Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2026–2027

37 020 C **Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2027**

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 **6**
2.1 Beleidsprioriteiten 6
2.2 Belangrijkste mutaties 7
2.3 Beleidsevaluaties 10

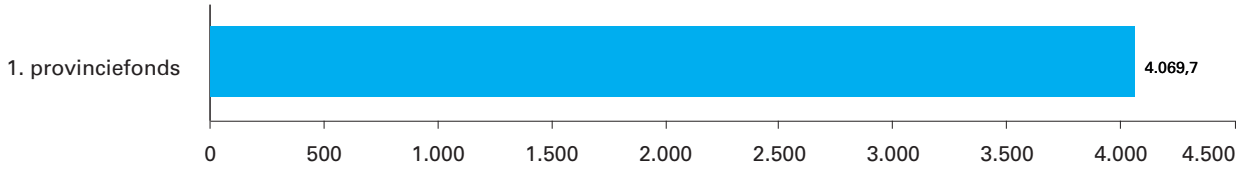
3. Beleidsartikelen **11**
3.1 Artikel 1. Provinciefonds 11

4. Provinciefonds in breder perspectief **17**
4.1 Inkomstenbronnen van provincies 17
4.2 Specifieke uitkeringen 17
4.3 Motorrijtuigenbelasting 18

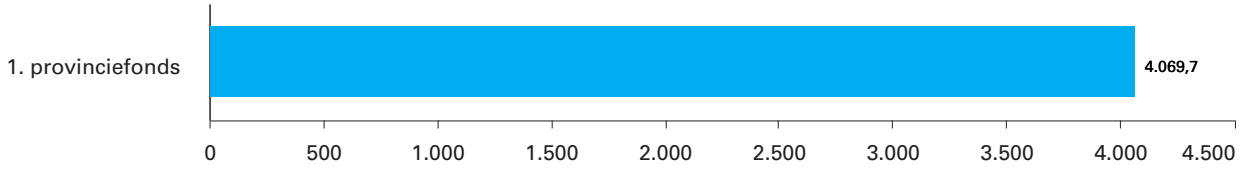
5. Bijlagen **20**
Bijlage 1: Decentralisatie-uitkeringen 21

GERAAMDE UITGAVEN EN ONTVANGSTEN

Figuur 1 Geraamde uitgaven artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1 mln.) totaal € 4.069.723.00



Figuur 2 Geraamde ontvangsten artikel 1 provinciefonds (bedragen x € 1 mln.) totaal € 4.069.723.00



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, 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,

P.E. Heerma

De Staatssecretaris van Financiën,

E. Eerenberg

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELEN

1. Leeswijzer

Algemeen

Inleiding
Voor u ligt de begroting 2027 van het provinciefonds.

Groeiparagraaf
Indeling en opzet van de begroting van het 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 provinciefondsbegroting 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 uitgavencategorieën 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 Koninkrijksrelaties 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 motorrijtuigenbelasting.

Bijlagen
Deze begroting wordt afgesloten met een overzicht van alle decentralisatie-uitkeringen.

2. Beleidsagenda

2.1 Beleidsprioriteiten

Inwoners verlangen in toenemende mate maatwerk van de overheid. Dat vraagt om een overheid die in kan spelen op hun individuele behoeften en om kan gaan met uiteenlopende maatschappelijke opgaven op verschillende schaalniveaus. Daarnaast zijn er grote maatschappelijke opgaven die we als overheden alleen samen met de samenleving kunnen oplossen. Om hier goed op in te kunnen spelen organiseren we de overheid zo dicht mogelijk bij de burger en met betrokkenheid van de burger.

Met het oog op deze doelen is een gezamenlijke inzet van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk nodig.

De slagvaardigheid en legitimatie van het openbaar bestuur vraagt om een zo helder mogelijke taakverdeling tussen de overheden, financiering die daarbij aansluit, draagkracht in de uitvoering, onderlinge afstemming en samenwerking, betrokkenheid van burgers, ruimte voor maatwerk en zorg voor en toerusting van de mensen werkzaam in het openbaar bestuur.

Op basis van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën – namens deze de Staatssecretaris van Financiën (de fondsbeheerders) – een regisserende en financierenderol ten aanzien van het provinciefonds. 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. Wat betreft *de adequate omvang* zijn we aan de slag met de adviezen van de ROB over Afrekenen met Disbalans en Meters maken met medebewind. Samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) wordt momenteel een verkenning uitgevoerd om te bezien hoe vormen van financiële en niet-financiële monitoring kunnen bijdragen om het gesprek over disbalans op bestaande medebewindstaken te verbeteren. In de verkenning zullen verschillende varianten uitgewerkt worden, die als doel hebben het inzicht in en overzicht van medebewindstaken te verkrijgen, versterken en borgen. Hiermee samenhangend kan deze ertoe bijdragen dat de informatiepositie en -voorziening van zowel parlement en kabinet als van de gemeenten en provincies verbeterd worden. De verkenning moet leiden tot een concreet voorstel. Het voorstel maakt onderdeel uit van een brede inzet van het kabinet en medeoverheden om te komen tot een goede samenwerking de komende jaren. Het kabinet werkt hiertoe aan het opstellen van een Samenwerkingsagenda. Wat betreft *de verdeling*, geldt vanaf 1 januari 2027 een nieuw verdeelmodel (Kamerstukken II, 2025/26, 36800 C, nr. 5).

Op basis van artikel 2 van de Fvw wordt van beleidsvoornemens van het Rijk, die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, aangegeven wat de financiële gevolgen zijn van deze wijziging voor provincies. Hiernaast dient te worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies kunnen worden opgevangen. Een belangrijk instrument om de uitvoerbaarheid van rijksbeleid te vergroten is het standaard uitvoeren van een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Deze UDO wordt toegepast bij nieuwe of gewijzigde taken of beleid, die gevolgen hebben voor

medeoverheden, vanaf de start van de beleidsvorming. De UDO is een verplichte kwaliteitseis binnen het beleidskompas. In 2027 wordt ingezet op het vergroten van de bekendheid en de kwaliteit van de toepassing van dit instrument.

Het is belangrijk dat er een balans blijft tussen bestuurlijke en financiële sturing. In dat kader, is het wetsvoorstel herziening uitkeringsstelsel financiële verhoudingen op 6 juli jongsleden bij de Kamer ingediend (Kamerstukken II, 2025/26, 36988, nr. 2). Dit wetsvoorstel strekt ertoe wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet aan te brengen om zo tot een aangepast, toekomstbestendig uitkeringsstelsel te komen. Met het uitkeringsstelsel wordt geborgd dat de inrichting van de financiële verhoudingen past bij de wijze waarop het Rijk en medeoverheden maatschappelijke opgaven oppakken. Zo introduceert het wetsvoorstel een nieuwe uitkeringsvorm (de bijzondere-fondsuitkering). Deze uitkering kan een alternatief bieden voor de specifieke uitkering. Daarnaast wordt ingezet op het verminderen van de lasten die samenhangen met specifieke uitkeringen voor zowel Rijk als medeoverheden. In 2027 wordt ingezet op de implementatie van het wetsvoorstel.

Op basis van de Provinciewet is de minister daarnaast verantwoordelijk voor de interbestuurlijke verhoudingen en het Rijksbeleid dat de medeoverheden raakt. De minister van BZK coördineert hierbij het overleg tussen het Rijk en de medeoverheden. Door de Wet gemeenschappelijke regelingen waarvoor de minister verantwoordelijk is, kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies.

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)						
	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Stand begroting 2026 (inclusief NvW)	**3.696.842**	**3.630.949**	**3.660.171**	**3.654.992**	**3.457.632**	**0**
Belangrijkste mutaties						
Eerste suppletoire begroting 2026	**273.350**	**178.965**	**123.186**	**32.823**	**28.934**	**3.454.845**
1) Bijstelling accrestranche 2026	14.425	14.167	14.282	14.261	13.492	12.270
2) Afrekening ruimte onder plafond BCF 2025	14.436	0	0	0	0	0
3) Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)	83.040	83.040	83.040	0	0	0
4) Economische Agenda Groningen	50.000	0	0	0	0	0
5) Concessierisico Maaslijn	34.300	0	0	0	0	0
6) ANB Investeringsmiddelen	11.981	0	0	0	0	0
7) Stimuleringsprogramma Energiehubs	10.500	0	0	0	0	0
8) «Weeffout» Jeugdzorg	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
9) Mkb-Innovatieregeling Topsectoren (MIT)	9.969	7.476	7.476	0	0	0
10) Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE)	0	55.717	0	0	0	0
11) Extrapolaties 2031	0	0	0	0	0	3.432.471
12) Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2025	16.527	0	0	0	0	0
13) Overige mutaties	18.172	8.565	8.388	8.562	5.442	104
Mutaties begroting 2027	**329.024**	**259.809**	**258.602**	**224.045**	**203.394**	**189.143**
14) Accrestranche 2027	0	192.164	190.853	184.805	174.327	172.157
15) Ruimte onder plafond BCF 2026	168.931	0	0	0	0	0
16) (ANLB) Eco-regeling	50.000	0	0	0	0	0
17) Wet Versterking regie volkshuisvesting	17.842	17.842	17.842	17.842	17.842	17.842
18) SNL Natuurbeheer	16.000	0	0	0	0	0
19) Spreidingswet	12.750	0	0	0	0	0
20) Pilots toekomstbestendige bedrijventerreinen	11.928	0	0	0	0	0
21) Nationale agenda laadinfrastructuur	9.156	0	3.052	4.578	2.288	0
22) Aanpak netcongestie	0	9.661	9.681	9.726	9.793	0
23) Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)	0	30.080	30.080	0	0	0
24) Overige mutaties	42.417	10.062	7.094	7.094	– 856	– 856
Stand ontwerpbegroting 2027	**4.299.216**	**4.069.723**	**4.041.959**	**3.911.860**	**3.689.960**	**3.643.988**

Toelichting

14) Accrestranche 2027
De accrestranche 2026 wordt in deze begroting toegevoegd aan de begroting van het provinciefonfds.

15) Ruimte onder plafond BCF 2026
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 2026 is vooralsnog sprake van ruimte onder het plafond, met als gevolg een toevoeging aan de algemene uitkering van € 168,9 mln.

16) (ANLB) Eco-regeling
De bijdrage van € 50 mln. Door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) in 2026 betreft een compensatie voor de provincies voor budget dat vanuit het Agrarisch Natuur en Landschaps-beheer (ANLB) naar de eco-regeling is verschoven.

17) Wet Versterking regie volkshuisvesting
Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting ontstaan extra werkzaamheden voor de provincies. In een artikel 2-onderzoek is vastgesteld dat deze werkzaamheden financiële gevolgen hebben voor provincies in de vorm van incidentele en structurele uitvoeringslasten. Ter compensatie van de in het artikel 2-onderzoek geïdentificeerde structurele uitvoeringslasten ontvangen provincies vanaf 2026 jaarlijks, vanuit het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, een structurele bijdrage van € 17,8 mln.

18) SNL Natuurbeheer
Vanuit het ministerie van LVVN ontvangen provincies in 2026 een bijdrage van € 16 mln., omdat de kosten voor het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) fors hoger zijn geworden.

19) Spreidingswet
Om de provinciale regietafels (PRT's) te versterken, in onder meer hun nieuwe taak ten aanzien van het realiseren van opvangplekken in het kader van de Spreidingswet, ontvangen provincies vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid een bijdrage van € 12,8 mln.

20) Pilots toekomstbestendige bedrijventerreinen
Provincies ontvangen vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in 2026 een bedrag van € 11,9 mln. om samen met gemeenten en private partijen integrale pilots voor het maken en houden van toekomstbestendige bedrijventerreinen uit te voeren.

21) Nationale agenda laadinfrastructuur
Sinds 2019 werken provincies gezamenlijk aan de uitrol van laadinfrastrucuur voor alle modaliteiten. Provincies ontvangen in 2026, vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaatuit, een bedrag van € 9,2 mln. voor de nationale agenda laadinfrastructuur (NAL). De provincies worden hiermee in staat gesteld bij te dragen aan het doel om een landelijk dekkend laadnetwerk voor alle modaliteiten te realiseren.

22 Aanpakken van netcongestie
Dit betreft een overboeking van jaarlijks € 10 mln. in 2027 tot en met 2030 van de begroting van Klimaat en Groene Groei (KGG). De middelen worden aan provincies beschikbaar gesteld middels een decentralisatie-uitkering voor de aanpak van netcongestie. Provincies ontvangen extra middelen voor taken op het gebied van klimaat en energie, zoals het aanpakken van netcongestie, energievisies en integraal programmeren.

23) Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)
Dit betreft een overboeking van incidenteel € 30 mln. in 2027 en 2028 van LVVN. De middelen worden aan provincies beschikbaar gesteld middels een decentralisatie-uitkering voor het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Met de Voorjaarsbesluitvorming 2025 heeft kabinet-Schoof structureel 200 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor een stapsgewijze uitbreiding van het Agrarisch Natuurbeheer. Hierdoor wordt het Agrarisch Natuurbeheer in 2027 uitgebreid met 20.000 hectare

24) Overige mutaties
De overige mutaties hebben vooral betrekking op de decentralisatie-uitkering Natuurbrandpreventie en -mitigatie (€ 7,6 mln.) en de decentralisatie-uitkering ANB uitvoeringscapaciteit (€ 2,8 mln).

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 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 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. 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).

Rijk en medeoverheden hebben overeenstemming bereikt over de evaluatie van de normeringssystematiek. Hierbij is afgesproken om begin 2027 een eerste evaluatie uit te voeren. Hierbij worden zowel overgangsjaar 2024 toten met het laatste afgeronde jaar (2026) meegenomen. Deze evaluatie inn 2027 wordt gevolgd door een evaluatie in 2029, wanneer over een langereperiode informatie beschikbaar is. In de evaluatie zal aandacht zijn voor dewerking van de normeringssystematiek, ervaringen, cijfermatige analyses van de geraamde CPB-cijfers en gerealiseerde cijfers alsmede wensen voor mogelijke aanpassingen. De uitkomsten van de evaluatie worden besproken in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen.

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 (Unie) vindt in principe twee keer per jaar plaats. 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. 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 wordt vastgesteld 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.

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)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Verplichtingen	**4.118.279**	**4.289.689**	**4.069.723**	**4.041.959**	**3.911.860**	**3.689.960**	**3.643.988**
Uitgaven	**4.101.755**	**4.299.216**	**4.069.723**	**4.041.959**	**3.911.860**	**3.689.960**	**3.643.988**
Financiering provincies							
Bijdrage aan medeoverheden	**4.101.755**	**4.299.016**	**4.069.623**	**4.041.859**	**3.911.760**	**3.689.860**	**3.643.888**
Algemene uitkering	3.714.685	3.538.168	3.530.135	3.527.534	3.520.847	3.482.954	3.454.401
Decentralisatie-uitkeringen	387.070	760.848	539.488	514.325	390.913	206.906	189.487
Kosten Financiële-verhoudingswet							
Opdrachten	**0**	**200**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Onderzoeken verdeelsystematiek	0	200	100	100	100	100	100
Ontvangsten	**4.101.755**	**4.299.216**	**4.069.723**	**4.041.959**	**3.911.860**	**3.689.960**	**3.643.988**

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 het opdrachtenbudget is 0% juridisch verplicht. Het restant is beleidsmatig gereserveerd.

E. Toelichting op de financiële instrumenten

Bijdragen aan medeoverheden

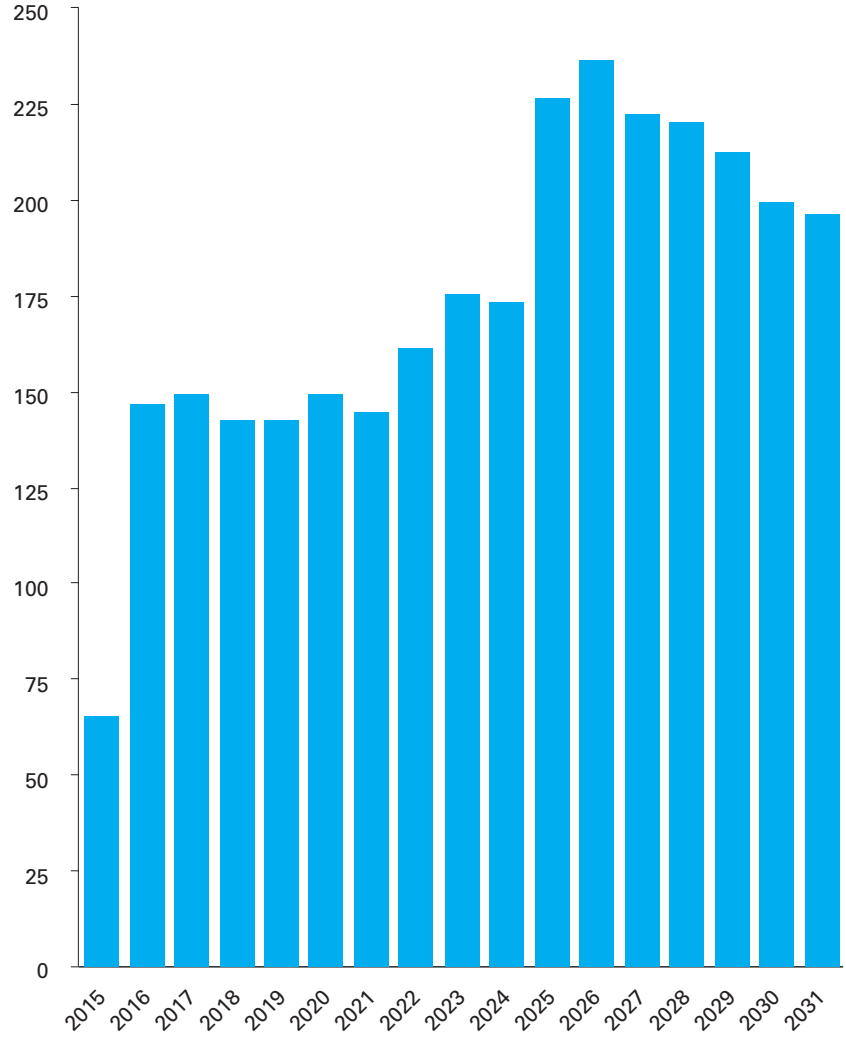
Algemene uitkering
Dit betreft de uitkering aan alle provincies, die ten goede komt aan de algemene middelen van de provincies. De uitkering is gebaseerd op de artikelen 5 en 6 van de Financiële-verhoudingswet.

Decentralisatie-uitkeringen
Naast de algemene uitkering en integratie-uitkeringen kent 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 1.

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.

Uitkeringen per inwoner
Ter informatie geeft de figuur hieronder het verloop van de uitkeringen uit het provinciefonds per inwoner van 2015–2031 weer. De bedragen 2015 tot en met 2025 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2026 tot en met 2031 zijn op basis van de cijfers in de voorliggende begroting. De accrestranches voor 2028 en verder zijn hier nog niet in verwerkt.

Figuur 3 Uitkeringen provinciefonds in € per inwoner per jaar



De provincies ontvangen in 2027 uit het provinciefonds € 4.069.623.000. Daarmee komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 223 per inwoner. Ten opzichte van 2026 betekent dit een mutatie van € -14 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 circulaires van het provinciefonds. Deze circulaires zijn te raadplegen op 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 2021-2026. De cijfers tot en met 2024 zijn op basis van de jaarrekeningen. De cijfers 2025 en 2026 zijn op basis van de oorspronkelijke begrotingen.

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

	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Realisatie 2024	Begroting 2025	Begroting 2026
Totale baten[1]	**8.922**	**9.925**	**9.767**	**8.770**	**8.982**	**10.210**
waarvan						
Provinciefonds[2]	2.542	2.843	3.130	3.341	3.552	3.696
Specifieke uitkeringen[3]	935	896	800	750	1.564	760
Motorrijtuigenbelasting[4]	1.701	1.735	1.803	1.878	1.997	2.210

1 Bron CBS Statline
2 Bron Ministerie van BZK
3 Bron realisatiecijfers OSU. Bron begrotingscijfers departementen (met bewerking BZK).
4 Bron CBS Statline
https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/7486mfo/table

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 36 % van de totale baten in 2026 van provincies.

Een tweede inkomstenbron vanuit het Rijk 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 baten van provincies in 2026. 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 2025/26, 36 800 B, nr. 24). 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 2026 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 2020–2025 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 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2023	Realisatie 2024	Realisatie 2025	Begroting 2026[1]
Asiel en Migratie					18	0
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	38	31	36	48	12	12
Economische Zaken en Klimaat	12	22	16	21	5	1
Financiën	1	1	1	1	1	1
Infrastructuur en Waterstaat	37	28	34	34	28	17
Justitie en Veiligheid	7	10	8	25	25	5
Klimaat en Groene Groei					6	5
Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur	10	13	13	11	9	5
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	9	12	17	21	10	6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	6	7	8	5	6
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	13	14	22	16	15	8
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening					24	11
Totaal	**131**	**137**	**154**	**185**	**158**	**77**

1 Bron 2026: Ontwerpbegrotingen departementen 2026 (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 rijkstarief 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 2026 mogen de opcenten ten hoogste 143,9% bedragen van het rijkstarief. Geen enkele provincie heft de maximale opcenten en gemiddeld wordt er 89% aan opcenten geheven door de provincies.

Tabel 5 Meerjarige weergave opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) provincies op basis van begroting						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gemiddelde opcenten MRB provincies (in %)	83,0	83,5	83,7	84,7	87,4	89,0
Maximaal te heffen opcenten MRB (in %)	115	116,8	118,3	125,8	138,4	147,1
Rekentarief PF opcenten MRB (in €)	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9

5. Bijlagen

Bijlage 1: Decentralisatie-uitkeringen

Tabel 6 Decentralisatie-uitkeringen (bedragen x € 1.000)						
	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Aanpak netcongestie	0	9.661	9.681	9.726	9.793	0
Aanpak vakantieparken	200	0	0	0	0	0
Actieagenda mkb-dienstverlening: Leerprogramma	83	0	0	0	0	0
Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb)	83.040	113.120	113.120	0	0	0
Amendement Friese taal	1.485	0	0	0	0	0
ANB grondfaciliteit	1.880	0	0	0	0	0
ANB investeringsmiddelen	18.131	0	0	0	0	0
ANB uitvoeringscapaciteit	2.793	2.793	0	0	0	0
ANLb compensatie Eco-regeling	50.000	0	0	0	0	0
ANLb-uitvoeringskosten RVO	4.500	0	0	0	0	0
Bestuursafspraak Friese taal en cultuur OCW	375	375	375	0	0	0
Bosrevitalisering	8.000	0	0	0	0	0
Capaciteit decentrale overheden klimaat- en energiebeleid (CDOKE)	37.349	55.717	0	0	0	0
Concessierisico Maaslijn	34.300	0	0	0	0	0
Deltaprogramma Waddengebied	26	0	0	0	0	0
Digitale tweeling as a service	108	108	63	0	0	0
Economische Agenda Groningen	51.919	0	0	0	0	0
Erfgoed en Overheid	512	0	0	0	0	0
EV opcenten MRB	107.000	132.000	165.000	165.000	0	0
Friese taal	0	2.562	2.562	2.562	2.562	2.562
Friese taal en cultuur	268	268	268	0	0	0
Fryske Akademie	1.559	1.559	1.559	1.559	1.559	1.559
Gebiedsgerichte leeraanpak funderingsproblematiek	1.000	0	0	0	0	0
Hergebruik stedelijk afvalwater	250	250	0	0	0	0
Interbestuurlijk toezicht domein erfgoed	922	922	922	922	922	922
Invasieve exoten	10.643	0	0	0	0	0
Landelijke Aanpak Wolven	3.228	0	0	0	0	0
Mkb-Innovatieregeling Topsectoren (MIT)	9.969	7.476	7.476	0	0	0
Monumenten	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Na-ijlende effecten mijnbouw	2.601	2.601	2.601	2.601	2.601	647
Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR)	0	277	0	0	0	0
Nationale Agenda Laadinfrastructuur	9.156	0	3.052	4.578	2.288	0
Nationale Databank Flora en Fauna	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Nationale parken	3.787	3.384	3.384	3.384	3.384	0
Natuurbrandpreventie en -mitigatie	6.843	10.723	10.896	11.070	0	0
NOVEX-gebieden	577	0	0	0	0	0
NOVEX-samenwerking	1.280	0	0	0	0	0
Ontwikkeling NOVEX-gebied Groningen	525	0	0	0	0	0
Openbare bibliotheken	0	525	0	0	0	0
OV op peil houden	74.420	74.420	74.420	74.420	74.420	74.420
Pachtmaatregelen stikstof	800	0	0	0	0	0
Pilots toekomstbestendige bedrijventerreinen	11.928	0	0	0	0	0
Powerport regio Moerdijk	1.494	0	0	0	0	0
Regionaal OV tarief	67.387	67.387	67.387	67.387	67.387	67.387
Regionale Energie Strategieën	1.763	1.763	1.763	1.763	1.763	1.763
Rijksheren GROS	150	150	0	0	0	0
SNL Natuurbeheer	16.000	0	0	0	0	0
Spreidingswet	12.750	0	0	0	0	0
Stimuleringsprogramma Energiehubs	10.500	0	0	0	0	0
Uitvoeringskosten Lbv en Lbv-plus	22	0	0	0	0	0
Uitvoeringskosten Lbv en Lbv-plus (kleine sectoren)	35	0	0	0	0	0

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Veilig vergaderen	464	0	0	0	0	0
Veilig wonen	85	0	0	0	0	0
Verbeterprogramma VHR	3.574	1.651	0	0	0	0
Verbreding en vernieuwing provincies	2.000	2.000	2.000	0	0	0
Verkeersveiligheid	1.185	1.185	1.185	1.185	1.185	1.185
Versterking omgevingsveiligheidsdiensten	1.855	1.855	1.855	0	0	0
Versterking vergunningverlening maatwerk	9.905	3.714	3.714	3.714	0	0
Vismigratierivier Kornwerderzand	1.240	0	0	0	0	0
Voorbereiding bouw kerncentrales	2.160	0	0	0	0	0
Waddenfonds	29.253	0	0	0	0	0
Weerbaar bestuur kleine gemeenten	2.000	2.000	2.000	2.000	0	0
Wet Versterking regie volkshuisvesting	17.842	17.842	17.842	17.842	17.842	17.842
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2025	16.527	0	0	0	0	0
Stand ontwerpbegroting 2027	**760.848**	**539.488**	**514.325**	**390.913**	**206.906**	**189.487**

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.