

# Ontwikkeling provinciale belasting 2019-2023

C. Hoeben  
L.A. Toolsema



COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)

COELO-rapport 23-3

© COELO, Groningen, 2023

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1 Achtergrond provinciale belasting	6
1.1. Algemeen	6
1.2. Toekomst provinciale belasting	6
2 Ontwikkeling opcenten provincies	9
2.1. Tariefontwikkeling	9
2.2. Opbrengstontwikkeling	11

# Voorwoord

Op 15 maart 2023 zijn er weer verkiezingen voor nieuwe besturen van de provincies en waterschappen. In dit rapport geven we per provincie de ontwikkeling weer van de belangrijkste provinciale belastingen in de afgelopen bestuursperiode. Dat zijn de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. We geven per provincie eerst de ontwikkeling van de tarieven ten opzichte van 2022 weer en vervolgens de tariefontwikkeling in de afgelopen bestuursperiode (2019-2023). Ook gaan we in op de opbrengstontwikkeling. Later dit jaar publiceert COELO de Atlas van de lokale lasten met kaarten over de belastingen en heffingen van gemeenten, provincies en waterschappen.

## Tabellen in dit rapport

De getallen in de tabellen in dit rapport staan tegen een gekleurde achtergrond. Per kolom is ongeveer een derde blauw, een derde grijs en een derde rood. Hierdoor is in één oogopslag te zien welke waarden relatief laag (blauw) of hoog (rood) zijn. Bij de keuze van de gehanteerde kleuren is zo veel mogelijk rekening gehouden met de visuele beperking van kleurenblinden.<sup>1</sup>

## Dank

De auteurs danken Maarten Allers voor commentaar op een eerdere versie van dit rapport. Vanzelfsprekend berust de verantwoordelijkheid voor eventueel resterende onvolkomenheden bij de auteurs.

---

<sup>1</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van J. Walraven, 2000, Kleurenblind. Zien en toch niet zien, Blind Color, Arnhem.

# Samenvatting

## Algemeen

De belangrijkste provinciale belastingen zijn de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De motorrijtuigenbelasting wordt geheven door de rijksoverheid. Het te betalen bedrag is onder meer afhankelijk van het soort voertuig (bijvoorbeeld auto of motor), de brandstof en het gewicht. Het tarief van de opcenten is een percentage van het bedrag dat aan motorrijtuigenbelasting zou zijn betaald als het rijk nog dezelfde tarieven zou hanteren als op 1 april 1995. De belasting wordt geïnd door de Belastingdienst en niet door de provincies zelf. De belastingplichtigen (eigenaren van voertuigen) ontvangen geen aanslag en zien dan ook niet jaarlijks wat zij betalen. Dat is in 2023 gemiddeld 193 euro van 1.250 kilo die op benzine rijdt (bijvoorbeeld een Volkswagen Golf).

## Ontwikkeling tarief en opbrengst

Doordat er steeds meer voertuigen zijn en deze ook zwaarder worden steeg in het verleden de grondslag van de belasting. Daardoor stijgen de opbrengsten uit de opcenten sterker dan de tarieven. In de afgelopen bestuursperiode stijgt de opbrengst uit de opcenten met gemiddeld 2,3 procent per jaar, terwijl de tarieven met gemiddeld 1,1 procent per jaar werden verhoogd.

Dit verschil zien we ook bij individuele provincies. De enige uitzondering is Flevoland. Hier steeg het tarief licht, maar de opbrengst daalde in de afgelopen bestuursperiode met gemiddeld 7,4 procent per jaar. Dat kwam doordat een autoleasebedrijf uit Flevoland verhuisde.

Provincies lijken het tarief niet te corrigeren voor de ontwikkeling van de grondslag.<sup>2</sup> De belastingbetaler merkt de stijging echter vaak niet op omdat de belasting weinig zichtbaar is.

## Toekomst provinciale belasting

De grondslag voor de provinciale belasting staat onder druk. Zo zijn er steeds meer elektrische auto's. Tot en met 2024 zijn deze vrijgesteld van de motorrijtuigenbelasting en worden er daarom ook geen opcenten over betaald. Het is nu nog niet bekend wat er na 2024 gaat gebeuren.

Wat hier nog bij komt is dat het kabinet Rutte IV de motorrijtuigenbelasting wil hervormen. Het huidige betalen naar bezit wordt vervangen door betalen naar gebruik. Er vindt in 2023 overleg plaats met provincies over de toekomstige provinciale belasting.

---

<sup>2</sup> Gemeenten doen dit wel. De belangrijkste gemeentelijke belasting is de onroerendezaakbelasting. De grondslag is de woz-waarde. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten de ozb-tarieven verlagen als de woz-waarde stijgt en omgekeerd, zie C. Hoeben, 2019, Ontwikkeling ozb woningen en niet-woningen 1998-2019, *COELO-rapport 19-5*, COELO, Groningen.

# 1 Achtergrond provinciale belasting

## 1.1. Algemeen

Provincies houden toezicht op gemeenten en waterschappen en zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening buiten de bebouwde kom (waar komen industriegebieden, wat wordt natuurgebied) en de regionale infrastructuur (waar komen wegen en spoorwegen te liggen). De kosten dekken provincies vooral door inkomsten uit de algemene uitkering uit het provinciefonds en de belangrijkste provinciale belasting: de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Deze opcenten zijn de enige echte belastingen van de provincies. De opbrengsten vloeien naar de algemene middelen van de provincie en zijn dus zeker niet alleen bedoeld voor het onderhoud van wegen, zoals soms wordt gedacht.

De motorrijtuigenbelasting (ook wel wegenbelasting) wordt geheven door de rijksoverheid. Het te betalen bedrag is onder meer afhankelijk van het soort voertuig (bijvoorbeeld auto of motor) en het gewicht, hoe zwaarder het voertuig, hoe hoger het te betalen bedrag. Daarnaast is de brandstof van belang. Bij gelijk gewicht betaalt een eigenaar veel meer voor personenauto die rijdt op diesel dan op benzine. Volledig elektrische auto's zijn tot 2024 vrijgesteld. Als de emissie van CO<sub>2</sub> en fijnstof beperkt is geldt een korting op het te betalen bedrag.

De opcenten op de motorrijtuigenbelasting van de provincies komen bovenop de te betalen motorrijtuigenbelasting. Opcenten worden opgelegd aan eigenaren van personenauto's en motorwielen die in de provincie wonen. Voor bestelauto's, vrachtauto's en bussen hoeven geen opcenten te worden betaald.

Het tarief is een percentage van het bedrag dat zou zijn betaald aan het rijk als het rijk nog dezelfde tarieven zou hanteren als op 1 april 1995. Als het rijk dus de tarieven van de motorrijtuigenbelasting verhoogt, heeft dit geen effect op de opbrengst van de provinciale opcenten. Eigenaren van voertuigen ontvangen geen aanslag van de provincie, het rijk int (via de Belastingdienst) de opcenten voor de provincie.

Het tarief van de provinciale opcenten is gemaximeerd. In 2019 was het maximale tarief 113,2 procent, in 2023 is dit 125,8 procent. Geen enkele provincie hanteert echter dit maximumtarief.

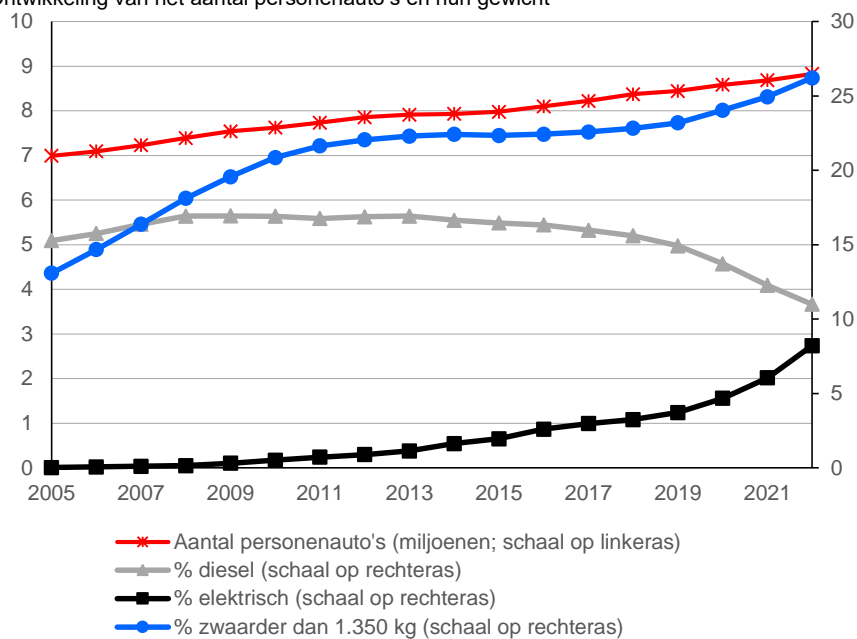
## 1.2. Toekomst provinciale belasting

De motorrijtuigenbelasting was in het verleden een betrouwbare en groeiende grondslag voor de provinciale opcenten. In figuur 1 is te zien dat het aantal personenauto's tussen 2005 en 2022 geleidelijk stijgt en dat deze steeds zwaarder worden. Tussen 2005 en 2013 stijgt de opbrengst uit de opcenten uit de motorrijtuigenbelasting jaarlijks sterker dan het gemiddelde tarief (figuur 2).

Figuur 1 laat echter ook zien dat een steeds kleiner deel van de personenauto's op diesel rijdt. Het aandeel elektrische auto's is gestegen. Ook in absolute zin daalt het aantal personenauto's dat op diesel rijdt en stijgt het aantal elektrische auto's (niet te zien in de figuur). De grondslag voor de opcenten op te motorrijtuigenbelasting wordt hierdoor kleiner. Voor dieselauto's geldt namelijk een veel hoger tarief voor de motorrijtuigenbelasting dan voor benzineauto's.

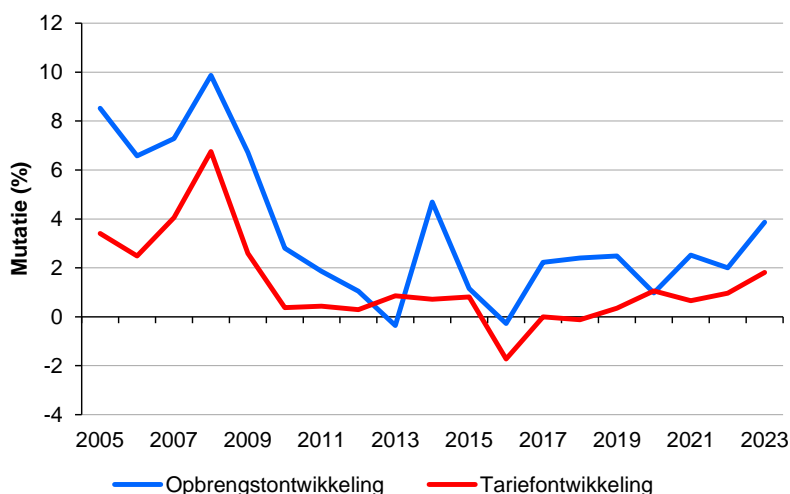
Voor elektrische auto's geldt in 2013 en van 2020 tot en met 2024 een vrijstelling voor de motorrijtuigenbelasting. Dat betekent dat ook provincies geen opcenten ontvangen voor deze voertuigen. In figuur 2 is te zien dat de jaren waarin een vrijstelling voor elektrische voertuigen werd ingevoerd (2013 en 2020) de enige jaren zijn waarin de opbrengst minder sterk stijgt dan het tarief. De huidige vrijstelling geldt tot 2024. Het is nu nog niet bekend of de vrijstelling na 2024 vervalt.

Figuur 1 Ontwikkeling van het aantal personenauto's en hun gewicht



Bron: CBS. Het percentage personenauto's dat zwaarder is dan 1.350 kilo is inclusief elektrische en dieselauto's.

Figuur 2 Ontwikkeling van de opbrengsten en de tarieven van de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting



Het kabinet heeft plannen om de belasting op motorrijtuigen te veranderen. Nu wordt het bezit van een voertuig belast, vanaf 2030 wil de regering het gebruik belasten (betalen naar gebruik, ook wel rekeningrijden). De plannen hiervoor worden in 2023 uitgewerkt. Dit heeft gevolgen voor de provinciale belasting. De verantwoordelijke staatssecretaris en minister geven aan dat het technisch mogelijk om opcenten te heffen op een motorrijtuigenbelasting op het gebruik in plaats van het bezit.<sup>3</sup> Er wordt overlegd met de provincies of de motorrijtuigenbelasting ook na de hervorming de grondslag blijft voor de provinciale belastingen.

Het is wel belangrijk dat provincies naast de algemene uitkering uit het provinciefonds een eigen belasting hebben. Die belasting zou echter wel zichtbaarder moeten zijn dan de bestaande opcenten. Een zichtbare belasting, zoals een ingezetenenbelasting of een provinciale onroerendezaakbelasting, zet een rem op ongebreidelde uitgavengroei. Wanneer nieuw beleid moet worden bekostigd door de belasting te verhogen zullen bestuurders scherper moeten afwegen of de baten van dat beleid de kosten wel overtreffen.<sup>4</sup> Bij geld dat vrijwel ongemerkt binnenstroomt is dat minder het geval, zoals de Raad voor de financiële verhoudingen al constateerde.<sup>5</sup> Ook kunnen met behulp van het eigen belastinggebied onvolkomenheden in de verdeelsystematiek van het provinciefonds worden opgevangen.

<sup>3</sup> Kabinetsaanpak Klimaatbeleid, Brief van de staatssecretaris van Financiën en van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 813, nr. 1081.

<sup>4</sup> Zie M.A. Allers, 2010, Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), blz. 12-19.

<sup>5</sup> Raad voor de financiële verhoudingen 2009, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Rfv, Den Haag.



## 2 Ontwikkeling opcenten provincies

### 2.1. Tariefontwikkeling

#### Ontwikkeling 2022-2023

Het tarief van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting is een percentage van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting (zie hoofdstuk 1). In tabel 1 is weergegeven hoe hoog het tarief is in 2023 en wat de mutatie is ten opzichte van 2022. Omdat dit tarief niet laat zien hoeveel euro de autobezitter kwijt is staat in de tweede kolom weergegeven hoe hoog het bedrag is voor een personenauto van 1.250 kilo die rijdt op benzine (bijvoorbeeld een Volkswagen Golf).

Tabel 1 Provinciale opcenten MRB (%)

	Tarief opcenten 2023	Bedrag auto 1250 kilo 2023	Mutatie t.o.v. 2022
Groningen	96	220	1,3%
Fryslân	87	200	0,0%
Drenthe	92	212	0,0%
Overijssel	80	184	0,0%
Gelderland	93	214	2,6%
Utrecht	79	183	2,5%
Noord-Holland	68	156	0,0%
Zuid-Holland	96	220	4,2%
Zeeland	82	189	0,0%
Noord-Brabant	81	186	1,5%
Limburg	81	185	1,9%
Flevoland	82	189	0,0%
Laagste	68	156	0,0%
Gemiddelde	80	193	1,8%
Hoogste	96	220	4,2%

*Legenda:*

Relatief hoog  
Rond de mediaan  
Relatief laag


In 2023 betaalt de automobilist het minst in Noord-Holland (156 euro voor onze voorbeeldauto) en het meest in Drenthe (212 euro). Gemiddeld betaalt een eigenaar van deze voorbeeldauto 193 euro, 1,8 procent (1,50 euro) meer dan in 2022. Het tarief stijgt het sterkst in Zuid-Holland, namelijk met 4,2 procent (8,97 euro). De provincie geeft in de begroting aan dat het een inflatiecorrectie betreft die jaarlijks zal worden toegepast.<sup>6</sup> De geraamde opbrengst stijgt met 8,0 procent sterker (zie ook paragraaf 2.2).

In zes provincies is het tarief in 2023 gelijk aan dat van 2022, in geen enkele provincie dalen de opcenten.

### **Ontwikkeling 2019-2023**

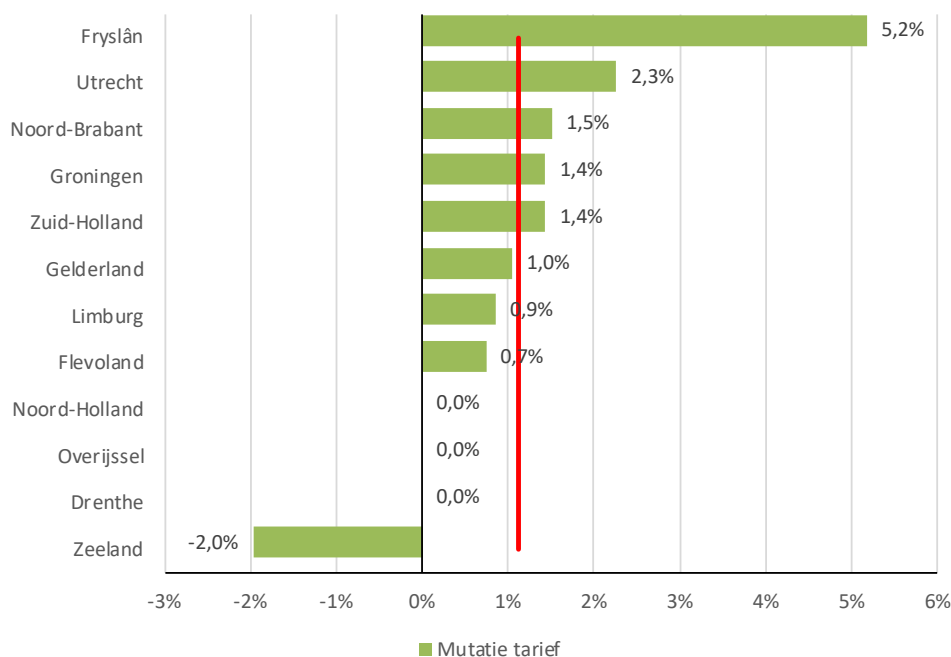
Zoals in figuur 3 is te zien zijn er drie provincies waar het tarief de hele bestuursperiode gelijk is gebleven. Gemiddeld is het tarief sinds 2019 met 1,1 procent per jaar gestegen. Dat verschilt wel per provincie. In Fryslân is sprake van een gemiddelde jaarlijkse stijging van 5,2 procent. Fryslân verhoogde het tarief in 2020 van 71,1 procent naar 87,0 procent. Deze verhoging vloeit nog voort uit het vorige coalitieakkoord in de provincie (van 2015 tot en met 2019). Hierin was vastgelegd dat de opbrengst uit de opcenten drie jaar (2016-2019) zou worden verlaagd en vervolgens in 2020 weer zou worden verhoogd. *De opbrengstverhoging in 2020 was met 12 miljoen euro echter kleiner dan de opbrengstverlaging uit 2016 (20 miljoen euro).* Na 2021 is het tarief in Fryslân gelijk gebleven.

In Zeeland is het tarief in 2023 lager dan in 2019, de gemiddelde jaarlijkse daling tussen 2019 en 2023 bedraagt 2,0 procent. Ook Zeeland verandert het tarief in de afgelopen bestuursperiode maar één keer, namelijk in 2022 (van 89,1 procent naar 82,3 procent). Met deze verlaging draait de provincie de verhoging van het tarief van 2018 op 2019 (vorige bestuursperiode) terug. Een herverdeling van het Provinciefonds in 2017 pakte voor Zeeland nadelig uit. Om dit te compenseren ontving Zeeland een bijdrage die werd betaald door alle andere provincies en verhoogde de provincie de opcenten op de motorrijtuigenbelasting van 2019 tot en met 2021. In 2022 is de verhoging teruggedraaid.

---

<sup>6</sup> Zuid-Holland, Begroting 2023, Paragraaf lokale heffingen, <https://zuidholland.begroting-2023.nl/p75767/toelichting-op-de-heffingen>.

Figuur 3 Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling tussen 2019 en 2023 van het tarief van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting



De rode lijn geeft de gemiddelde jaarlijkse stijging in Nederland weer.

## 2.2. Opbrengstontwikkeling

De ontwikkeling van de tarieven van de provinciale belastingen zegt weinig over de opbrengstontwikkeling. Dit is te zien in figuur 4, die naast de gemiddelde jaarlijkse mutatie van de tarieven ook de gemiddelde jaarlijkse mutatie van de opbrengst uit de provinciale opcenten weergeeft.

De opbrengsten zijn in alle provincies behalve Flevoland sterker gestegen of minder hard gedaald (Zeeland) dan de tarieven. De opbrengst is tussen 2019 en 2023 jaarlijks gemiddeld met 2,3 procent per jaar gestegen, terwijl het tarief gemiddeld jaarlijks met 1,1 procent per jaar steeg.

In Flevoland daalde de opbrengst gemiddeld met 7,4 procent per jaar. Deze daling komt doordat in 2019 een autoleasebedrijf uit de provincie is vertrokken naar Noord-Holland.<sup>7</sup> Opcenten op de motorrijtuigenbelasting worden betaald door eigenaren, waaronder leasebedrijven. Wanneer een leasebedrijf verhuist uit een provincie krimpt de grondslag van de belasting in de betreffende provincie. Omdat de opbrengst uit de opcenten in Flevoland veel lager is (in 2023 54 miljoen euro) dan in Noord-Holland (229 miljoen euro) heeft de verhuizing voor Flevoland een veel zichtbaardere impact dan voor Noord-Holland. Eerder, in 2017, steeg de opbrengst in Flevoland juist doordat hetzelfde leasebedrijf de activiteiten verplaatste van Eindhoven naar Flevoland.

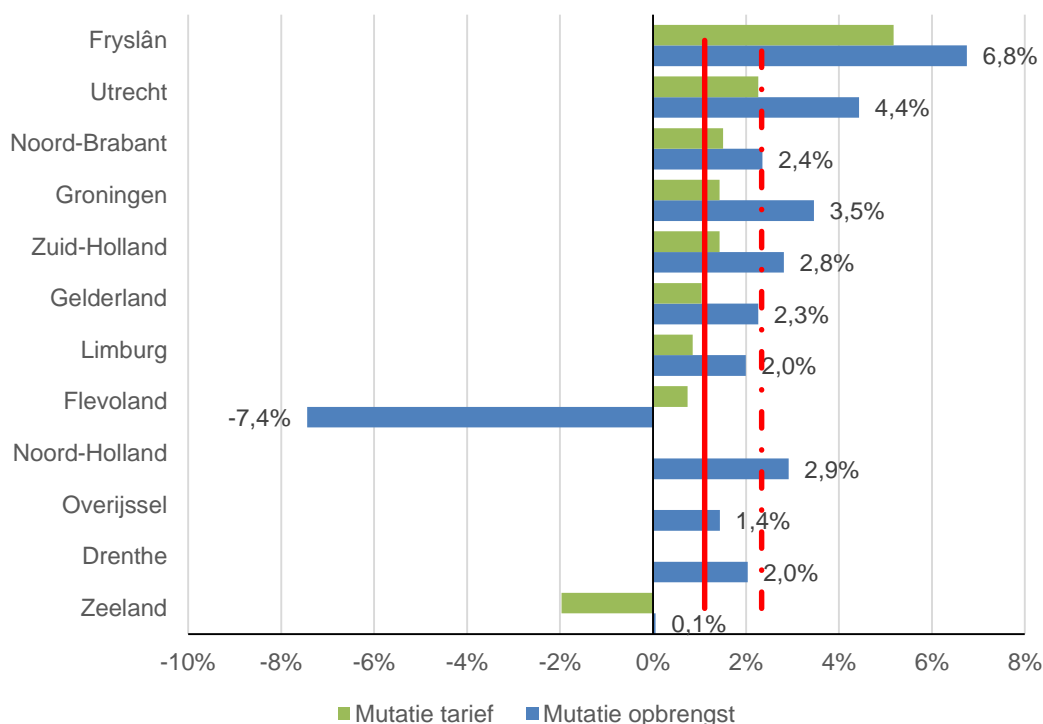
<sup>7</sup> Flevoland, Begroting 2020, blz. 94.

In Fryslân vinden we de hoogste stijging van de opbrengst, namelijk gemiddeld 6,8 procent per jaar. Zoals we zagen in de vorige paragraaf verlaagde de provincie het tarief in de vorige bestuursperiode en is deze verhoging in de huidige bestuursperiode weer teruggedraaid.

De tarieven mogen in veel provincies dan wel nagenoeg gelijk blijven, de grondslag groeit in alle provincies. Zoals we zagen in hoofdstuk 1 komen er meer auto's en zijn deze gemiddeld ook zwaarder, en dus zwaarder belast. Provincies lijken hun tarieven dus niet te corrigeren voor de ontwikkeling van de belastinggrondslag. Gemeenten en waterschappen<sup>8</sup> doen dit wel. Zij stellen de ontwikkeling van de ozb of heffing gebouwd bij aan de hand van de waardeontwikkeling van onroerende zaken.<sup>9</sup>

Het provinciale beleid zou te begrijpen zijn als de middelen die provincies nodig hebben af zouden hangen van het aantal en het gewicht van motorvoertuigen. Dit is echter maar beperkt het geval; de taken die provincies hebben omvatten naast wegenbeheer ook onder meer openbaar vervoer, natuur en milieu.

Figuur 4 Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling tussen 2019 en 2023 van het tarief van en de opbrengsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting



De doorgetrokken rode lijn geeft de gemiddelde jaarlijkse stijging van het tarief in Nederland weer. De gestippelde rode lijn de gemiddelde jaarlijkse stijging van de opbrengst.

<sup>8</sup> Zie de jaarlijkse Atlas van de lokale lasten van COELO.

<sup>9</sup> Zie C. Hoeben, 2019, Ontwikkeling ozb woningen en niet-woningen 1998-2019, *COELO-rapport 19-5*, COELO, Groningen.

Een betere verklaring van de groei van de belastingopbrengst van provincies is dat die niet op weerstand stuit bij de belastingbetaler. Dat komt omdat weinig mensen beseffen dat zij, tegelijk met de motorrijtuigenbelasting, belasting betalen aan de provincie. Ze weten daardoor vaak helemaal niet hoeveel zij betalen.