

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds (C) voor het jaar 2021

Nr. 1

VOORSTEL VAN WET

Ontvangen 15 september 2020

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat ingevolge artikel 105 van de Grondwet de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk bij de wet moet worden vastgesteld en dat artikel 2.1 van de Comptabiliteitswet 2016 bepaalt welke begrotingen tot de rijksbegroting behoren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

De bij deze wet behorende begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2021 wordt vastgesteld.

Artikel 2

De vaststelling van de begrotingsstaat geschiedt in duizenden euro's.

Artikel 3

Het verplichtingenbedrag in artikel 5, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet ter zake van de algemene uitkering wordt voor het uitkeringsjaar 2021 vastgesteld op € 2.367.664.000.

De verplichtingenbedragen in artikel 5, tweede lid, van de Financiële-verhoudingswet ter zake integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen zijn respectievelijk € 0 en € 115.665.000.

Artikel 4

Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari van het onderhavige begrotingsjaar. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven op of na deze datum van 1 januari, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van dat Staatsblad en werkt zij terug tot en met 1 januari.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Staatssecretaris van Financiën,

Vastgestelde begrotingsstaat van het provinciefonds (C) voor het jaar 2021 (bedragen x € 1.000)

Art. nr.	Omschrijving	Vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
1	provinciefonds	2.483.429	2.483.429	2.483.429

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 C

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
provinciefonds (C) voor het jaar 2021**

Nr. 2

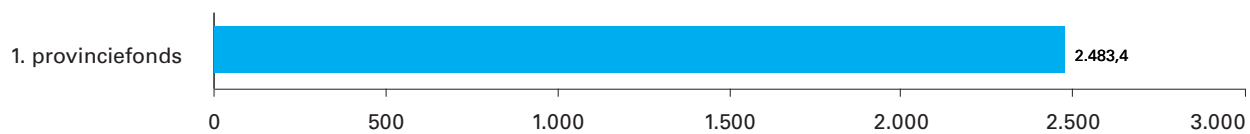
MEMORIE VAN TOELICHTING
Ontvangen 15 september 2020

INHOUDSOPGAVE

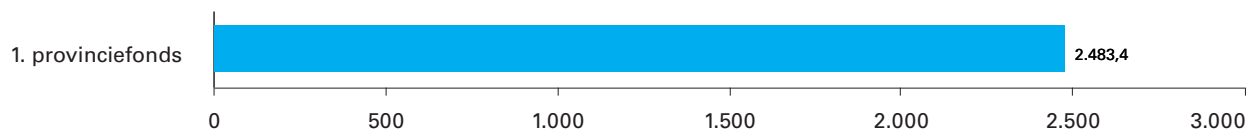
Geraamde uitgaven en ontvangsten	3
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	4
B. Artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsartikelen	5
1. Leeswijzer	5
2. Beleidsagenda	7
2.1 Beleidsprioriteiten	7
2.2 Belangrijkste mutaties	8
2.3 Beleidsevaluaties	10
3. Beleidsartikel	11
3.1 Artikel 1. Provinciefonds	11
4. Provinciefonds in breder perspectief	17
4.1 Inkomstenbronnen van provincies	17
4.2 Specifieke uitkeringen	18
4.3 Motorrijtuigenbelasting	19
5. Bijlagen	20
Bijlage 1: Verdiepingshoofdstuk	20
Bijlage 2: Decentralisatie-uitkeringen	21
Bijlage 3: Moties en toezeggingen	22

GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Geraamde uitgaven artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 2.483.429.000



Figuur 2 Geraamde ontvangsten artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1 mln.). Totaal € 2.483.429.000



A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVOORSTEL

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,

J.A. Vijlbrief

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELLEN

1. Leeswijzer

Algemeen

Inleiding

Voor u ligt de begroting 2021 van het provinciefonds.

Groeiparaagraaf

Indeling en opzet van de ontwerpbegroting provinciefonds is niet gewijzigd ten opzichte van vorig jaar.

Provinciefonds

De provinciefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen een eigen karakter. Zo kent de provinciefondsbe-
groting 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 uitgavencate-
gorieën 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 Koninkrijksre-
laties 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

Deze begroting wordt afgesloten met diverse bijlagen. Waaronder het
verdiepingshoofdstuk, waarin de opbouw is aangegeven van de uitgaven
van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2020 naar de stand

ontwerpbegroting 2021. In het verdiepingshoofdstuk worden de mutaties toegelicht die groter zijn dan of gelijk zijn aan de ondergrens zoals deze in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2020 is opgenomen. Voor het provinciefonds is die grens € 10 mln. voor beleidsmatige mutaties en € 20 mln. voor technische mutaties.

2. Beleidsagenda

2.1 Beleidsprioriteiten

Herzien financiële verhoudingen

Naar aanleiding van diverse moties uit de Tweede Kamer voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het gesprek met gemeenten en provincies over het herzien van de financiële verhoudingen. De fondsbeheerders – de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën – hebben de Tweede Kamer geïnformeerd over de voornemens van het kabinet ten aanzien van de financiële verhoudingen (Kamerstukken II 2017/18, [34775 B, nr. 18](#) en Kamerstukken II 2019/20, [35300 B, nr. 5](#)). In 2019 is gestart met de herijking van het gemeentefonds. In 2020 is een wetsvoorstel voor de herziening van onder andere het uitkeringsstelsel in consultatie gegaan. In 2020 wordt overleg gepleegd met de betrokken partijen aangaande de wetswijziging. Het streven is om de wetswijziging van de [Financiële-verhoudingswet](#) in 2021 in te laten gaan.

Daarnaast werkt BZK samen met gemeenten en provincies aan verkenningen naar overige aanpassingen. Met provincies wordt gesproken over het onderzoeken van alternatieven voor het provinciaal belastinggebied en het integraal herijken van de verdeling van het provinciefonds. Daarnaast is een evaluatie uitgevoerd van de normeringssystematiek op basis waarvan het gemeente- en provinciefonds wordt geïndexeerd.

Herijking provinciefonds

Het huidige verdeelmodel van het provinciefonds kent een aantal knelpunten die zijn onder te verdelen in acties voor de korte termijn en acties voor de lange termijn. Voor de korte termijn gaat het onder andere om het oplossen van de vermogensmaatstaf voor Zeeland, waarvoor nu een tijdelijke oplossing is gevonden. Hiervoor moet een structurele oplossing gevonden worden in de herijking van het provinciefonds. Gelet op het feit dat de onderlinge afspraak voor Zeeland na 2022 afloopt, is het streven om uiterlijk 1 januari 2023 het verdeelmodel te herzien. Het besluit tot invoering moet in 2021 genomen worden. De Tweede Kamer zal hierover dit najaar geïnformeerd worden.

Hervormen provinciaal belastinggebied

Er loopt thans een aantal onderzoeken bij het Rijk die gevolgen kunnen hebben voor de inkomsten van provincies: waaronder het onderzoek naar provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) is afgesproken een ambtelijk onderzoek te doen naar bouwstenen voor een toekomstig provinciale belastinggebied. Hierbij worden kansrijke (alternatieve) mogelijkheden voor provinciale belastingen in beeld gebracht. Een nieuw kabinet zal hierover in overleg treden met het IPO.

Evaluatie normeringssystematiek

In 2020 is de werking van de normeringssystematiek geëvalueerd. Deze evaluatie dient ter voorbereiding op keuzes door een nieuw kabinet. De huidige systematiek is beoordeeld aan de hand van toetsingscriteria en er zijn beleidsvarianten uitgewerkt. De voorstellen zijn er op gericht om met name de stabiliteit te verbeteren. De Tweede Kamer wordt in het najaar geïnformeerd over de uitkomsten.

Herziening uitkeringsstelsel

In 2020 is een wetsvoorstel voor de herziening van onder andere het uitkeringsstelsel in consultatie gegaan. Ook zijn gesprekken gevoerd met andere departementen. In overleg met Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), IPO en departementen wordt besproken of het geconsulteerde wetsontwerp voor de wijziging van de [Financiële verhoudingswet](#), mede in het licht van de ontvangen reacties, voldoende aanknopingspunten biedt voor het bekostigen van maatschappelijke opgaven waarbij Rijk en decentrale overheden als één overheid moeten optreden.

Corona

Op 28 mei 2020 hebben de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over (aanvullende) maatregelen die het kabinet - vooruitlopend op het volledig in beeld brengen van de financiële gevolgen van corona voor de medeoverheden voor de periode tot en met 1 juni – heeft genomen om medeoverheden te compenseren (Kamerstukken II 2019/20, [35420, nr. 43](#)).

Op 31 augustus heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over het tweede pakket maatregelen voor medeoverheden in verband met de coronacrisis (Kamerstukken II 2019/20, [35420, nr. 104](#)).

Het kabinet en de medeoverheden blijven met elkaar in gesprek over de financiële, en sociaal-economische, gevolgen van de coronacrisis voor medeoverheden. De hoogte en omvang van de reële compensatie vraagt een politiek bestuurlijke afweging, waarbij het uitgangspunt is dat de medeoverheden er als gevolg van de corona-aanpak niet slechter voor komen te staan dan daarvoor.

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 1 worden de mutaties groter dan € 10 mln. weergegeven. Daarbij is onderscheid aangebracht tussen nominale mutaties enerzijds en overboekingen van/naar andere departementen anderzijds.

Tabel 1 Belangrijkste uitgaven- en ontvangstenmutaties t.o.v. vorig jaar (bedragen x € 1.000)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2020	2.480.413	2.366.627	2.333.187	2.323.187	2.313.187	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2020	76.437	2.135	2.135	2.135	1.985	1.985
Extrapolatie	0	0	0	0	0	2.303.187
Nieuwe mutaties	51.474	114.667	97.167	97.167	97.167	96.492
waarvan nominale mutaties						
1) Accres 2021		94.953	94.953	94.953	94.953	94.953
2) Ruimte onder plafond BTW-compensatiefonds 2020	12.785					
waarvan overboekingen						
3) Regiodeals	42.806	16.500				
Overige mutaties	- 4.117	3.214	2.214	2.214	2.214	1.539
Stand ontwerpbegroting 2021	2.608.324	2.483.429	2.432.489	2.422.489	2.412.339	2.401.664

Toelichting

1) Accres 2021

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 de tranche 2021 bedraagt € 95 mln.

De afgelopen jaren hebben fluctuaties in het accres regelmatig tot discussie geleid over de stabiliteit van de huidige normeringssystematiek. Tegen de achtergrond hiervan is na het uitbreken van de coronacrisis door het kabinet in overleg met de VNG en IPO besloten om het accres gedurende deze kabinetsperiode vast te zetten op de standen uit de meicirculaire 2020. Dit geeft de decentrale overheden zekerheid over het accres voor de rest van de kabinetsperiode. In afwachting van een besluit over de te hanteren systematiek in de volgende kabinetsperiode blijven ook de accresramingen vanaf 2022 gehandhaafd op de stand zoals opgenomen in de meicirculaire 2020.

2) Ruimte onder plafond BTW compensatiefonds 2020

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 2020 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 12,8 mln.

3) Regiodeals

Het kabinet heeft geld gereserveerd voor het aanpakken van regionale opgaven, onder meer in diverse provincies. Hierbij wordt ingezet op het versterken van de leefbaarheid, kennis en innovatie en het voorzieningenniveau van bedrijven. Het betreft hier de provincies Drenthe, Overijssel, Friesland, Groningen en Flevoland in 2020 en Zeeland en Limburg in 2021.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (H7).

3. Beleidsartikel

3.1 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 er op het vlak van maatschappelijke opgaven 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 overheids-taken spelen medeoverheden een steeds belangrijker rol. Daarom heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld aan provincies.

Voor de realisatie van de 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

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) vindt twee keer per jaar plaats 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 (vergelijk 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 haar inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket 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 [tabel 2](#) en [bijlage 1](#).

D. Budgettaire gevolgen van beleid

In tabel 2 worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het provinciefonds weergegeven.

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1.000)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Verplichtingen	2.499.097	2.576.240	2.483.429	2.432.489	2.422.489	2.412.339	2.401.664
Uitgaven	2.467.056	2.608.324	2.483.429	2.432.489	2.422.489	2.412.339	2.401.664
<i>Waarvan juridisch verplicht</i>			100%				
Financiering provincies							
Bijdrage aan medeoverheden	2.467.014	2.608.224	2.483.329	2.432.389	2.422.389	2.412.239	2.401.564
Algemene uitkering	2.119.824	2.325.814	2.367.664	2.357.664	2.347.664	2.337.664	2.327.664
Decentralisatie-uitkeringen	347.190	282.410	115.665	74.725	74.725	74.575	73.900
Kosten Financiële verhoudingswet							
Opdrachten	42	100	100	100	100	100	100
Onderzoeken verdeelsystematiek	42	100	100	100	100	100	100
Ontvangsten	2.467.056	2.608.324	2.483.429	2.432.489	2.422.489	2.412.339	2.401.664

Budgetflexibiliteit

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 kunnen ook decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen als verplichting worden opgenomen om aan provincies 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 financiële instrumenten

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 herverdeeffecten. 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.

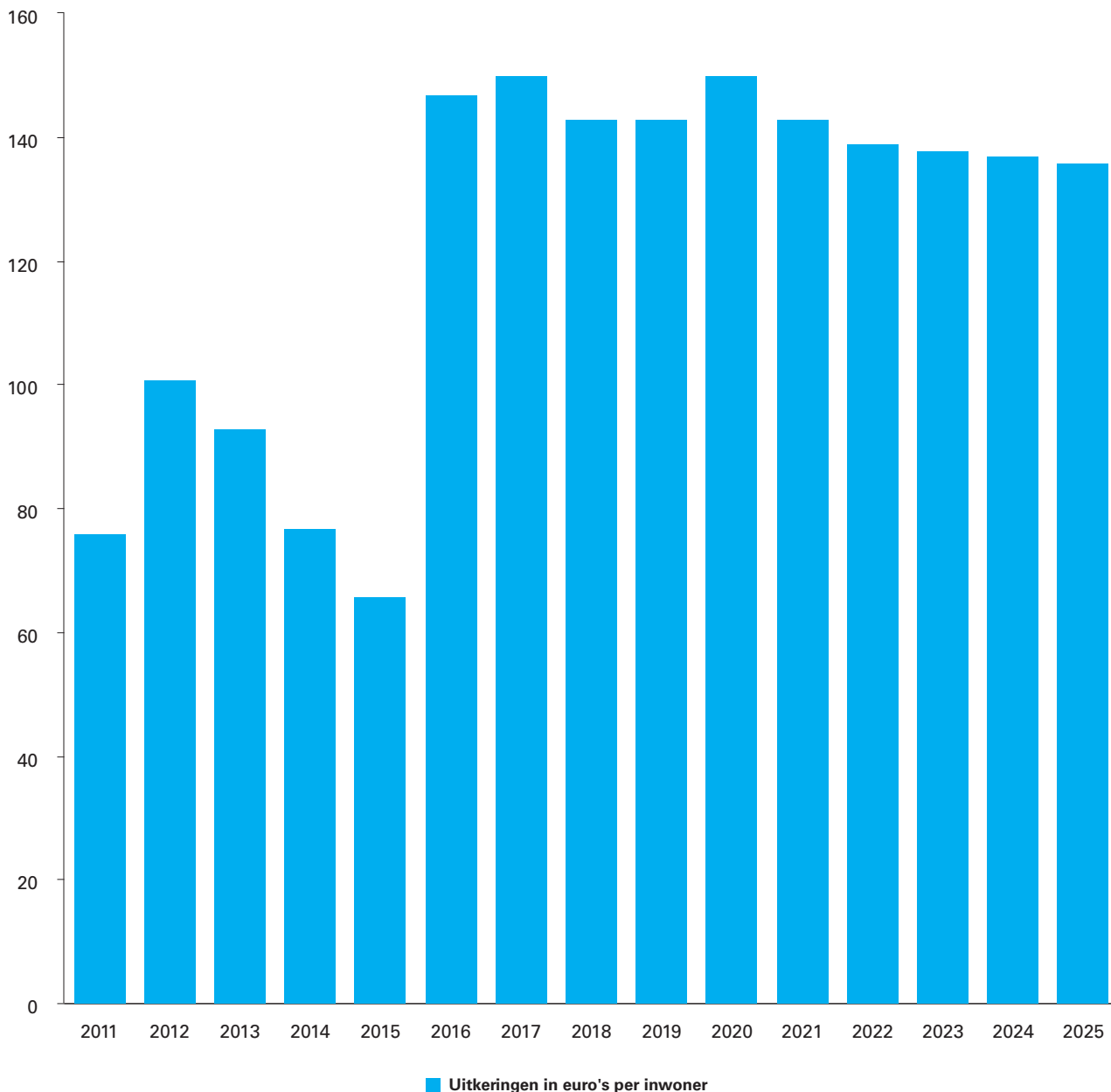
Decentralisatie-uitkeringen

Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen bevat het provinciefonds ook decentralisatie-uitkeringen. De verdeling van de decentralisatie-uitkeringen 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 de figuur hieronder het verloop van de uitkering uit het provinciefonds (Bijdragen aan medeoverheden in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid) per inwoner van 2011–2025 weer. De bedragen 2011 tot en met 2019 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2020 tot en met 2025 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting.

Figuur 3 Uitkeringen provinciefonds in euro's per inwoner per jaar



De provincies ontvangen in 2021 uit het provinciefonds € 2.483.329.000. Daarmee komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 143 per inwoner. Ten opzichte van 2020 betekent dit een mutatie van –€ 8 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](https://www.rijksoverheid.nl).

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.

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 per 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 3 staat een overzicht van de verschillende inkomstenbronnen van de provincies voor de periode 2015-2020. De cijfers tot en met 2018 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers van 2019 en 2020 zijn op basis van de begrotingen. Voor 2020 betreft het de oorspronkelijke begrotingen, die zijn opgesteld voordat de coronacrisis zijn intrede deed.

Tabel 3 Inkomsten provincies (bedragen x € 1 mln.)

	Rekening 2015	Rekening 2016	Rekening 2017	Rekening 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
Inkomsten vanuit het Rijk						
Provinciefonds	1.115	2.494	2.570	2.454	2.408	2.480
Specifieke uitkeringen ¹	1.945	39	106	42	30	29
Inkomsten uit eigen bronnen						
Motorrijtuigenbelasting ²	1.567	1.557	1.566	1.617	1.644	1.631
Heffingen en rechten ²	30	30	30	30	29	29
Onttrekkingen reserves ²	4.278	5.101	2.656	4.034	3.261	3.263
Overige middelen ³	1.475	2.542	1.173	1.417	875	851
Totaal	10.410	11.763	8.101	9.594	8.247	8.283

1 Bron rekeningcijfers CBS. Bron begrotingscijfers BZK.

2 Bron CBS Statline

3 Bron CBS Statline met 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 30% van de totale inkomsten in 2020 van provincies.

Een tweede inkomstenbron wordt gevormd door de specifieke uitkeringen. 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, dit betreft 20% van de totale inkomsten van provincies. 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.

Tabel 4 Aantal specifieke uitkeringen per departement; aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen; 2015-2020

Ministerie	Rekening 2015 ¹	Rekening 2016	Rekening 2017	Begroting 2018 ²	Begroting 2019	Begroting 2020
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	0	0	0	0	0	0
Economische Zaken en Klimaat	4	2	4	6	5	4
Financiën						
Infrastructuur en Waterstaat	9	5	5	3	3	2
Justitie en Veiligheid	2	1	1	1	1	1
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	0	0	0	0	0	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3	3	3	4	4	4
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2	2	2	2	2	2
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2	2	2	2	2	4
Totaal	22	15	17	18	17	18

1 Bron 2015-2017: Onderhoudsrapportages Specifieke Uitkeringen (OSU)

2 Bron 2018-2020: Ontwerpbegroting BZK 2019 en 2020 (begrotingscijfers met bewerking BZK)

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 2020 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 geeft inzicht in het aantal specifieke uitkeringen in de periode 2015–2020 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan provincies, maar ook die aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

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 5 geeft een meerjarige weergave van het gemiddeld door de provincies geheven aantal opcenten. In 2020 mogen de opcenten ten hoogste 115% bedragen van het rijkstarief. Geen enkele provincie heft de maximale opcenten en gemiddeld wordt er € 82,95 aan opcenten geheven door de provincies.

Tabel 5 Meerjarige weergave opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) provincies o.b.v. begroting (in euro's per jaar)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemiddelde opcenten MRB provincies	79,12	82,2	80,38	80,46	80,13	81,36	82,95
Maximaal te heffen opcenten MRB	109,2	109,2	110,6	111	111,8	113,2	115
Rekentarief PF opcenten MRB	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9

5. Bijlagen

Bijlage 1: Verdiepingshoofdstuk

Gelet op het feit dat de uitgaven en ontvangsten gelijk zijn aan elkaar, zijn beide posten in één tabel inzichtelijk gemaakt.

Tabel 6 Uitgaven en ontvangsten beleidsartikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1.000)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Stand ontwerpbegroting 2020	2.480.413	2.366.627	2.333.187	2.323.187	2.313.187	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2020	76.437	2.135	2.135	2.135	1.985	1.985
Extrapolatie	0	0	0	0	0	2.303.187
Nieuwe mutaties	51.474	114.667	97.167	97.167	97.167	96.492
waarvan						
Algemene uitkering						
1) Accres 2021		94.953	94.953	94.953	94.953	94.953
2) Ruimte onder plafond BTW compensatiefonds 2020	12.785					
3) Overige mutaties	0	0	0	0	0	0
Decentralisatie-uitkeringen						
4) Regiodeals	42.806	16.500				
5) Overige mutaties	- 4.117	3.214	2.214	2.214	2.214	1.539
Kosten Financiële-verhoudingswet						
6) Overige mutaties	0	0	0	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2021	2.608.324	2.483.429	2.432.489	2.422.489	2.412.339	2.401.664

Toelichting

De mutaties 1, 2 en 4 zijn reeds toegelicht onder [Tabel 1 Belangrijkste mutaties](#) in hoofdstuk 2 Beleidsagenda.

Bijlage 2: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 7 Decentralisatie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bodemsanering	42.551					
Connect-NL	91					
Deltaprogramma Ruimtelijke adaptie	293					
Dingtiid	23					
Drugsdumpingen		1.000				
Economische ontwikkeling Groningen	88					
Elektrificatie Spoorlijn Limburg Aken	258	258	258	258	258	258
Erfgoed Deal	1.498					
Fryske Akademie		1.539	1.539	1.539	1.539	1.539
Gebiedsbiografie	83					
Gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum	30.926	10.328				
Monumenten	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Na-ijlende effecten mijnbouw	1.361	647	647	647	647	647
Omgevingsveiligheid		675	675	675	675	
Ondersteuning Net op zee	50					
Proeftuinen cultuurprofielen	602					
Programma Impuls omgevingsveiligheid	11.363					
Projecten Verkeer en vervoer	33.733	22.578	22.578	22.578	22.578	22.578
Regiodeals	69.608	16.500				
Schokland	5.000					
Verduurzaming Industriecluster Zeeland	1.600					
Waddenfonds	28.878	28.878	28.878	28.878	28.878	28.878
Wettelijke Friese taal	150	150	150	150		
Zoetwatermaatregelen	13.301	13.112				
Zuiderzeelijn REP-middelen	15.213					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie uitkering 2019	5.740					
Stand ontwerpbegroting 2021	282.410	115.665	74.725	74.725	74.575	73.900

Toelichting

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 voorsnog 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

Tabel 8 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Van den Bosch c.s.; Verzoekt de regering, na voltooiing van het herindelingsproces de provincie Noord-Holland te verzoeken met de nieuwe gemeente Haarlemmermeer, de gemeente Haarlem, alsmede met de inwoners van Spaarndam te verkennen of voor het dorp Spaarndam een grenscorrectie een duurzame oplossing is en of dit kan rekenen op draagvlak van de inwoners van Spaarndam, en de Tweede Kamer hierover binnen een jaar te informeren.	Plenair debat Samenvoeging van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem (34 825), Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen (34 826), Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer (34 827), Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum (34 828), Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van het grondgebied van de gemeente Winsum (34 829), Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard (34 830), Samenvoeging van de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuwkruisland (34 831), Samenvoeging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout (34 832), Samenvoeging van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (34 833), Gezamenlijke plenaire behandeling. Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (34 806) d.d. 18 april 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 75, 3 en 4).	De Tweede Kamer is op 10 oktober 2019 per brief geïnformeerd (Kamerstukken II 2019/20, 34827 , nr. 9).

Tabel 9 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Özütok c.s.; Verzoekt de regering te waarborgen dat bij ieder interbestuurlijk akkoord voor de betrokken volksvertegenwoordigers duidelijk is hoe zij democratische controle kunnen uitvoeren op het gesloten akkoord en hier zo nodig in de akkoorden aandacht aan te besteden.	Parlementair agendapunt [22-05-2019] - Plenair debat Sociaal domein/ Interbestuurlijk programma d.d. 22 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 85, item 12)	De Tweede Kamer wordt in september 2020 geïnformeerd.

Tabel 10 Door bewindslieden gedane toezeggingen die zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister verwacht (voor einde jaar 2019) de Tweede Kamer te informeren of het mogelijk en wenselijk is om voor de middellange termijn – 2020 en 2021 - maatregelen te treffen die schommelingen in de fondsen kunnen voorkomen of dempen (i.k.v. herziening van de financiële verhoudingen).	Kamerbrief Toekomst openbaar bestuur d.d. 18 oktober 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 B , nr. 9).	De Tweede Kamer is op 18 december 2019 per brief geïnformeerd Kamerstukken II 2019/20, 35300 B , nr. 13).

Tabel 11 Door bewindslieden gedane toezeggingen die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2020)

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegt de Eerste 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).	Plenair debat Vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds, nr. 34568 d.d. 23 mei 2017 (Handelingen I 2016/17, nr. 28, item 8).	De Eerste Kamer wordt in najaar 2020 geïnformeerd.
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).	Plenair debat Vereenvoudiging verdeelmodel Provinciefonds, nr. 34568 d.d. 23 mei 2017 (Handelingen I 2016/17, nr. 28, item 8).	De Tweede Kamer wordt voor einde jaar 2020 geïnformeerd.
De minister zegt toe na zomer 2020 de Tweede Kamer te informeren over de indiening van jaarstukken (Financieel verscherpt toezicht provincie Utrecht).	Kamerbrief Financieel Toezicht op provincie Utrecht d.d. 27 januari 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 C , nr. 5).	De Tweede Kamer wordt in september 2020 geïnformeerd.
De minister zegt toe het rapport van de evaluatie van de normeringssystematiek, waar ook het IPO en de VNG bij betrokken zijn (najaar 2020) aan de Tweede Kamer te doen toekomen.	Kamerbrief Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden d.d. 28 mei 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35420 , nr. 43).	De Tweede Kamer wordt in najaar 2020 geïnformeerd.
De minister zegt toe dat het streven is om de Tweede Kamer voor zomerreces 2020 te informeren over de voortgang omtrent de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies. Dit betreft zowel de herijking van het provinciefonds als de verkenning naar de hervorming van het provinciaal belastinggebied.	Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld d.d. 17 juni 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 35300 VII , nr. 124).	De Tweede Kamer wordt in september 2020 geïnformeerd.