

Vergaderjaar 2018–2019

**35 000 C**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2019**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
<b>A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>2</b>
<b>B. BEGROTINGSTOELICHTING</b>	<b>3</b>
<b>1. LEESWIJZER</b>	<b>3</b>
<b>2. BELEIDSAGENDA</b>	<b>5</b>
2.1 Beleidsprioriteiten	5
2.2 Belangrijkste mutaties	5
2.3 Beleidsevaluaties	7
<b>3. BELEIDSARTIKELEN</b>	<b>8</b>
Artikel 1 Provinciefonds	8
<b>4. PROVINCIEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF</b>	<b>13</b>
4.1 Inkomstenbronnen van provincies	13
4.2 Specifieke uitkeringen	14
4.3 Motorrijtuigenbelasting	14
<b>5. BIJLAGEN</b>	<b>16</b>
Bijlage 1 Verdiepingsbijlage	16
Bijlage 2 Decentralisatie-uitkeringen	17
Bijlage 3 Moties en toezeggingen	19
Bijlage 4 Lijst van afkortingen	20
Bijlage 5 Begrippenlijst	21

## A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de onderhavige begrotingsstaat voor het aangegeven jaar vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor dat jaar. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld.

Het in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenoemde begrotingstoelichting).

### Wetsartikel 3

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben provincies gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering is opgenomen. Ingevolge artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet hebben de provincies gezamenlijk recht op de bedragen die in de begroting als verplichting voor het totaal van de integratie-uitkeringen en het totaal van de decentralisatie-uitkeringen is opgenomen.

De in dit wetsartikel opgenomen bedragen zijn niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. De bedragen worden nader onderbouwd in deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Financiën,

M. Snel

## B. BEGROTINGSTOELICHTING

### 1. LEESWIJZER

#### **Algemeen**

##### *Inleiding*

Voor u ligt de begroting 2019 van het provinciefonds.

##### *Groeiparagraaf*

De indeling van deze begroting is aangepast ten opzichte van voorgaande jaren, zodat deze qua opzet nu aansluit op de indeling van de andere begrotingshoofdstukken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

##### *Provinciefonds*

De provinciefonds-begroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen een eigen karakter. Zo kent de provinciefonds-begroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het provinciefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het provinciefonds en niet voor de resultaten die provincies met hun budget uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds. De begroting van het provinciefonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de provincies in hun begrotingen gepresenteerd.

#### **Beleidsagenda**

De beleidsagenda geeft een overzicht van de hoofdlijnen van beleid. Tevens is een overzicht opgenomen met de belangrijkste mutaties.

#### **Beleidsartikel**

In het beleidsartikel komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling, de rol en verantwoordelijkheid, de beleidswijzigingen, de budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de uitgavencategorieën aan bod.

#### **Tabel budgettaire gevolgen van beleid**

De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel *budgettaire gevolgen van beleid* opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Provinciefonds in breder perspectief**

In hoofdstuk 4 wordt het provinciefonds in een breder perspectief geplaatst, waarbij ook wordt ingegaan op de inkomstenbronnen van de provincies, zoals specifieke uitkeringen en de motorrijtuigenbelasting.

**Bijlagen**

Daarna volgen de bijlagen, waaronder de verdiepingsbijlage waarin de opbouw is aangegeven van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2018 naar de stand ontwerpbegroting 2019. In de verdiepingsbijlage worden de mutaties toegelicht die groter zijn dan of gelijk zijn aan de ondergrens zoals deze in de Rijksbegrotingsvoorschriften is opgenomen. Voor het provinciefonds is die grens € 10 mln. voor beleidsmatige mutaties en € 20 mln. voor technische mutaties.

## 2. BELEIDSAGENDA

### 2.1 Beleidsprioriteiten

#### *Heroverweging financiële verhoudingen*

Op 5 juli 2017 werd het rapport «Rekening houden met verschil» door mijn voorganger aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken [TK 34 550-B, nr. 15](#)). Als onderdeel van het Interbestuurlijk programma ([TK 29 362, nr. 266](#)) hebben we met de bestuurlijke koepels afgesproken deze kabinetsperiode te werken aan passende financiële verhoudingen. Ik heb de Tweede Kamer op 6 juli 2018 – mede namens de Staatssecretaris van Financiën – een brief gestuurd met de insteek van waaruit we de heroverweging vorm willen geven ([TK 34 775-C, nr. 18](#)).

De financiële verhoudingen moeten bijdragen aan constructieve en gelijkwaardige interbestuurlijke verhoudingen door de bestuurskracht van gemeenten en provincies te ondersteunen via een stabiele, voorspelbare, adaptieve en transparante bekostiging van hun takenpakket en ruimte bieden voor het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke opgaven. De huidige wet- en regelgeving in de Financiële-verhoudingswet biedt ruimte om invulling te geven aan voorstellen voor aanpassing die voortkomen uit de verschillende onderzoeken. Dit geldt mogelijk niet voor alle voorstellen. Indien een wijziging van de Financiële-verhoudingswet noodzakelijk blijkt, bied ik zo snel mogelijk een concreet wetsvoorstel aan ter consultatie.

Hieraan vooraf wordt in nauwe samenwerking met de bestuurlijke koepels een proces doorlopen om tot overeenstemming te komen op de door te voeren aanpassingen. We richten ons op vier onderwerpen: de verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds, het uitkeringsstelsel en kennis- en informatie-uitwisseling.

### 2.2 Belangrijkste mutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij provincies. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het provinciefonds. In tabel 2.1 worden de mutaties groter dan € 10 mln. weergegeven. Daarbij is onderscheid aangebracht tussen nominale mutaties enerzijds en overboekingen van/naar andere departementen anderzijds. De extrapolatie 2023 is opgenomen onder de *Overige mutaties*.

Tabel 2.1 Belangrijkste mutaties t.o.v. vorig jaar (uitgaven) Bedragen x € 1.000

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Stand ontwerpbegroting 2018</b>	2.187.740	<b>2.166.927</b>	2.148.141	2.074.840	2.064.840	0
<b>Mutaties 1<sup>e</sup> suppletoire begroting 2018</b>	124.836	<b>93.194</b>	95.423	67.691	57.518	57.518
<b>Nieuwe mutaties:</b>	1.610	<b>147.538</b>	128.454	128.354	128.354	2.183.194
<i>waarvan nominale mutaties</i>						
1a Accres tranche 2018	-29.739	<b>-29.739</b>	-29.739	-29.739	-29.739	-29.739
1b Accres tranche 2019		<b>158.093</b>	158.093	158.093	158.093	158.093
1c Ruimte onder plafond bcf 2018	15.150					
<i>waarvan overboekingen</i>						
2 Programma Impuls omgevingsveiligheid		<b>13.684</b>				
Overige mutaties	16.199	<b>5.500</b>	100	0	0	2.054.840
<b>Stand ontwerpbegroting 2019</b>	2.314.186	<b>2.407.659</b>	2.372.018	2.270.885	2.250.712	2.240.712

### Toelichting op de belangrijkste mutaties

#### *1a en b. Accres*

Het provinciefonds ontwikkelt zich evenredig met de accres-relevante uitgaven (ARU) van het Rijk. Nemen de ARU van jaar op jaar toe, dan neemt ook de algemene uitkering van het provinciefonds toe. Bij een afname van de ARU geldt het omgekeerde. De groei of krimp van het provinciefonds als gevolg van deze normeringssystematiek wordt accres genoemd. Het accres van tranche 2018 bedraagt € 147 mln. positief. Dat is een negatieve bijstelling van € 30 mln. ten opzichte van de 1<sup>e</sup> suppletoire begroting 2018 van het provinciefonds. Het accres van tranche 2019 bedraagt € 158 mln.

#### *1c. Ruimte onder plafond bcf 2018*

De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds en het bijbehorende plafond leiden conform het Financieel Akkoord Rijk/VNG/IPO met ingang van 2015 tot een toename of afname van de algemene uitkering van de fondsen. Voor 2018 is sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 15 mln.

#### *2. Programma Impuls Omgevingsveiligheid*

Provincies ontvangen voor 2019 een bedrag van € 13,7 mln. vanuit het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat voor het Programma Impuls omgevingsveiligheid. De Impuls omgevingsveiligheid bestaat uit een aantal deelprogramma's van de gezamenlijke overheden. Het betreft de deelprogramma's: Besluit risico's zware ongevallen (BRZO), Publicatierijks gevaarlijke stoffen (PGS), Informatie-Kennisinfrastructuur en Lokaal externe veiligheidsbeleid. In 2019 wordt een vijfde deelprogramma toegevoegd: Voorbereiding implementatie modernisering omgevingsveiligheid. De provincie Zuid-Holland voert het secretariaat en is er verantwoordelijk voor dat alle uitvoerende partijen de beschikbare middelen voor de deelprogramma's ontvangen. Voor het deelprogramma Lokaal externe veiligheidsbeleid krijgen de diverse provincies middelen voor hun

bijdrage aan dit deelprogramma en verzorgt de provincie Zuid-Holland daarnaast de toedeling aan de veiligheidsregio's.

### **2.3 Beleidsevaluaties**

Al het beleid dat valt onder een beleidsartikel uit de Rijksbegroting moet tenminste eens in de zeven jaar worden geëvalueerd. Er vindt echter geen afzonderlijke beleidsdoorlichting plaats van het beleidsartikel van het provinciefonds. Doorlichting van de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden, die ten grondslag liggen aan het fonds, vindt plaats via beleidsartikel 1.1 van de begroting van BZK (H7).

### 3. BELEIDSARTIKELLEN

#### Artikel 1. Provinciefonds

##### A. Algemene doelstelling

Via het provinciefonds wordt bewerkstelligd dat de provincies middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee beleidsthema's:

1. provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken;
2. een verdeling van de beschikbare financiële middelen over provincies die elk van de provincies in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

##### B. Rol en verantwoordelijkheid

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – namens deze de Staatssecretaris van Financiën – hebben een regisserende en financierende rol ten aanzien van het provinciefonds. De fondsbeheerders zijn op basis van de Financiële-verhoudingswet verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van het provinciefonds. Tevens zorgen zij voor een adequate uitbetaling en vaststelling van de algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen aan de verschillende provincies.

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de provincies als collectiviteit andere prioriteiten zouden kunnen stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven maatschappelijke opgaven. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de provincies. Naast de fondsbeheerders hebben hierbij ook de desbetreffende vakministers een rol.

In het regeerakkoord zijn op dit vlak ambitieuze beleidsvoornemens geformuleerd. Maatschappelijke opgaven spelen steeds vaker op meerdere schaalniveaus tegelijk en oplossingen liggen niet in het bereik van één overheidslaag. Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken richting partners. Samenwerking vindt ook in toenemende mate plaats op regionaal niveau. Vrijwel overal in Nederland zijn regionale coalities van overheden en andere partijen op zoek naar passende governance arrangementen om aan te sluiten op hun regionale opgaven. In de uitvoering van overheidstaken spelen medeoverheden een steeds belangrijkere rol. Daarom heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld aan provincies.

Voor de realisatie van de in paragraaf 3.1 beschreven beleidsthema's zijn er een aantal instrumenten en activiteiten.



## **Beleidsthema 1: provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor de uitvoering van hun taken.**

### *A) Normeringssystematiek*

De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering van het provinciefonds wordt – naast taakmutaties – bepaald door de normeringssystematiek. De normeringssystematiek houdt in dat de ontwikkeling van het fonds gekoppeld is aan de ontwikkeling van de accres-relevante uitgaven van het Rijk (ARU), dit wordt ook wel aangeduid als het principe «samen de trap op, samen de trap af». De jaarlijkse toe- of afname van het provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd. De normeringssystematiek is in werking sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

### *B) Artikel 2 Financiële-verhoudingswet*

Er zijn jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het provinciefonds kunnen leiden. Uitgangspunt hierbij is artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dit artikel geeft aan dat indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen wordt omkleed en met kwantitatieve gegevens wordt gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies zijn. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies kunnen worden opgevangen.

### *C) Bestuurlijk overleg financiële verhouding*

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij kan agendapunten inbrengen. Zo nodig kunnen ook andere bewindspersonen dan de fondsbeheerders aan het overleg deelnemen. De uitkomst van de normeringssystematiek (vgl. A) kan – indien beschikbaar – in het Bofv bestuurlijk worden gewogen.

## **Beleidsthema 2: een verdeling van de beschikbare financiële middelen over provincies die elk van de provincies in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningspakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.**

### *D) Verdeelmaatstaven*

Het budget van de algemene uitkering van het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld via een systeem van verdeelmaatstaven. De fondsbeheerders zijn verantwoordelijk voor ontwikkeling en onderhoud van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem heeft als doel provincies in staat te stellen hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de provincies.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de provincies bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een provincie uiteindelijk recht heeft, zoals

deze vastgesteld wordt nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Als er gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar definitieve volumegegevens beschikbaar komen, leidt dit tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het provinciefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

### C. Beleidswijzigingen

De relevante beleidswijzigingen zijn beschreven in de beleidsagenda (hoofdstuk 2). De financiële consequenties van deze beleidswijzigingen staan vermeld in de tabellen 2.1. en bijlage 1.

### D. Tabel budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het provinciefonds weergegeven.

Tabel 3.1 Budgettaire gevolgen van beleid (bedragen x € 1.000)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Verplichtingen:</b>	2.569.565	2.314.185	2.407.659	2.372.018	2.270.885	2.250.712	2.240.712
<b>Uitgaven:</b>	2.569.563	2.314.186	2.407.659	2.372.018	2.270.885	2.250.712	2.240.712
<b>Waarvan juridisch verplicht</b>	<b>100%</b>						
<b>Opdrachten</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Kosten Financiële-verhoudingswet	0	100	100	100	100	100	100
<b>Bijdragen aan medeoverheden</b>	<b>2.569.563</b>	<b>2.314.086</b>	<b>2.407.559</b>	<b>2.371.918</b>	<b>2.270.785</b>	<b>2.250.612</b>	<b>2.240.612</b>
Algemene uitkering	2.051.405	2.051.628	2.199.901	2.193.538	2.188.509	2.178.509	2.168.509
Decentralisatie-uitkeringen	518.158	262.458	207.658	178.380	82.276	72.103	72.103
<b>Ontvangsten:</b>	<b>2.569.563</b>	<b>2.314.186</b>	<b>2.407.659</b>	<b>2.372.018</b>	<b>2.270.885</b>	<b>2.250.712</b>	<b>2.240.712</b>

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij het provinciefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan provincies wordt uitgekeerd, wordt daarom aan de uitgaven van het volgende begrotingsjaar toegevoegd.

Op basis van de Financiële-verhoudingswet vermeldt de begroting het bedrag dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkering. In de begroting van elk van de fondsen kunnen ook decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting worden opgenomen, om aan gemeenten te worden uitgekeerd. Het verplichtingenpercentage van de uitgaven is 100%. Alleen een deel van de *kosten Financiële-verhoudingswet* is op voorhand niet juridisch verplicht.

## **E. Toelichting op de instrumenten**

### **Opdrachten**

#### *Kosten Financiële-verhoudingswet*

Dit betreft het budget dat elk jaar is gereserveerd voor de uitvoering van onderzoeken op het vlak van de omvang en verdeling van het provinciefonds en het onderhoud van het betaalsysteem.

### **Bijdragen aan medeoverheden**

#### *Algemene uitkering*

Dit betreft de uitkering aan alle provincies, die ten goede komt aan de algemene middelen van de provincies. De uitkering is gebaseerd op de artikelen 5 en 6 van de Financiële-verhoudingswet.

#### *Integratie-uitkeringen*

Dit betreft de uitkering die wordt toegepast als rechtstreekse overheveling van middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering. De uitkering is gebaseerd op artikel 5 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet. Het provinciefonds bevat momenteel geen integratie-uitkeringen.

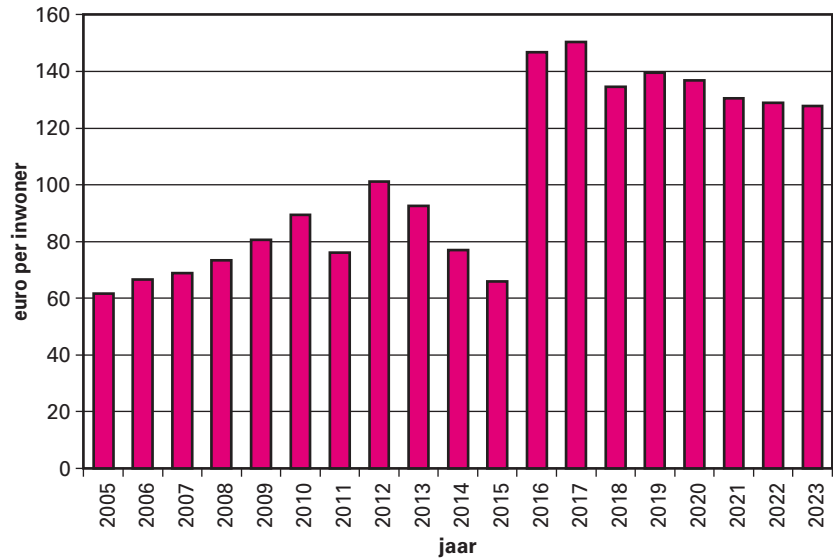
#### *Decentralisatie-uitkeringen*

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen bevat het provinciefonds ook decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkeringen de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Voor een overzicht van de decentralisatie-uitkeringen wordt verwezen naar bijlage 2.

#### *Uitkeringen per inwoner*

Ter informatie geeft figuur 3.2 het verloop van de uitkering uit het provinciefonds (*Bijdragen aan medeoverheden* in Tabel 3.1) per inwoner van 2005–2023 weer. De bedragen 2005 tot en met 2017 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2018 tot en met 2023 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting.

**Figuur 3.2 Uitkering provinciefonds in euro's per inwoner per jaar**



De provincies ontvangen in 2019 uit het provinciefonds € 2.407.559.000. Daarmee komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 139 per inwoner. Ten opzichte van 2018 betekent dit een mutatie van € 5 per inwoner.

Meer informatie over de mutaties in de verschillende uitkeringen en over de verdeling van de uitkeringen over de provincies is te vinden in de circulaire van het provinciefonds. Deze circulaire is te raadplegen op [Rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/provinciefonds/circulaire-provinciefonds](https://rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/provinciefonds/circulaire-provinciefonds).

### **Ontvangsten**

Ten behoeve van de dekking van de uitgaven is een post *Ontvangsten* opgenomen. Artikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het provinciefonds. Op grond van het tweede lid van dat artikel zijn de uitgaven en de inkomsten van het fonds over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk.

## 4. PROVINCIEFONDS IN BREDER PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk wordt het provinciefonds in een breder perspectief geplaatst. Daarbij wordt een overzicht gegeven van de (overige) inkomstenbronnen van provincies en hoe die zich verhouden tot de uitkering uit het provinciefonds (paragraaf 4.1). Daarnaast wordt nader ingegaan op de specifieke uitkeringen (paragraaf 4.2) en de motorrijtuigenbelasting (paragraaf 4.3).

### 4.1 Inkomstenbronnen van provincies

De uitgaven van provincies worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. In tabel 4.1 staat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de provincies voor de periode 2013–2018. De cijfers tot en met 2016 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2017 en 2018 zijn op basis van de begrotingen.

Tabel 4.1 Inkomsten provincies (in mln. euro's)

	Rekening 2013	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
<b>Inkomsten vanuit het Rijk</b>						
Provinciefonds	1.553	1.296	952	2.494	2.200	2.188
Specifieke uitkeringen	2.299	2.138	1.945	39	51	42
<b>Inkomsten uit eigen bronnen</b>						
Motorrijtuigenbelasting	1.415	1.534	1.567	1.557	1.597	1.632
Heffingen en rechten	25	33	30	30	30	29
Onttrekkingen reserves	3.554	3.390	4.278	5.101	2.656	2.254
Overige middelen	1.429	1.488	1.475	2.542	1.167	990
<b>Totaal</b>	<b>10.275</b>	<b>9.879</b>	<b>10.247</b>	<b>11.763</b>	<b>7.701</b>	<b>7.135</b>

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:

> Provinciefonds

Bron rekeningcijfers: Ministerie van BZK jaarverslagen provinciefonds

Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK begrotingen provinciefonds

> Specifieke uitkeringen

Bron rekeningcijfers 2013–2015: CBS: informatie aangeleverd door provincies en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden)

Bron rekeningcijfers 2016 Ministerie van BZK, Onderhoudsrapporten Specifieke uitkeringen 2017

Bron begrotingscijfers: Ministerie van BZK: Bijlagen specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2018 van het Ministerie van BZK (met bewerking door het Ministerie van BZK).

> Overige middelen: CBS (Statline) en bewerking BZK

#### *Inkomsten vanuit het Rijk*

Een inkomstenbron voor de provincies is het provinciefonds. Het opgenomen bedrag betreft de verplichtingenbedragen van de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Het provinciefonds is verantwoordelijk voor 31% van de totale inkomsten in 2018.

Een tweede inkomstenbron wordt gevormd door de specifieke uitkeringen (1% in 2018). Op de specifieke uitkeringen wordt in paragraaf 4.2 nader ingegaan.

### *Inkomsten uit eigen bronnen*

Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de provincies inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting (23% in 2018). Hierop wordt in paragraaf 4.3 dieper ingegaan.

## 4.2 Specifieke uitkeringen

De belangrijkste informatiebron voor specifieke uitkeringen is het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU). Het doel van het OSU is inzicht geven in het stelsel van specifieke uitkeringen en in het onderhoud van het stelsel. Het rapport bevat een overzicht van de specifieke uitkeringen en de daarmee gemoeide bedragen. Het OSU wordt op grond van artikel 20 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden. Het OSU bevat de definitieve cijfers (rekeningcijfers) over aantal en omvang van de specifieke uitkeringen, op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen.

Het OSU kijkt sinds 2015 niet meer vooruit, maar terug. Het OSU bevat daardoor geen informatie over specifieke uitkeringen in het lopende begrotingsjaar. De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn daarom afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2018 van het Ministerie van BZK. Die bijlage bevat een overzicht van de bedragen die de diverse departementen in hun ontwerpbegrotingen hebben opgenomen voor specifieke uitkeringen.

Tabel 4.2 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2013–2018 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan provincies, maar ook die aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 4.2 Aantal specifieke uitkeringen per departement (2013–2018)						
Ministerie	Begroting 2013	Rekening 2014	Rekening 2015	Rekening 2016	Begroting 2017	Begroting 2018
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3					
Economische Zaken en Klimaat	8	6	4	2	5	4
Financiën						
Infrastructuur en Waterstaat	20	15	9	5	4	3
Justitie en Veiligheid	2	2	2	1	1	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	2	2	3	3	3	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	5	2	2	2	2
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	5	4	2	2	2	2
<b>Totaal</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>16</b>

Bron 2013–2016: *Onderhoudsrapportages Specifieke Uitkeringen (OSU)*

Bron 2017 en 2018: *Ontwerpbegroting BZK 2018 (begrotingscijfers met bewerking BZK)*

Het OSU is in 2015 van methodiek veranderd. In plaats van begrotingscijfers wordt vanaf het OSU 2015 gebruik gemaakt van rekeningcijfers. Het OSU 2017 bevat rekeningcijfers 2016.

## 4.3 Motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting mogen door provincies worden geheven op basis van artikel 222 Provinciewet. De opcenten worden geheven bovenop het rijkstarief van de motorrijtuigenbelasting. De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. De vaststelling van de opcenten geschiedt door provinciale staten.

Omdat het een algemene belasting betreft komt de opbrengst toe aan de algemene middelen van de provincie.

Tabel 4.3 geeft een meerjarige weergave van het gemiddeld door de provincies geheven aantal opcenten. In 2018 mogen de opcenten ten hoogste 111,8% bedragen van het rijkstarief. Geen enkele provincie heft de maximale opcenten en gemiddeld wordt er 80,13 aan opcenten geheven door de provincies.

Tabel 4.3 Meerjarige weergave opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) provincies o.b.v. begroting (in euro's per jaar)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemiddelde opcenten MRB provincies	79,87	81,04	79,12	82,2	80,38	80,46	80,13
Maximaal te heffen opcenten MRB	105	107,3	109,2	109,2	110,6	111	111,8
Rekentariaf PF opcenten MRB	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9

## 5. BIJLAGEN

### Bijlage 1 Verdiepingsbijlage

Uitgaven en ontvangsten beleidsartikel 1: provinciefonds (bedragen x € 1.000)						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stand ontwerpbegroting 2018	2.187.740	<b>2.166.927</b>	2.148.141	2.074.840	2.064.840	0
Mutaties 1 <sup>e</sup> suppletoire begroting 2018	124.836	<b>93.194</b>	95.423	67.691	57.518	57.518
Nieuwe mutaties	1.610	<b>147.538</b>	128.454	128.354	128.354	2.183.194
<i>waarvan: nominale mutaties</i>						
1a Accres tranche 2018	-29.739	<b>-29.739</b>	-29.739	-29.739	-29.739	-29.739
1b Accres tranche 2019		<b>158.093</b>	158.093	158.093	158.093	158.093
1c Ruimte onder plafond bcf 2018	15.150					
<i>waarvan overboekingen</i>						
2 Programma Impuls omgevingsveiligheid		<b>13.684</b>				
Overige mutaties	16.199	<b>5.500</b>	100	0	0	2.054.840
Stand ontwerpbegroting 2019	2.314.186	<b>2.407.659</b>	2.372.018	2.270.885	2.250.712	2.240.712

#### Toelichting

De specifiek opgenomen mutaties zijn reeds toegelicht onder Tabel 2.1 *Belangrijkste mutaties* in paragraaf 2 *Beleidsagenda*.



## Bijlage 2 Decentralisatie-uitkeringen

Overzicht decentralisatie-uitkeringen provinciefonds (uitgaven) Bedragen x € 1.000						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereikbaarheid Rotterdam Den Haag	41					
Bestuursovereenkomst grondwaterbeschermingsgebieden	3.813					
Beter Benutten	15.966					
Bodemsanering	42.560	<b>40.484</b>	42.655			
Clean Underground Sustainable Transport	25					
Duurzaam Door	100					
Erfgoedprogramma aardbevingsgebied	3.950					
Faciliteit MKB	25					
Gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum	35.607	30.461	30.461	10.173		
Green deal Marktordening warmtetransportnetten	273					
Interreg V	466					
Jong leren eten	500					
MIRT projecten	1.582					
MKB innovatiestimulering	3.190					
Monumenten	20.000	<b>20.000</b>	20.000	20.000	20.000	20.000
Mooiste Natuurgebied van Nederland	300					
Na-ijlende effecten mijnbouw	1.958	1.361	1.361	647	647	647
N62 Sloeweg	1.143					
Programma Impuls omgevingsveiligheid	14.507	<b>13.684</b>				
Programma Rijke Waddenzee (Vismigratierivier Afsluitdijk)	1.653					
Programmabureau warmte koude	170					
Project Lelystad Airport aansluiting A6	620					
Projecten Verkeer en vervoer	46.707	<b>39.708</b>	39.712	22.578	22.578	22.578
Regiodeal Zeeland	7.600	<b>5.500</b>	100			
Smart industry HUB	1.350					
Value data centre	60					
Verduurzaming ketens Energie-Chemie Eemsdelta	35					
Versnellingsagenda melkveehouderij Noord NL	60	<b>60</b>				
Waddenfonds	28.878	<b>28.878</b>	28.878	28.878	28.878	28.878
Waterstofbussen	2.675					
Weidevogels	25	<b>25</b>				
Zeeland in stroomversnelling	1.800					
Zoetwatermaatregelen	9.605	<b>12.284</b>				
Zuiderzeelijn REP-middelen	15.213	<b>15.213</b>	15.213			
Wijziging betalingsverloop 2017	1					
<b>Stand ontwerpbegroting 2019</b>	<b>262.458</b>	<b>207.658</b>	178.380	82.276	72.103	72.103

In artikel 13, lid 5, van de Financiële-verhoudingswet wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de ministers die het aangaat, wordt bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. In het licht van het traject dat de fondsbeheerders gestart zijn om het uitkeringsstelsel te vereenvoudigen zullen geen nieuwe integratie-uitkeringen meer worden gecreëerd. Voor de decentralisatie-uitkeringen betekent dit dat alleen een mogelijke omzetting naar de algemene uitkering aan de orde kan zijn.

In bovenstaande tabel zien we dat de meeste decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar de algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook vooralsnog geen sprake. Voor de wel structurele decentralisatie-uitkeringen geldt dat deze niet aan alle provincies worden uitgekeerd en/of nu nog niet kunnen worden verdeeld via de maatstaven van de algemene uitkering.

## Bijlage 3 Moties en toezeggingen

### Moties: Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van de leden Veldman en Fokke; Verzoekt de regering om, in overleg met onder andere het Interprovinciaal Overleg en conform het advies van de Raad voor de financiële-verhoudingen, binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen gericht op het binnen drie jaar herzien van de grondslagen van het Provinciefonds.	Parlementair agenda punt [25-01-2017] – Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds (34 568)	De Tweede Kamer is op 6 juli 2018 per brief geïnformeerd

### Moties: Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
nvt	nvt	nvt

### Toezeggingen: Onderdeel B.1 Afgedaan

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
nvt	nvt	nvt

### Toezeggingen: Onderdeel B.2 In behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister zegt de Eerste Kamer, naar aanleiding van vragen van de leden Flierman (CDA), Postema (PvdA) en Schalk (SGP), toe dat: de Minister van Economische Zaken naar de problematiek van de provincie Zeeland kijkt en de Kamer daarover een brief stuurt; De Minister zelf na het verschijnen van het advies van de commissie-Jansen II met het IPO zal overleggen en naar verdere ontwikkeling van het verdeelmodel van het Provinciefonds zal kijken (T02425)	Parlementair agenda punt [23-05-2017] – Vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds, nr. 34 568	De Eerste Kamer wordt in het najaar 2018 geïnformeerd
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Van Hattem (PVV), toe bij de heroverweging van de verdeelmaatstaven van het Provinciefonds naar de inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting te kijken (T02426)	Parlementair agenda punt [23-05-2017] – Vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds, nr. 34 568	De Tweede Kamer wordt in het najaar 2018 geïnformeerd

#### Bijlage 4 Lijst van afkortingen

ARU	Accres-relevante Uitgaven
BCF	BTW-compensatiefonds
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden
DU	Decentralisatie-uitkering
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
IU	Integratie-uitkering
MRB	Motorrijtuigen belasting
OEM	Overige eigen middelen
OSU	Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen
PF	Provinciefonds
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## Bijlage 5 Begrippenlijst

Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het provinciefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringssystematiek (zie ook normerings-systematiek).
Algemene uitkering uit het provinciefonds	Uitkering aan alle provincies die ten goede komt aan de algemene middelen.
Decentralisatie-uitkering uit het provinciefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het provinciefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het provinciefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het provinciefonds) ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het provinciefonds. Sinds 1 januari 1998 maakt de regeling voor het provinciefonds onderdeel uit van de Financiële-verhoudingswet.
Integratie-uitkering uit het provinciefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeel-effecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Normeringssystematiek	Bepaling van het accres van het provinciefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de accres relevante uitgaven (ARU) van het Rijk. Voor de accres relevante uitgaven zijn de netto uitgaven onder uitgavenplafond het startpunt. Deze worden gecorrigeerd voor de rijksuitgaven aan gemeenten en provincies, uitgavenmutaties in WW als gevolg van conjunctuur en Financieringsverschuivingen gedurende de kabinetsperiode. Als de accres relevante uitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af».
Uitkeringsfactor	Via de normeringssystematiek wordt jaarlijks de omvang van het provinciefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkerings-basis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.

---

Verdeelmaatstaf

Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de provinciale behoefte aan algemene middelen.

---