Vragen Commissie Strategische Opgaven 3 december 2021 over Statenvoorstel Regionale Mobiliteitsstrategie - 103445

Vragen Commissie Strategische Opgaven	Antwoorden
Vragen SP fractie over BDU naar aanleiding van Statenvoorstel Regionale Mobiliteitsstrategie:	
1. De SP fractie wil graag weten hoe de BDU gelden worden besteed, het gaat met name om wat er naar wegen gaat en wat naar het OV.	Na invoering van het nieuwe verdeelmodel va 2017 zijn decentralisatie uitkeringen Verkeer en vervoer overgeheveld naar de algemene uitkering, zie hieronder. Dit is opgenomen in hoofdstuk 2.2 van de meicirculaire provinciefonds 2017 (zie bijlage). ---------- Met ingang van 2017 is sprake van een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering van het provinciefonds. In 2014 heeft het IPO opdracht gegeven aan de commissie Jansen om een voorstel te doen voor een nieuw objectief verdeelmodel voor de algemene uitkering. De aanleiding van deze opdracht is de door de provincies ervaren complexiteit van het huidige verdeelmodel en het door diverse decentralisaties relatief klein geworden aandeel van de algemene uitkering ten opzichte van de decentralisatie-uitkeringen. Het bestuur van het IPO heeft het rapport 'Redelijk Verdeeld' op 10 december 2015 unaniem onderschreven. De fondsbeheerders hebben het nieuwe verdeelmodel verwerkt in een wetsvoorstel voor de herziening van het provinciefonds per 2017. Het wetsvoorstel is door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. De nieuwe verdeling leidt niet tot herverdeeleffecten voor provincies. Met het nieuwe verdeelmodel worden de decentralisatie-uitkeringen Verkeer en vervoer, Natuur en Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) overgeheveld naar de algemene uitkering. Daarmee zijn de voormalige BDU-middelen niet meer herkenbaar op de Rijksbegroting en de provinciale begrotingen terug te vinden. Deze middelen zijn nu een algemeen dekkingsmiddel.

2 Algemene uitkering

2.1 Inleiding

Paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk gaat in op het nieuwe verdeelmodel met ingang van uitkeringsjaar 2017. Paragraaf 2.3 bevat informatie over wijzigingen in de verdeling als gevolg van de ontwikkeling van de omvang van de algemene uitkering en informatie over overige verdeelaspecten. Paragraaf 2.4 informeert de provincies over een aantal gegevens voor de berekening van de algemene uitkering.

2.2 Nieuw verdeelmodel

Met ingang van 2017 is sprake van een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering van het provinciefonds. In 2014 heeft het IPO opdracht gegeven aan de commissie Jansen om een voorstel te doen voor een nieuw objectief verdeelmodel voor de algemene uitkering. De aanleiding van deze opdracht is de door de provincies ervaren complexiteit van het huidige verdeelmodel en het door diverse decentralisaties relatief klein geworden aandeel van de algemene uitkering ten opzichte van de decentralisatie-uitkeringen. Het bestuur van het IPO heeft het rapport 'Redelijk Verdeeld' op 10 december 2015 unaniem onderschreven. De fondsbeheerders hebben het nieuwe verdeelmodel verwerkt in een wetsvoorstel voor de herziening van het provinciefonds per 2017. Het wetsvoorstel is door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. De nieuwe verdeling leidt niet tot herverdeeleffecten voor provincies. Met het nieuwe verdeelmodel worden de decentralisatie-uitkeringen Verkeer en vervoer, Natuur en Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) overgeheveld naar de algemene uitkering.

Op twee onderdelen is ten opzichte van het advies van de commissie Jansen sprake van een wijziging. In de eerste plaats is het voorgestelde verdeelmodel aangepast aan de gebruikelijke systematiek van het provinciefonds. Het voorgestelde verdeelmodel drukte alle maatstaven uit in een bedrag per inwoner in plaats van de gebruikelijke 'p x q-berekening' (bijvoorbeeld gewicht maatstaf oeverlengte x aantal hectometers oeverlengte). In bijlage 24 zijn de verdeelmaatstaven van het nieuwe verdeelmodel gedefinieerd.
Ten tweede blijven de middelen voor monumentenzorg (totaal € 20 miljoen) verstrekt als decentralisatie-uitkering. De uitkering per provincie voor monumentenzorg blijft gelijk aan die in voorgaande jaren.

Het verdeelmodel van de commissie Jansen is gebaseerd op definitieve gegevens voor uitkeringsjaar 2015. Inmiddels zijn recentere gegevens beschikbaar en is besloten tot actualisatie. In overleg met het IPO is besloten om de vergelijking tussen het huidige en nieuwe verdeelmodel te baseren op uitkeringsjaar 2016. Voor dat uitkeringsjaar zijn de meest recente gegevens met een definitieve status beschikbaar. Deze gegevens zijn zowel gebruikt voor het huidige als het nieuwe verdeelmodel. De vergelijking is opgenomen in bijlage 11 en laat zien dat de uitkomst van het huidige model voor elke provincie gelijk is

aan de uitkomst van het nieuwe verdeelmodel. Dat is in de eerste plaats bereikt door aanpassing van de uitkeringsfactor en in de tweede plaats door wijziging van de maatstaf provinciespecifiek vast bedrag.

Vanaf uitkeringsjaar 2017 zijn de aantallen eenheden op de verdeelmaatstaven zoals gebruikelijk aan verandering onderhevig cq is sprake van reguliere dynamiek.

Het voorgestelde verdeelmodel door de commissie Jansen gaat wat betreft de decentralisatie-uitkeringen Verkeer en vervoer, Natuur en BRZO uit van de structurele omvang. Incidenteel is echter sprake van hogere bedragen. In 2017 is het bedrag voor natuur bijvoorbeeld € 100 miljoen hoger dan de structurele omvang waarmee het voorgestelde verdeelmodel rekent. Het bedrag voor verkeer en vervoer wijzigt daarnaast jaarlijks. Deze mutaties en de taakmutaties uit eerdere circulaires worden doorgevoerd via de maatstaf provinciespecifiek vast bedrag.

2.3 Omvang en verdeling

Tabel 2.3.1 bevat de wijzigingen in de omvang van de algemene uitkering over de periode 2017 tot en met 2022 ten opzichte van de septembercirculaire 2016. De wijzigingen in deze circulaire betreffen achtereenvolgens:

1. De mutaties uit de decembercirculaire 2016
   Deze mutaties zijn voor de volledigheid nogmaals zichtbaar gemaakt.
2. Algemene mutaties
   Deze mutaties hebben betekenis voor de financiële ruimte van de provincies, zonder veranderingen in het takenpakket.
3. Taakmutaties
   Deze mutaties hebben corresponderende gevolgen voor inkomsten of uitgaven.

De tabel wordt gevolgd door een toelichting op de mutaties.

Tabel 2.3.1 Mutaties algemene uitkering 2017-2022 (bedragen in miljoenen euro's)

Uitkeringsjaar	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stand septembercirculaire 2016	650,609	706,874	762,503	822,523	869,146	869,146
Mutaties decembercirculaire 2016*	-0,037	-0,037	-0,037	-0,037	-0,037	-0,037
Stand decembercirculaire 2016	650,572	706,837	762,466	822,486	869,109	869,109
Mutaties deze circulaire						
Algemene mutaties						
1) Accres	17,543	49,271	64,603	64,238	70,377	122,470
2) Plafond BTW-compensatiefonds	-8,397					
3) Minder provincies						-10,000
4) Innovatiebudget Handelsregister	-0,014	-0,014	-0,014			
Taakmutaties						
5) Verkeer en vervoer	919,943	924,852	924,797	923,428	923,399	923,399
6) Natuur	455,500	355,500	355,500	355,500	355,500	355,500
7) BRZO	10,050	10,050	10,050	10,050	10,050	10,050
8) Luchthavens	0,825	0,499	0,499	0,499	0,499	0,499
Stand deze circulaire	**2.046,022**	**2.046,995**	**2.117,901**	**2.176,201**	**2.228,934**	**2.271,027**

* zie paragraaf 2.2 van de decembercirculaire 2016 voor de bedragen die betrekking hebben op uitkeringsjaar 2016.

In bijlage 1 zijn de mutaties uit tabel 2.3.1 samengenomen met de mutaties uit eerdere circulaires. Deze bijlage geeft een totaalbeeld van de mutaties van jaar op jaar, ongeacht het moment van publicatie, in tegenstelling tot tabel 2.3.1, die een totaalbeeld geeft van circulaire op circulaire.

In de bijlagen 15 en 21 kunt u zien hoe de algemene uitkering in de uitkeringsjaren 2017 en 2018 over de provincies is verdeeld. Bijlage 8 bevat de verdeling over de provincies voor uitkeringsjaar 2016. Voor dat jaar geldt dat de verdeling van de algemene uitkering ten opzichte van de decembercirculaire 2016 is aangepast als gevolg van het definitief vaststellen van de volumina van de maatstaf opcenten motorrijtuigenbelasting. De verdeling van de algemene uitkering 2016 is daarmee definitief geworden.

Toelichting

1. Accres

Het accres 2016 is definitief vastgesteld op € 47 miljoen oftewel 4,25%. Het accres is vastgesteld op basis van de realisatie van de rijksbegroting zoals opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2016. De budgettaire verwerking van het accres 2016 vindt plaats bij Voorjaarsnota 2017. Het definitieve accres betekent een positieve bijstelling van € 3 miljoen ten opzichte van de septembercirculaire 2016. Een gedetailleerde opbouw van de afrekening van het accres is opgenomen in bijlage 13 van het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

Tabel 2.3.2 Definitieve accres provinciefonds 2016

	in %	in mln. €
Raming accres 2016 septembercirculaire 2016	3,96%	44,189
Mutatie	0,28%	3,133
Vastgesteld accres 2016	4,25%	47,322

Tabel 2.3.3 en 2.3.4 laat de actuele raming van de accressen zien voor de jaren 2017-2022, zowel in miljoenen euro's als in procenten.

Tabel 2.3.3 Actuele raming accressen provinciefonds 2017-2022 (in miljoenen euro's)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stand septembercirculaire 2016	27,175	56,966	50,367	54,010	42,864	-
Mutatie jaarlijkse tranches	11,277	34,861	15,332	-0,365	6,139	52,093
Stand meicirculaire 2017	38,452	91,827	65,699	53,645	49,003	52,093

Tabel 2.3.4 Actuele raming accressen provinciefonds 2017-2022 (in procenten)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stand septembercirculaire 2016	1,13%	2,59%	2,41%	2,53%	1,97%	-
Mutatie jaarlijkse tranches	0,41%	1,43%	0,66%	-0,09%	0,21%	2,35%
Stand meicirculaire 2017	1,54%	4,02%	3,07%	2,44%	2,18%	2,35%

Het geraamde accres wordt ten opzichte van de septembercirculaire 2016 over vrijwel de gehele linie opwaarts bijgesteld. Het geraamde accres 2017 komt uit op € 38 miljoen oftewel 1,54%. Aangezien het kabinet demissionair is geworden na de verkiezingen van 15 maart is er sprake van een beleidsarme voorjaarsbesluitvorming geweest.

Ruim tweederde van de accresontwikkeling wordt verklaard door de hogere inflatie die doorwerkt in een hogere loon- en prijsontwikkeling op de rijksbegroting. Werd er bij Miljoenennota 2017 nog uitgegaan van een inflatie van 0,6% voor 2017, in de CPB-raming die gebruikt is voor de voorjaarsbesluitvorming (het CEP) is dit opgelopen naar 1,6%. Ook voor de jaren 2018-2021 ligt de geraamde inflatie nu hoger dan ten tijde van de Miljoenennota 2017. Voor de berekening van de loon- en prijsontwikkeling voor de rijksbegroting is tevens de contractloonstijging voor de markt een belangrijke variabele. Deze is sinds de raming van de Miljoenennota 2017 ook opgelopen, voor het jaar 2017 met 0,2%-punt en voor 2018 zelfs 0,8%-punt.

Naast de nominale ontwikkelingen zijn er nog diverse mutaties binnen de rijksbegroting die van invloed zijn op de accresontwikkeling. Zo heeft het kabinet besloten om € 342 miljoen extra uit te geven als gevolg van de stijging van de pensioenpremie ABP. Verder zijn er mutaties bij de dividendstromen uit staatsdeelnemingen, extra uitgaven aan studieleningen en zijn de kasritmes door departementen aangepast door middel van zogenoemde kasschuiven.

Tabel 2.3.5 geeft inzicht in de mutatie in de accressen 2017-2022 na de septembercirculaire 2016. De tabel maakt de mutaties van de accrestranches per jaar inzichtelijk. Ook de afrekening van het accres 2016 komt hierin naar voren. De

accrestranche 2016 ligt structureel € 3 miljoen hoger. Incidenteel komt daar in 2017 nog een keer € 3 miljoen bij. De totaalregel in de tabel correspondeert met de accresregel in tabel 2.3.1.

Tabel 2.3.5 Mutaties accressen provinciefonds 2017-2022 ten opzichte van de septembercirculaire 2016 (jaartranches, x € 1 miljoen)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tranche 2016	3,133	3,133	3,133	3,133	3,133	3,133
Afrekening 2016	3,133					
Tranche 2017	11,277	11,277	11,277	11,277	11,277	11,277
Tranche 2018		34,861	34,861	34,861	34,861	34,861
Tranche 2019			15,332	15,332	15,332	15,332
Tranche 2020				-0,365	-0,365	-0,365
Tranche 2021					6,139	6,139
Tranche 2022						52,093
Totaal gewijzigde tranches	**17,543**	**49,271**	**64,603**	**64,238**	**70,377**	**122,470**

2. Plafond BTW-compensatiefonds

Het BTW-compensatiefonds (BCF) heeft in 2016 € 157 miljoen minder uitgekeerd dan mogelijk was onder het plafond. Het aandeel van provincies in de ruimte onder het plafond is vorig jaar uitgekomen op € 20 miljoen. Dit is € 8 miljoen minder dan de eerder geraamde en uitgekeerde ruimte bij Miljoenennota 2017. Identiek aan de werkwijze bij het accres vindt de definitieve afrekening over 2016 plaats in 2017.
Het plafond is ten opzichte van de septembercirculaire 2016 naar boven bijgesteld door een hoger accres en door taakmutaties. De uitgaven zijn ten opzichte van de eerdere raming zodanig gestegen dat de ruimte onder het plafond per saldo afnam. De ramingen voor 2017 en verder worden conform de gebruikelijke werkwijze bijgesteld in de septembercirculaire 2017.

Onderstaande tabel bevat een cijfermatig overzicht van de realisatie 2016:

Tabel plafond BCF 2016 (bedragen x € 1.000)

	Realisatie meicirculaire 2017	Stand septembercirculaire 2016	Verschil
	2016	**2016**	**2016**
Plafond	**3.160.935**	**3.141.290**	**19.645**
W.v. grondslag septembercirculaire 2016	3.141.290		
W.v. overhevelingen i.v.m. taakmutaties	11.578		
W.v. accres	8.067		
Uitgaven	**3.003.566**	**2.922.888**	**80.678**
Ruimte onder plafond	**157.369**	**218.402**	**-61.033**
W.v. provincies	20.179	28.576	-8.397

Het plafond van het BCF is per 2015 gekoppeld aan de accrespercentages zoals die volgen uit de normeringssystematiek voor het gemeentefonds en provinciefonds. Het plafond

wordt aangepast voor taakmutaties (zoals decentralisaties) die gepaard gaan met toevoegingen of onttrekkingen aan het BCF. Als het plafond overschreden wordt komt het verschil ten laste van het gemeentefonds en het provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond komt het verschil ten gunste van het gemeentefonds en provinciefonds. De toevoeging of uitname wordt over het gemeentefonds en provinciefonds verdeeld conform de gerealiseerde aandelen van de gezamenlijke gemeenten en provincies in het BCF.

3. Minder provincies

De meerjarenraming strekt zich met ingang van deze circulaire uit tot en met het jaar 2022. Daardoor wordt in de tabel de oploop van de maatregel minder provincies uit het Regeerakkoord voor dat jaar zichtbaar. De uitnames 2017 tot en met 2021 zijn al opgenomen in de eerste regel van de tabel, de stand septembercirculaire 2016.

4. Innovatiebudget Handelsregister

De algemene uitkering wordt voor de jaren 2017, 2018 en 2019 verlaagd vanwege een tijdelijke verhoging van de jaarlijkse bijdrage van provincies voor innovatie van het Handelsregister. De verhoging is met het IPO overeengekomen en aanvullend op de afspraken die provincies in 2012 hebben gemaakt over de budgetfinanciering van het Handelsregister.

5. Verkeer en vervoer

Met ingang van 2017 wordt de decentralisatie-uitkering Verkeer en vervoer als onderdeel van het nieuwe verdeelmodel overgeheveld naar de algemene uitkering. Zie verder de toelichting in paragraaf 2.2.

6. Natuur

Met ingang van 2017 wordt de decentralisatie-uitkering Natuur als onderdeel van het nieuwe verdeelmodel overgeheveld naar de algemene uitkering. Zie verder de toelichting in paragraaf 2.2.

Daarnaast is met ingang van 2017 sprake van een ophoging ten behoeve van de uitvoering van agrarisch natuurbeheer (€ 8,9 miljoen structureel) en van de kleine natuurbeheerders (<75 ha; € 0,6 miljoen structureel). Deze bijdrage is gebaseerd op de kosten na de transitie naar een collectief stelsel. De verdeling over de provincies vindt plaats via het specifieke vaste bedrag.

Onderstaande tabel bevat de verdeling van het toegevoegde bedrag van € 9,5 miljoen structureel. Vanwege de overheveling naar de algemene uitkering is daarnaast de stand decembercirculaire 2016 opgenomen.

Verdeling middelen natuur 2017 en verder

Provincie	*Mutatie 2017 en verder*	*Bedrag 2017 (stand deccirc 2016)*	*Totaal 2017 (deze circulaire)*	*Bedrag 2018 en verder (stand deccirc 2016)*	*Totaal 2018 en verder (deze circulaire)*
Groningen	834.100	25.400.000	26.234.100	18.800.000	19.634.100
Fryslân	2.215.400	44.850.000	47.065.400	36.650.000	38.865.400
Drenthe	409.450	51.650.000	52.059.450	38.350.000	38.759.450
Overijssel	603.250	47.000.000	47.603.250	36.450.000	37.053.250
Gelderland	1.385.100	49.850.000	51.235.100	39.200.000	40.585.100
Utrecht	683.050	22.900.000	23.583.050	18.200.000	18.883.050
Noord-Holland	925.300	33.450.000	34.375.300	26.700.000	27.625.300
Zuid-Holland	991.800	32.650.000	33.641.800	25.350.000	26.341.800
Zeeland	253.650	18.150.000	18.403.650	14.850.000	15.103.650
Noord-Brabant	414.200	75.000.000	75.414.200	53.900.000	54.314.200
Limburg	741.000	36.500.000	37.241.000	29.800.000	30.541.000
Flevoland	43.700	8.600.000	8.643.700	7.750.000	7.793.700
Totaal	**9.500.000**	**446.000.000**	**455.500.000**	**346.000.000**	**355.500.000**

7. Besluit Risico's Zware Ongevallen

Met ingang van 2017 wordt de decentralisatie-uitkering Besluit Risico's Zware Ongevallen als onderdeel van het nieuwe verdeelmodel overgeheveld naar de algemene uitkering. Zie verder de toelichting in paragraaf 2.2.

8. Luchthavens

Met de invoering van de RBML (Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens) zijn de provincies sinds 1 november 2009 het bevoegd gezag over de kleine, regionale (niet-nationale) luchtvaartterreinen. Voor 2017 ontvangen de provincies in totaal een bedrag van € 824.650, voor 2018 en verder gaat het om een bedrag van € 498.688 per jaar. Vergeleken met 2016 is de bijdrage vanuit het Rijk verlaagd. Rijk en IPO zijn deze verlaging overeengekomen met ingang van 1 oktober 2017. Uit een gezamenlijke technische verkenning is gebleken dat een deel van de gedecentraliseerde luchtvaarttaken door het heffen van leges kan worden bekostigd. Ook zijn er sinds 2005 een aantal uitgangspunten gewijzigd in relatie tot de taakopgave van provincies. Het betreft vooral het niet meer vereisen van een luchthavenregeling voor vier soorten luchtvaartuigen. Hiernaast zullen de geïdentificeerde wensen van de provincies ten aanzien van de mogelijke verbeteringen in de wet- en regelgeving - zowel inhoudelijk als procedureel - door het Rijk en de provincies gezamenlijk verder worden opgepakt. De verwachting is dat hierdoor de kosten voor de provincies verder zullen afnemen.

Onderstaande tabel bevat de verdeling over de provincies voor 2017 en verder. De bedragen zijn toegevoegd aan de specifieke vaste bedragen van de provincies.

Verdeling middelen luchthavens 2017 en verder

Provincie	*Bedrag 2017*	*Bedrag 2018 en verder*
Groningen	34.008	20.566
Fryslân	115.593	69.902
Drenthe	49.867	30.156
Overijssel	40.264	24.349
Gelderland	145.063	87.723
Utrecht	36.650	22.163
Noord-Holland	76.561	46.299
Zuid-Holland	96.430	58.314
Zeeland	58.413	35.324
Noord-Brabant	109.513	66.225
Limburg	43.963	26.586
Flevoland	18.325	11.081
Totaal	**824.650**	**498.688**

Overige mededelingen algemene uitkering

- Negatieve algemene uitkering Noord-Brabant en Utrecht

In deze circulaire zijn de negatieve algemene uitkeringen van Noord-Brabant en Utrecht voor het jaar 2016 ongedaan gemaakt door verdere ophoging van de vaste bedragen onder verlaging van de decentralisatie-uitkering Ontwikkel/OEM variabel met dezelfde bedragen.

- Generiek Digitale Infrastructuur

Op 24 februari 2017 heeft besluitvorming over de structurele financiering van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) in de Ministerraad plaatsgevonden. Doorbelasting zal plaatsvinden op basis van het profijtbeginsel, zo ook voor provincies. Gebaseerd op een beredeneerde raming die is opgesteld door de ministeries van BZK en EZ is de prognose voor de doorbelasting aan provincies in 2018 € 164.000. Onder regie van de Digicommissaris zal nog gekeken worden naar het zich al dan niet voordoen van ongewenste (beleids)effecten, wat nog van invloed kan zijn op het bedrag. In overleg met de medeoverheden zal daarnaast nog worden besloten over de wijze waarop de bedragen aan individuele organisaties worden doorbelast. Een uitname uit het provinciefonds in 2018 behoort tot de mogelijkheden.