenverhoging wordt uitgegaan van de heffingsgrondslag 1995. Wanneer de geschetste groei van 3% zich ook in 1996 voordoet en de provincies deze verhoging van de opcentenlimiet volledig benutten zullen zij over 1996 circa f 16,9 miljoen meer inkomsten ontvangen dan de uitname van f 562,5 miljoen uit het Provinciefonds (22,5 mln. structureel). Met inachtneming van de genoemde veronderstelling met betrekking tot de groei van de heffingsgrondslag kunnen per saldo de budgettaire plussen en minnen dus grosso modo tegen elkaar wegvallen, zij het dat de provincies met betrekking tot deze groei een zeker risico lopen. Dit past echter in het streven naar een grotere financiële zelfstandigheid van de provincies. Wij menen zo in de geest van deze wet tegemoet te zijn gekomen aan de voorwaarde van de provincies met betrekking tot de perceptiekosten en het afdrachtstelsel.

Wij wijzen er volledigheidshalve op dat de provincies thans beschikken over een relatief substantiële onbenutte belastingcapaciteit. Bij de huidige opcentenlimiet van 39,8 bedraagt het gemiddelde tarief slechts 26,9 opcenten. De vrije ruimte bedraagt ruim f 150 miljoen. Het indexatiemechanisme voor de limiet blijft ongewijzigd (aanpassing met de waarde-index van het nationaal inkomen). Er zijn geen aanwijzingen dat de groei van het wagenpark zich in de komende jaren niet zal voortzetten. Daar

staat tegenover dat het jaarlijks accres van het Provinciefonds op basis van de nieuwe normeringsmethodiek (gecorrigeerde rijksuitgaven) voortaan op een met f 750 miljoen verlaagd begrotingsbedrag wordt toegepast.

7. Budgettaire gevolgen voor de provincies afzonderlijk

Voor de individuele provincies krijgt deze verlaging gestalte door in artikel I, onder B en C, van dit voorstel het bedrag van de algemene uitkering uit het Provinciefonds met een bepaald bedrag te verlagen (de aftrekpost). Uitgangspunt daarbij is dat herverdeeleffecten van de maatregel die optreden voor de verschillende provincies afzonderlijk, zoveel mogelijk worden beperkt. Dit kan worden bereikt door het totaal bedrag van de verlaging van de algemene uitkering (f 750 miljoen) over de verschillende provincies te verdelen naar rato van de per provincie bestaande belastingcapaciteit. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze aftrekposten worden berekend. Zoals al gemeld in paragraaf 4 kunnen ook deze bedragen zoals ze per 1 april 1996 moeten worden toegepast, pas op basis van de opbrengst-raming van oktober 1995 exact worden berekend.

Voor het vervallen van de opcentenheffing op bussen worden de provincies gecompenseerd door een verhoging van de opcentenlimiet voor de resterende voertuigen. Provincies met een relatief gering aantal bussen hebben hier enig voordeel van en provincies met naar verhouding veel bussen enig nadeel.

8. Het wetsvoorstel wijziging van de Provinciewet in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het Provinciefonds

De voorgestelde wijze van verlaging van de algemene uitkering per provincie naar rato van de extra toegekende belastingcapaciteit is goed inpasbaar in het nieuwe verdeelmodel zoals dat is opgenomen in het voorontwerp voor een Wijziging van de Provinciewet (op 17 november 1994 bij brief nr. VFO93/2/U27 aan de Kamer aangeboden) in verband met een herziening van het verdeelstelsel voor het provinciefonds. Op 20 augustus 1993 is het rapport «Plussen en minnen, naar een nieuwe verdeelsleutel voor het Provinciefonds» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 D, nr. 11). Thans wordt gewerkt aan bovenbedoeld wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet op dit punt. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van het nieuwe verdeelstelsel per 1 januari 1997. Dat stelsel heeft ook gevolgen voor het systeem van dit wetsvoorstel. De bovengenoemde aftrekpost, waarvan de hoogte afhankelijk is van het aandeel van elke provincie in de opbrengst in de opcenten motorrijtuigenbelasting voor alle provincies gezamenlijk, verdwijnt dan. Het beoogde nieuwe verdeelstelsel bevat echter een verdeelmodel waarin de belastingcapaciteit als negatieve verdeelmaatstaf is opgenomen. In dat verdeelmodel wordt derhalve rekening gehouden met het vermogen van provincies om eigen inkomsten te verwerven. Langs die weg wordt hetzelfde bereikt als via de aftrekpost.

9. De gevolgen voor de belastingplichtigen

De thans voorgestelde verruiming kan in principe tot stand komen zonder wijziging van de lastendruk. Het behoort echter tot de provinciale autonomie om een eigen afweging te maken in welke mate de opcenten worden verhoogd ten behoeve van de uitoefening van de provinciale taken. Deze afwegingen kunnen door de onderscheiden provinciale besturen op basis van provinciale beleidsvoorkeuren verschillend worden

gemaakt. Evenals thans reeds het geval is kan dit resulteren in een opcententarief dat per provincie (binnen de limiet) verschilt. Het bedrag dat als gevolg van de verruiming van de provinciale belastingcapaciteit door de burger meer aan provinciale opcenten zal moeten worden betaald, kan echter niet hoger zijn dan het bedrag waarvoor het Rijk is teruggetreden voor de hoofdsom.

Daarnaast kan een zeer geringe verschuiving van de belastingdruk optreden als gevolg van het schrappen van de opcentenheffing op autobussen. Voor bussen zal een naar provincie gedifferentieerde opcentenheffing worden vervangen door een uniforme verhoging van de hoofdsom. Voor personenauto's en motorfietsen gebeurt het spiegelbeeldige: een uniforme verlaging van de hoofdsom en een gedifferentieerde verhoging van de opcenten. Gelet op het bedrag dat met de opcentenheffing op autobussen gemoeid is (circa f 6 mln; circa f 1 per personenauto/motorfiets per jaar) zijn deze effecten zeer gering. Dit effect wordt voor bussen bepaald door de hoogte van het opcententarief in de desbetreffende provincie (bij een hoog opcententarief heeft overgang naar een uniforme hoofdsom enig voordeel en bij een laag tarief is er enig nadeel). Voor personenauto's en motoren is het door de provincies te compenseren bedrag bepalend. Dat hangt af van het aantal bussen in verhouding tot het aantal personenauto's en motorfietsen in elke provincie.

10. Artikelsgewijs

Artikel I: wijziging van de Provinciewet

Onderdeel A. Verhoging van het aantal maximaal te heffen opcenten

Bij de thans vigerende regeling wordt het aantal opcenten dat de provincies maximaal mogen heffen, berekend op basis van het tarief voor de MRB zoals dat gold per 1 april 1980. In de Provinciewet is dit aantal per 1 april 1989 vastgesteld op 30,7. Sindsdien is het op grond van artikel 222, vierde lid, jaarlijks bijgesteld. Voor het laatst is dat gebeurd voor de periode 1 april 1996 tot en met 31 maart 1997. Het is daarbij vastgesteld op 41,4 (Stcrt. 1995, 116).

Die jaarlijkse verhoging wordt berekend aan de hand van het vierjaarlijks voortschrijdend gemiddelde van de gerealiseerde nominale ontwikkeling van het nationaal inkomen (artikel 222, vierde lid, Provinciewet). Voor het maximale aantal opcenten per 1 april van het jaar «t» wordt daarbij onder meer uitgegaan van de gegevens over de groei van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen in het jaar t-2, zoals dat wordt gepubliceerd in het Centraal Economisch Plan van het jaar t-1. Dat komt doorgaans in april van het jaar t-1 beschikbaar.

De verhoging die voortvloeit uit de in dit wetsvoorstel beoogde verruiming van de belastingcapaciteit wordt als volgt berekend.

Uitgangspunt vormen de ramingen van het wagenpark voor 1995. Op basis daarvan is berekend wat per provincie voor het betreffende kalenderjaar voor personenauto's en motorfietsen de opbrengst is per opcent (procentpunt). Deze opbrengst per opcent voor alle provincies gezamenlijk voor het kalenderjaar 1995 bedraagt f 11,85 miljoen. Als de uitbreiding, zoals hier voorgesteld, f 750 miljoen moet bedragen kan dus worden berekend dat daarvoor 63,9 opcenten nodig zijn (f 750 miljoen, gedeeld door f 11,85 miljoen = 63,9).

Bij deze berekening is er rekening mee gehouden dat het belastingjaar niet samenvalt met het kalenderjaar, maar loopt van 1 april tot en met 31 maart. Om die reden is voor elke provincie afzonderlijk alsmede voor de gezamenlijke provincies, het aantal over het desbetreffende belastingjaar

geheven opcenten berekend als een kwart van de opcenten over het belastingjaar 1994, en drie kwart van de opcenten over het belastingjaar 1995. In de bijlage bij deze toelichting is deze berekening verder uitgewerkt.

Tevens is rekening gehouden met de in paragraaf 4 toegelichte beslissing om de mogelijkheid tot het heffen van opcenten ter zake van autobussen (waar 1,9 % van de opbrengst van de opcenten mee is gemoeid) op te heffen. Dit leidt er tevens toe dat het basisbedrag naar de situatie per 1 april 1996 niet 41,4 is, maar (afgerond) 42,0. Het maximum van de te heffen opcenten stijgt in totaal met 63,9 opcenten van 41,4 naar 105,3.

Het maximale aantal opcenten dat de provincies uit hoofde van dit wetsvoorstel per 1 april 1996 moeten kunnen heffen, kan nauwkeuriger worden berekend als in oktober 1995 herziene geraamde opbrengstgegevens beschikbaar komen van de opcenten MRB over 1995. Dan kan ook de verhoging van het aantal opcenten, nu voorlopig vastgesteld, definitief worden bepaald.

Onderdelen B en C. Verlaging van de algemene uitkering

Het bedrag waarmee per provincie de algemene uitkering wordt verminderd, de aftrekpost, wordt als volgt berekend. In het onderstaande voorbeeld wordt uitgegaan van de thans beschikbare cijfers voor het wagenpark 1995 en het daaruit voortvloeiende procentuele aandeel van elke provincie in de landelijk maximaal haalbare opbrengst opcenten MRB volgens het huidige systeem.

Datzelfde percentage zal tevens het aandeel zijn in de voorziene uitbreiding van de belastingcapaciteit van f 750 miljoen. Het aldus berekende bedrag vormt de aftrekpost waarmee de algemene uitkering van elke provincie op grond van artikel I, onder B en C, van dit voorstel (wijziging artikel 238 juncto artikel 242 Provinciewet) wordt verminderd. Per 1 april 1996 zou dat leiden tot de volgende bedragen op jaarbasis (in guldens):

Groningen	25 735 933
Friesland	27 325 504
Drenthe	23 533 784
Overijssel	49 002 657
Gelderland	91 703 496
Utrecht	54 356 373
Noord-Holland	114 812 684
Zuid-Holland	154 943 073
Zeeland	19 233 574
Noord-Brabant	121 621 493
Limburg	56 771 675
Flevoland	10 959 753
Totaal	750 000 000

In de bijlage bij deze toelichting wordt deze berekening verder uitgewerkt. Omdat het wagenpark per provincie van jaar tot jaar kan verschillen zal dit onderdeel van de uitkering elk jaar opnieuw worden gezien. De verwachting is overigens dat zich in de aftrekposten van jaar op jaar geen grote verschillen zullen voordoen.

Artikel II: wijziging van de Wet op de motorrijtuigenbelasting

De vermindering van de opbrengst van de hoofdsom van de MRB wordt gerealiseerd door verlaging van de tarieven voor die categorieën motorrijtuigen ten aanzien waarvan provinciale opcenten worden geheven (peronenauto's en motorfietsen). Daarnaast wordt om de eerder vermelde reden de hoofdsom voor autobussen verhoogd, nu daarvoor geen opcenten meer geheven kunnen worden. Dat is geschied op

zodanige wijze dat het bedrag van de te betalen belasting voor de individuele belastingplichtige daardoor niet verandert. Het betreft de tarieven voor personenauto's (artikel 23), motorrijwielen (artikel 25) en autobussen (artikel 47). De bedragen die in artikel II worden genoemd en zoals die door deze wet zullen worden gewijzigd, zijn ontleend aan de Wet op de motorrijtuigenbelasting zoals die komt te luiden als gevolg van de Invoeringswet Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (zie ook paragraaf 4 van deze toelichting) en die in werking is getreden op 1 april 1995. Bij de berekening is uitgegaan van de voor 1995 geraamde opbrengst van de opcenten op de MRB. Het voorstel kan op dit punt op een later moment bij nota van wijziging worden aangepast, als in oktober 1995 een nadere raming van de opbrengst van de opcentenheffing over 1995 bekend is. Daarnaast zullen eventuele tussentijdse tariefwijzigingen van de MRB uiteraard verwerkt moeten worden.

Artikel III: Overgangsbepaling voor 1996

De bedragen waarmee de algemene uitkering aan de provincies wordt verminderd, gelden uiteraard voor kalenderjaren. Omdat inwerkingtreding van dit voorstel is voorzien per 1 april 1996 en de provincies dus ook pas met ingang van die datum het hogere bedrag aan opcenten kunnen heffen, is voor dat kalenderjaar een overgangsbepaling opgenomen. Op grond daarvan zal in 1996 slechts driekwart van de betreffende bedragen worden afgetrokken van de algemene uitkering. Dit leidt tot een totale uitname in 1996 van f 562,5 miljoen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Berekening benodigd aantal opcenten en verdeling aftrekpost

	opbrengst bussen (hoofdsom 1994 * tarief 1995, mln.)	opbrengst per opcent 1995 excl. bussen (mln.)	verdeling 750 mln. naar rato opbrengst per opcent excl. bussen (min.)
Groningen	0,24	0,41	25,74
Friesland	0,35	0,43	27,33
Drenthe	0,28	0,37	25,53
Overijssel	0,21	0,77	49,00
Gelderland	0,42	1,45	91,70
Utrecht	0,75	0,86	54,36
Noord-Holland	1,14	1,81	114,81
Zuid-Holland	1,40	2,45	154,94
Zeeland	0,30	0,30	19,23
Noord-Brabant	0,67	1,92	121,62
Limburg	0,44	0,90	56,77
Flevoland	0,02	0,17	10,96
Totaal	6,23	11,85	750,00

benodigd aantal opcenten:

a. 750 mln. meeropbrengst	$750 \text{ mln}/11,85 = 63,28$
b. compensatie «bussenderiving»	$6,23 \text{ mln}/11,85 = 0,53$