
Vergaderjaar 2024–2025

36 600 C

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
provinciefonds voor het jaar 2025**

Nr. 2

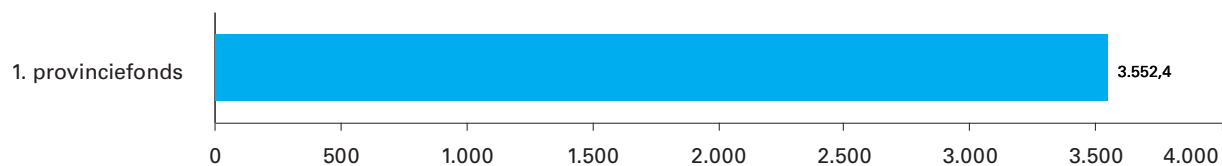
MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

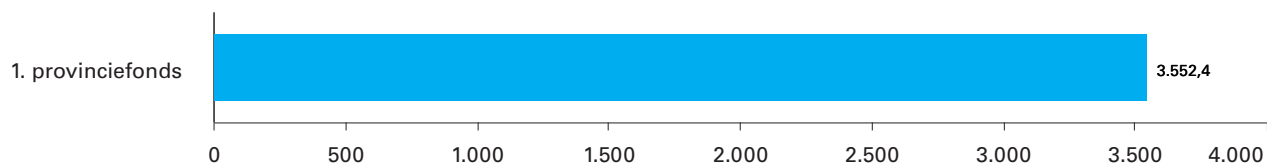
Geraamde uitgaven en ontvangsten	3
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	4
B. Artikelsgewijze toelichting bij de begrotingsartikelen	5
1. Leeswijzer	5
2. Beleidsagenda	7
2.1 Beleidsprioriteiten	7
2.2 Belangrijkste mutaties	7
2.3 Beleidsevaluaties	9
3. Beleidsartikelen	10
3.1 Artikel 1. Provinciefonds	10
4. Provinciefonds in breder perspectief	15
4.1 Inkomstenbronnen van provincies	15
4.2 Specifieke uitkeringen	15
4.3 Motorrijtuigenbelasting	16
5. Bijlagen	17
Bijlage 1: Verdiepingshoofdstuk	17
Bijlage 2: Decentralisatie-uitkeringen	18
Bijlage 3: Moties en toezeggingen	19

GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Geraamde uitgaven artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1 mln.) totaal € 3.552.438.000



Figuur 2 Geraamde ontvangsten artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1 mln.) totaal € 3.552.438.000



A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVORSTEL

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, de verplichtingen en de ontvangsten vastgesteld. De in de begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikelen worden 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,

J.J.M. Uitermark

De Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst,

FL. Idsinga

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELN

1. Leeswijzer

Algemeen

Inleiding

Voor u ligt de begroting 2025 van het provinciefonds.

Groeiparaagraaf

Indeling en opzet van de begroting 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 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 uitgavencatego-
rieën aan bod.

Tabel budgettaire gevolgen van beleid

De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van
de medewerkers bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-
relaties en 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 overige inkomstenbronnen van de
provincies, zoals specifieke uitkeringen en de provinciale opcenten motor-
rijtuigenbelasting.

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 2024 naar de stand ontwerpbegroting 2025. In het verdiepingshoofdstuk 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

Vanuit de Actieagenda Sterk bestuur wordt blijvend ingezet op de interbestuurlijke samenwerking en de betrokkenheid van medeoverheden bij beleid en wetgeving. Het is van belang dat overheden op elk moment gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de grote opgaven waarvoor Nederland gesteld staat. Dit vraagt ook om het eerder en beter betrekken van medeoverheden bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Het kabinet wil dat de inzichten van de uitvoeringspraktijk over wat wel en niet werkt nadrukkelijk betrokken worden in landelijk beleid. We richten ons op een passende verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden, een goede balans tussen ambities, taken, middelen (financieel en juridisch) en uitvoeringskracht. Ook werken we in 2025 aan de uitwerking van het 'Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur' met criteria voor een passende taaktoedeling en op de verdere toepassing van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). De fondsbeheerders hebben met de Bestuurlijke adviescommissie Financiën en Openbaar bestuur van het IPO afspraken gemaakt over het verdere proces ter realisatie van een nieuw verdeelmodel.

In de budgettaire bijlage van het **Hoofdpijnenakkoord** staat de maatregel om alle specifieke uitkeringen (exclusief de BUIG) over te hevelen naar het Gemeente- en Provinciefonds. Gemeenten en provincies geven aan dat specifieke uitkeringen hen beperken in hun autonomie. De komende tijd wordt gewerkt aan maatregelen om het aantal specifieke uitkeringen te beperken. De budgetkorting van 10% op de relevante specifieke uitkeringen is ingeboekt op de departementale begrotingen. Het verrekenen van de budgetkorting met de medeoverheden vindt plaats op het moment van de feitelijke overdracht naar het gemeente- of provinciefonds. Daarnaast is het belangrijk dat er een balans blijft tussen bestuurlijke en financiële sturing. Het is daarom van belang dat er alternatieven beschikbaar zijn voor de specifieke uitkering. Vanuit dit vertrekpunt zetten we de eerder voorgenomen wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) voort, waarmee het uitkeringsstelsel vernieuwd wordt onder andere door het introduceren van het instrument van de Bijzondere Fondsuitkering (BFU) als volwaardig alternatief voor de specifieke uitkering. Bij de herziening zal rekening gehouden worden met (de budgettaire bijlage bij) het **Hoofdpijnenakkoord**, in de zin dat specifieke uitkeringen weliswaar blijven bestaan, maar de voorkeur nadrukkelijker uitgaat naar vrij besteedbare uitkeringen, omdat die minder administratief belastend zijn voor medeoverheden.

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.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand ontwerpbegroting 2024	3.340.648	3.215.650	2.929.612	2.891.081	2.890.818	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2024	270.348	8.572	87.392	87.210	84.734	2.975.297
Nieuwe mutaties	259.139	328.216	320.496	319.314	319.183	318.498
<i>waarvan</i>						
1) Accres tranche 2025		162.546	152.711	150.885	150.754	150.712
2) Ruimte onder plafond BCF 2024	195.176					
3) Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer	20.372					
4) Subsiestelsel Natuur en Landschap	20.204	21.950	24.517	25.161	25.161	25.161
5a) Regionaal OV tarief		67.387	67.387	67.387	67.387	67.387
5b) OV op peil houden		74.420	74.420	74.420	74.420	74.420
6) Toegankelijkheid OV	18.842					
7) Overige mutaties	4.545	1.913	1.461	1.461	1.461	818
Stand ontwerpbegroting 2025	3.870.135	3.552.438	3.337.500	3.297.605	3.294.735	3.293.795

Toelichting

1) Accres tranche 2025

De accres tranche 2025 wordt in deze begroting toegevoegd aan de begroting van het provinciefonds.

2) Ruimte onder plafond BCF 2024

De ontwikkeling van het BTW-compensatiefonds (BCF) 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 2024 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 195,2 mln.

3) Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLB)

Tijdens de begrotingsbehandeling 2024 van het ministerie van LNV is het amendement Grinwis c.s. ingediend (Kamerstukken II 2023-24, [36410 XIV, nr. 15](#)). Met dit amendement wordt een ophoging van € 20,4 mln. van de middelen voor het ANLB geregeld.

4) Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL)

In het uitvoeringsprogramma Natuur is afgesproken dat lopende het programma (2021-2030) de SNL-beheersvergoeding wordt verhoogd van 75% naar 84% van de gemaakte kosten. Deze verhoging wordt bekostigd uit het programma Natuur. In 2021 zijn de middelen voor de eerste fase (2021-2023) reeds overgeboekt. Met deze overboeking wordt dat voor de volgende zes jaar gerealiseerd.

5a en 5b) Regionaal OV tarief & OV op peil houden

Het Rijk investeert in het regionaal openbaar vervoer (Kamerstukken II 2023/24, [23645, nr. 811](#)). Dit is mede ingegeven door diverse moties vanuit de Tweede Kamer en de besprekingen tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2023. De investering vindt in 2025 en 2026 plaats in de vorm van twee decentralisatie-uitkeringen:

- Voorkomen van structurele tariefstijging in het regionale OV (€ 67,4 mln.).
- Op peil houden dan wel structureel verbeteren van het OV (€ 74,5 mln.). Vanaf 2027 vindt de financiering structureel plaats via de algemene uitkering.

6) Toegankelijkheid OV

Voor het verbeteren van de toegankelijkheid in het openbaar vervoer is er in totaal € 30 mln. beschikbaar gesteld na een amendement van de leden Van der Graaf en Van Ginneken (Kamerstukken II 2023/24, [36200 A, nr. 50](#)). Van de beschikbare middelen wordt in totaal € 18,8 mln. volgens een objectieve verdeelsleutel uitgekeerd aan alle 12 provincies. Dit betreft een eenmalige uitkering die provincies kunnen aanwenden om het OV nog toegankelijker te maken.

2.3 Beleidsvaluaties

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 beleidsevaluaties of periodieke rapportage plaats van het beleidsartikel van het provinciefonds. Evaluatie van de bestuurlijke en financiële verhoudingen met de decentrale overheden, die ten grondslag liggen aan het fonds, vindt plaats via artikelonderdeel 1.1 van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII).

De laatste beleidsevaluatie van artikelonderdeel 1.1 Bestuur en regio is afgerond in 2024. In 2028 wordt dit beleid volgens de nieuwe systematiek van de periodieke rapportage geëvalueerd.

3. Beleidsartikelen

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 - Fiscaliteit en Belastingdienst – 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 verdeel-systeematiek 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. Naast de fondsbeheerders hebben hierbij ook de desbetreffende vakministers een rol.

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 sinds 2024 gekoppeld is aan de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product. De indexatie wordt gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumeontwikkeling van het fonds is gebaseerd op een 8-jaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt. De indexatie voor inflatie volgt de prijs bbp van het lopende jaar, waardoor het fonds reëel 'op niveau' blijft. De jaarlijkse toe- of afname van het provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan het bbp, wordt het accres genoemd. Het betreft een generieke indexatie die naar eigen inzicht van een individuele provincie kan worden ingezet. De normeringssystematiek 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 in principe 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.

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](#) Budgettaire gevolgen van beleid en [bijlage 1](#) Verdieningshoofdstuk.

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)							
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Verplichtingen	3.130.325	3.870.129	3.552.438	3.337.500	3.297.605	3.294.735	3.293.795
Uitgaven	3.130.354	3.870.135	3.552.438	3.337.500	3.297.605	3.294.735	3.293.795
Financiering provincies							
Bijdrage aan medeoverheden	3.130.323	3.870.035	3.552.338	3.337.400	3.297.505	3.294.635	3.293.695
Algemene uitkering	3.050.517	3.554.618	3.353.395	3.138.909	3.269.784	3.267.164	3.266.867
Decentralisatie-uitkeringen	79.806	315.417	198.943	198.491	27.721	27.471	26.828
Kosten Financiële-verhoudingswet							
Opdrachten	31	100	100	100	100	100	100
Onderzoeken verdeelsystematiek	31	100	100	100	100	100	100
Ontvangsten	3.130.354	3.870.135	3.552.438	3.337.500	3.297.605	3.294.735	3.293.795

Geschatte budgetflexibiliteit

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij de uitkeringen uit 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 *Bijdragen aan medeoverheden* is 100%.

Van de *Opdrachten* is 0% juridisch verplicht. Het restant is beleidsmatig gereserveerd.

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.

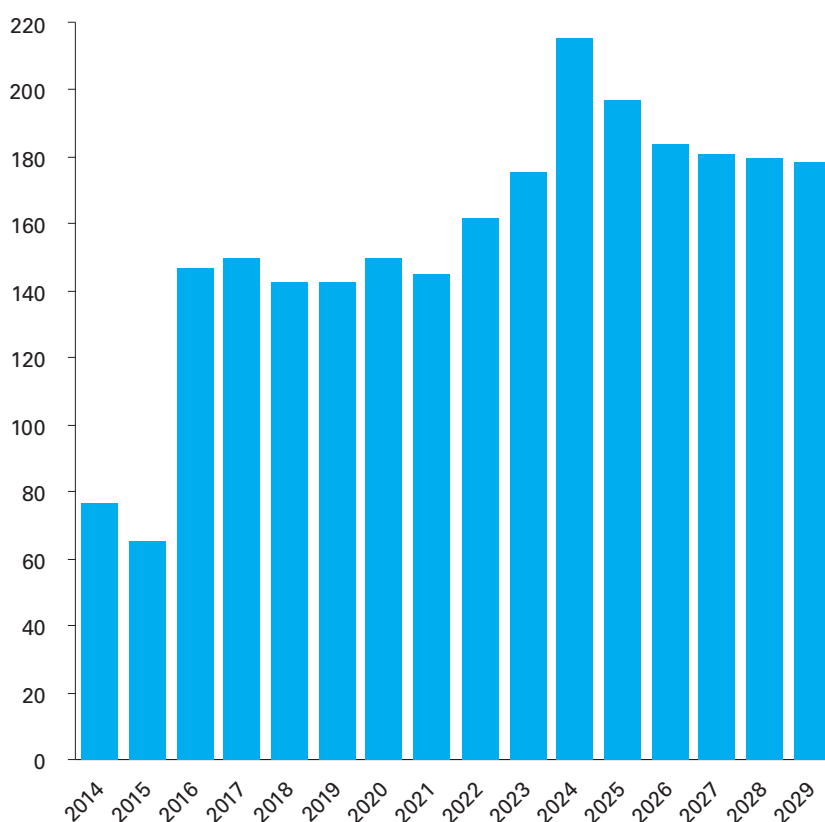
Decentralisatie-uitkeringen

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 uitkeringen uit het provinciefonds per inwoner van 2014–2029 weer. De bedragen 2014 tot en met 2023 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2024 tot en met 2029 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting. De accrestranches voor 2026 en verder zijn hier nog niet in verwerkt.

Figuur 3 Uitkeringen provinciefonds in € per inwoner per jaar



De provincies ontvangen in 2025 uit het provinciefonds € 3.552.338.000. Daarmee komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 197 per inwoner. Ten opzichte van 2024 betekent dit een mutatie van € -19 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://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 verschillende inkomstenbronnen van de provincies voor de periode 2019-2024. De cijfers tot en met 2022 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2023 en 2024 zijn op basis van de oorspronkelijke begrotingen.

Tabel 3 Inkomsten provincies (bedragen x € 1 mln.)						
	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Begroting 2023	Begroting 2024
Totale baten¹	10.592	10.196	8.922	9.925	8.107	8.770
<i>waarvan</i>						
Provinciefonds ²	2.467	2.603	2.542	2.843	2.996	3.611
Specifieke uitkeringen ³	124	570	935	896	800	750
Motorrijtuigenbelasting ¹	1.644	1.660	1.701	1.735	1.803	1.878

1 Bron CBS Statline

2 Bron Ministerie van BZK

3 Bron realisatiecijfers OSU. Bron begrotingscijfers departementen (met bewerking BZK).

Inkomsten vanuit het Rijk

Een inkomstenbron voor de provincies is het provinciefonds. Het bedrag in de tabel betreft het totale verplichtingenbedrag voor het provinciefonds en omvat de algemene uitkering en de decentralisatie-uitkeringen. Het provinciefonds is verantwoordelijk voor 41% van de totale baten in 2024 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 in 2024 21% van de totale baten van provincies. Hierop wordt in [paragraaf 4.3](#) dieper ingegaan. Daarnaast is sprake van onttrekkingen uit de reserves en van overige middelen.

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 (Kamerstukken II 2023/24, [36 410 B, nr. 12](#)). Het OSU bevat de

definitieve cijfers (rekeningcijfers) over aantal en omvang van de specifieke uitkeringen op basis van de jaarverslagen van de betreffende departementen.

De cijfers voor het lopende begrotingsjaar zijn afkomstig uit de bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2024 van de departementen. 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 2019–2024 en omvat niet alleen de specifieke uitkeringen aan provincies, maar ook die aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

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

Ministerie	Realisatie 2019	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Begroting 2024 ¹
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	10	23	38	31	36	15
Economische Zaken en Klimaat	5	8	12	22	16	6
Financiën	0	1	1	1	1	0
Infrastructuur en Waterstaat	9	33	37	28	34	24
Justitie en Veiligheid	0	4	7	10	8	7
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	3	11	10	13	13	3
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	5	6	9	12	17	9
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	4	4	6	7	5
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	9	13	14	22	13
Totaal	41	99	131	137	154	82

¹ Bron 2024: Ontwerpbegrotingen departementen 2024 (begrotingscijfers met bewerking BZK)

4.3 Motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting mogen door provincies worden geheven op basis van [artikel 222 Provinciewet](#). De opcenten worden geheven boven op het rijksstarief van de motorrijtuigenbelasting. De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. De vaststelling van de opcenten geschiedt door de 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 2024 mogen de opcenten ten hoogste 138,4 % bedragen van het rijksstarief. Geen enkele provincie heft de maximale opcenten en gemiddeld wordt er 87,4% aan opcenten geheven door de provincies.

Tabel 5 Meerjarige weergave opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) provincies op basis van begroting

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gemiddelde opcenten MRB provincies (in %)	80,13	81,36	82,95	83,48	83,70	84,71	87,39
Maximaal te heffen opcenten MRB (in %)	111,8	113,2	115	116,8	118,3	125,8	138,4
Rekentarief PF opcenten MRB (in €)	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 artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1.000)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Stand ontwerpbegroting 2024	3.340.648	3.215.650	2.929.612	2.891.081	2.890.818	0
Mutaties 1e suppletoire begroting 2024	270.348	8.572	87.392	87.210	84.734	2.975.297
Nieuwe mutaties	259.139	328.216	320.496	319.314	319.183	318.498
waarvan Algemene uitkering						
1) Accres tranche 2025		162.546	152.711	150.885	150.754	150.712
2) Ruimte onder plafond BCF 2024	195.176					
3) Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer	20.372					
4) Subsiestelsel Natuur en Landschap	20.204	21.950	24.517	25.161	25.161	25.161
5) Regionaal OV tarief				67.387	67.387	67.387
6) OV op peil houden				74.420	74.420	74.420
7) Overige mutaties algemene uitkering	0	0	0	0	0	0
waarvan Decentralisatie-uitkeringen						
8) Middelen toegankelijkheid OV	18.842					
9) Regionaal OV tarief		67.387	67.387			
10) OV op peil houden		74.420	74.420			
11) Overige mutaties decentralisatie-uitkeringen	4.545	1.913	1.461	1.461	1.461	818
waarvan Onderzoeken verdeelsystematiek						
12) Overige mutaties onderzoeken verdeelsystematiek	0	0	0	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2025	3.870.135	3.552.438	3.337.500	3.297.605	3.294.735	3.293.795

Toelichting

De mutaties 1 t/m 6 en 8 t/m 10 zijn reeds toegelicht onder [Tabel 1 Belangrijkste mutaties](#) in hoofdstuk 2 Beleidsagenda.

Bijlage 2: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 7 Decentralisatie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Amendement Friese taal	1.400					
Bestuursafpraak Friese taal en cultuur OCW	375	375	375	375	375	
Drugsdumping	1.000					
Friese taal en cultuur	2.968	268	268	268	268	
Fryske Akademie	1.559	1.559	1.559	1.559	1.559	1.559
Gebiedsbiografie Twente	41					
Hergebruik stedelijk afvalwater	250	250	250	250		
Interbestuurlijk Toezicht domein erfgoed	818	818	818	818	818	818
Landelijke beëindigingsregeling veehouderijbedrijven	75					
Middelen toegankelijkheid OV	18.842					
Monumenten	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Na-ijlende effecten mijnbouw	647	647	647	647	647	647
Netwerk grensinformatiepunten	60					
Omgevingsveiligheid	675					
Ontwikkeling economische agenda	400	452				
OV op peil houden	74.472	74.420	74.420			
Regionaal OV studenten reisproduct	84.703					
Regionaal OV tarief	67.387	67.387	67.387			
RES regio's	2.619	2.619	2.619	2.619	2.619	2.619
Tooling Provincie Zuid Holland	100					
Uitvoeringskosten omgevingswet	1.022					
Veilig wonen	85	85	85			
Verkeersveiligheid	1.185	1.185	1.185	1.185	1.185	1.185
Versterking vergunningverlening maatwerkiaanpak	5.850					
Waddenfonds	28.878	28.878	28.878			
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen	6					
Stand ontwerpbegroting 2025	315.417	198.943	198.491	27.721	27.471	26.828

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 is te zien 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

Tabel 8 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
De motie van het lid Inge van Dijk; Verzoekt de regering serieus te kijken naar de opschalingskorting als onderdeel van de voorjaarsbesluitvorming en eventuele alternatieven; zoals het bevriezen van de opschalingskorting op het huidige niveau tot en met 2029.	Kamerstuk II 2023/24, 36410 VII, nr. 77	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 14 december 2023 per brief geïnformeerd (Kamerstuk II 2023/24, 36410 VII, nr. 83).
De motie Nijboer; Verzoekt het kabinet de consequenties van de tekorten inzichtelijk te maken en voorstellen voor te bereiden om het ravijn te dichten.	Kamerstuk II 2023/24, 36410 VII, nr. 62	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 14 december 2023 per brief geïnformeerd (Kamerstuk II 2023/24, 36410 VII, nr. 83).

Tabel 9 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 10 Door bewindslieden gedane toezeggingen die zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zegt toe de Tweede Kamer in de eerste helft van 2023 nader te informeren over de stand van zaken van de herijking van het provinciefonds.	Commissiedebat Bestuurlijke organisatie, democratie en verkiezingen d.d. 18 januari 2023 (Kamerstuk II 2022/23, 35165, nr. 55)	Afgedaan. De Tweede Kamer is op 6 maart 2024 per brief geïnformeerd (Kamerstuk II 2023/24, 36410 C, nr. 5).
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)	Afgedaan. De Eerste Kamer is op 6 maart 2024 per brief geïnformeerd (Kamerstuk I 2023/2024, 34568, nr. E).

Tabel 11 Door bewindslieden gedane toezeggingen die nog niet zijn afgerond (stand per 30 juni 2024)

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister zal de Kamers op de hoogte houden over het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds.	Kamerbrief Stand van zaken nieuwe verdeling provinciefonds d.d. 6 maart 2024 (Kamerstuk II 2023/24, 36410C, nr. 5)	In behandeling. De beide Kamers worden in de tweede helft van 2025 geïnformeerd.
De minister zegt toe samen met de staatssecretaris van Financiën aan een aanpassing te werken van het zogenaamde 'uitkeringsstelsel', mede vanwege de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de toepassing van de 'decentralisatie-uitkering'. Onderdeel daarvan is de vraag welk uitkeringstype past bij het oppakken van gezamenlijke opgaven. Begin 2020 is het conceptwetsvoorstel voorgelegd ter consultatie aan onder andere de VNG, het IPO en de Algemene Rekenkamer. Beoogde inwerkingtreding is 2022. Het voornemen is het wetsvoorstel in het voorjaar 2021 aan de Tweede Kamer aan te bieden.	Kamerbrief Antwoorden op vragen gesteld tijdens de begrotingsbehandeling d.d. 15 oktober 2020 (Handeling II 2020/21, nr. 15, item 13)	In behandeling. De Tweede Kamer wordt in najaar 2024 geïnformeerd over het proces omtrent de herziening van de Financiële-verhoudingswet.