

Vergaderjaar 1999–2000

**26 800 C**

## Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 2000

**Nr. 2**

### MEMORIE VAN TOELICHTING

<b>A</b>	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>SPECIFIEKE UITKERINGEN EN EIGEN INKOMSTEN</b>	<b>13</b>
		2	4.1	Specifieke uitkeringen	14
<b>B</b>	<b>ALGEMENE TOELICHTING BIJ DE BEGROTING</b>	<b>3</b>	4.2	Eigen inkomsten	14
1.1	Inleiding	3	<b>C</b>	<b>TOELICHTING PER BEGROTINGSARTIKEL</b>	<b>16</b>
1.2	Periodiek onderhoudsrapport provinciefonds	3	1	Uitgaven	16
1.3	Ontwikkelingen provinciefonds	3	2	Ontvangsten	18
<b>2.</b>	<b>ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERINGEN: OMVANG EN OPBOUW</b>	<b>5</b>	3	Meerjarenramingen provinciefonds 2001 tot en met 2004	18
2.1	Grondslag voor de berekening	5	<b>D</b>	<b>BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING</b>	<b>19</b>
2.2	De uitkeringen 2000	5	Bijlage 1:	Overzicht stand van zaken wetgeving	19
2.3	Ontvangsten provinciefonds	9	Bijlage 2:	Overzicht aanvaarde moties en toezeggingen	20
2.4	De meerjarenraming 2001 tot en met 2004	10	Bijlage 3:	Overzicht van de aan de provinciebesturen en het IPO verzonden circulaire vanaf 1 juli 1998	22
<b>3.</b>	<b>ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERING: UITVOERING</b>	<b>10</b>	Bijlage 4:	Periodiek onderhoudsrapport provinciefonds 2000	23
3.1	Integratie-uitkeringen	11	Bijlage 5:	Overzicht van de economische en functionele codering van de uitgaven- en ontvangstenartikelen	33
3.2	Evaluatie-onderzoeken	11	Bijlage 6:	Verklarende woordenlijst	34
3.3	Euro en Millennium	13			

## **A ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL**

### **Wetsartikelen 1 en 2 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)**

De begrotingen die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begroting van het provinciefonds voor het jaar 2000 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2000. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2000.

Met de vaststelling van deze wetsartikelen wordt de in de begrotingsstaat opgenomen begroting van de uitgaven en ontvangsten voor het jaar 2000 vastgesteld. De in die begroting opgenomen begrotingsartikelen worden door middel van een algemene toelichting en een toelichting per begrotingsartikel toegelicht in de onderdelen B en C van deze memorie van toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

## **B ALGEMENE TOELICHTING BIJ DE BEGROTING**

### **1.1 Inleiding**

In 1999 heeft de regering vergaande voorstellen gedaan om de presentatie en inhoud van de begrotingsstukken te verbeteren. Onder de naam «Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording» wordt getracht de informatiewaarde van de begrotingsstukken te verbeteren. De gevolgen van dit proces zullen in de toekomst ook de provinciefondsbegroting, alhoewel deze specifieke kenmerken heeft ten opzichte van de departementale begrotingen, niet ongemoeid laten. Centrale elementen in de benadering van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» is «wat bereikt moet worden» en «wordt bereikt wat is beoogd.» Voor het provinciefonds gaat het daarbij met name ook om de verdeling van het fonds. De verdeling dient aan te sluiten bij de kostenverschillen die er tussen de provincies zijn. Scheefgroei van de verdeling dient voorkomen te worden. De periodieke onderhoudsrapportage van het provinciefonds, waarbij signaleren, onderzoeken en bijstellen centrale activiteiten zijn, beoogt de verdeling steeds zo adequaat mogelijk te doen zijn. Deze jaarlijkse rapportage zal daarom naar wij verwachten ook een belangrijk element zijn in de nieuwe opzet van de begroting van het provinciefonds volgens de uitgangspunten van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».

### **1.2 Periodiek onderhoudsrapport provinciefonds 2000**

Op 1 januari 1998 is het nieuwe verdeelstelsel voor het provinciefonds in werking getreden. De verdeling van het provinciefonds vindt sinds de wijziging van het verdeelstelsel op kostengeoriënteerde wijze plaats. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet inzake de invoering van het nieuwe verdeelstelsel voor het provinciefonds, is reeds aangekondigd dat er na de vaststelling van het nieuwe verdeelsysteem onderhoud noodzakelijk zal zijn om te voorkomen dat de verdeling van het provinciefonds in de loop van de tijd een zekere scheefgroei gaat vertonen ten opzichte van de kostenontwikkeling bij de provincies. Het doel van de verdeling is namelijk de aansluiting tussen de kostenstructuur van de provincies en de inkomsten zo stabiel mogelijk te laten zijn. Met ingang van 1998 is daarom jaarlijks een zogenoemd periodiek onderhoudsrapport (Por) voor het provinciefonds gepubliceerd. In dit rapport kan de gehele financiële verhouding tussen het Rijk en de provincies in samenhang worden beoordeeld. Eventuele voorstellen in het rapport tot wijziging van de financiële verhouding kunnen in dit verband betrekking hebben op de omvang en de verdeling van het provinciefonds, op specifieke uitkeringen en op het provinciale belastinggebied.

Het Por provinciefonds 2000 dat bij deze begroting is gevoegd bevat als belangrijkste wijzigingsvoorstel de vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door de maatstaf warmtekrachtkoppeling. Het Por provinciefonds 2000, met de onderhoudsagenda voor de komende periode, is te vinden in bijlage 4 van deze begroting.

### **1.3 Ontwikkelingen provinciefonds**

Na jaren van een gematigde ontwikkeling van de *algemene uitkering* uit het provinciefonds (+0,3% reëel per jaar in de vorige kabinetsperiode), kent het fonds in 1999 en 2000 een forse ontwikkeling. Door de koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgt het fonds volgens de

huidige ramingen met 6,4 procent in 1999 en met 4,0 procent in 2000. In nominale bedragen gaat het om bijna f 110 miljoen in 1999 en ruim f 70 miljoen in 2000. In het Regeerakkoord is de verwachting geuit dat het provinciefonds in deze kabinetsperiode met ruim 2 procent reëel per jaar stijgt. Afgezet tegen de ontwikkeling van het prijspeil van het Bruto Binnenlands Produkt (BBP) wordt deze verwachting naar huidig inzicht gehaald. Afgezet tegen het prijspeil van de netto materiële overheidsconsumptie (een betere inflator voor de uitgaven van de decentrale overheden dan de ontwikkeling van het BBP) bedraagt de voorziene reële groei inmiddels ruim 2 procent per jaar voor de kabinetsperiode 1999–2002. Deze ruime groei van de fondsuitkering stelt provincies onder meer in staat om een gezamenlijke aanpak ook ten aanzien van de sociale infrastructuur (met name jeugdbeleid en inburgeringscontracten) vorm te geven. De gezamenlijke aanpak, die is weergegeven in het Regeerakkoord, is onder andere neergelegd in het «Bestuursakkoord nieuwe stijl» met de VNG en het IPO.

In het voorjaar van 1999 zijn Rijk, VNG en IPO op het gebied van de normeringssystematiek van gemeentefonds en provinciefonds een aantal punten overeengekomen. Allereerst is besloten de hoogte van de behoedzaamheidsreserve tot 2002 niet te wijzigen. Alle partijen benadrukken dat de bestuurlijke rust op dit punt zwaarder weegt dan argumenten om de hoogte van de behoedzaamheidsreserve aan te passen, mede ook omdat de hoogte van de behoedzaamheidsreserve op zich niet bepalend is voor de uiteindelijke hoogte van de uitkeringen uit het provinciefonds. Daarnaast is overeenstemming bereikt over de vraag hoe om te gaan met belastinguitgaven in relatie tot de normeringssystematiek. In de normeringssystematiek tellen rijksuitgaven wel mee voor de fondsen, maar fiscale regelingen niet. Overeengekomen is dat daar waar fiscale maatregelen leiden tot verdrukking van reguliere uitgaven, er compensatie zal plaatsvinden. Dit geldt uiteraard ook andersom. Voorts heeft een ambtelijke werkgroep van Rijk, VNG en IPO gekeken naar de mogelijkheid om de doorwerking naar de fondsen van de uitgaven voor het asielbeleid en de watersnood te corrigeren. De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat een eventuele correctie ongewenst is om de globaliteit van de normeringssystematiek niet in gevaar te brengen. In het najaarsoverleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO zullen definitieve conclusies over dit onderwerp worden getrokken.

Bij brief van 3 mei 1999 hebben wij u geïnformeerd over de voortgang inzake de oprichting van een BTW-compensatiefonds. Aangegeven is dat voor de verdeling van de korting op het provinciefonds over de provincies niet zal worden aangesloten bij de feitelijke BTW per provincie, maar dat een normatieve invalshoek wordt gekozen. Inmiddels is het onderzoek dat moet leiden tot een clusterspecifieke, normatieve korting in volle gang. Voorts wordt hard gewerkt aan de opstelling van de benodigde wetgeving. Volgens planning kan deze wetgeving begin 2000 aan de Tweede Kamer ter behandeling worden aangeboden.

De voorziene afschaffing van de omroepbijdrage per 1 januari 2000 betekent ook dat provincies niet langer in staat zijn provinciale opslagen op die bijdrage te heffen. Het kabinet heeft besloten de provincies via een toevoeging aan het provinciefonds te compenseren voor het vervallen van de opslagen. Over met name de verdeling vindt nog nader overleg plaats met het IPO.

Al met al ziet de financiële toekomst van de provincies er in deze kabinetsperiode veel rooskleuriger uit dan in de vorige kabinetsperiode, wat bij kan dragen aan een financieel daadkrachtig bestuur van het land.

## **2. ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERINGEN: OMVANG EN OPBOUW**

### **2.1 Grondslag voor de berekening**

De totale uitkeringen over het jaar 1999, zijnde de som van de algemene uitkering en de integratie-uitkeringen, vormen de grondslag voor de berekening van de uitkeringen over 2000.

De totale uitkeringen op verplichtingenbasis voor 1999 zijn in de oorspronkelijke begroting vastgesteld op f 1825,3 miljoen (Wet van 28 januari 1999, Stb. 76).

In de Wet tot wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 1999 (Wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) worden de uitkeringen uit het provinciefonds voor 1999 op verplichtingenbasis gewijzigd in een bedrag van f 1836,3 miljoen (Wet van 8 juli 1999, Stb. 330). Vooralsnog worden er bij de tweede suppletore begroting geen veranderingen in het verplichtingenbedrag van het provinciefonds 1999 verwacht.

### **2.2 De uitkeringen 2000**

De provinciefondsuitkeringen over 2000 zijn opgebouwd uit de provinciefondsuitkeringen over 1999 op verplichtingenbasis, het accres en overige mutaties, zoals toevoegingen aan het fonds voor taakveranderingen. Samen vormen deze onderdelen het verplichtingenbedrag van 2000. Na inhouding van de behoedzaamheidsreserve voor 2000 wordt het saldo, hierna genoemd het uitgavenbedrag 2000, aan de provincies uitgekeerd. Hieronder geven wij een overzicht van de opbouw van de uitkeringen over 2000.

**Tabel 2.1. Overzicht opbouw algemene uitkering en integratie-uitkeringen over 2000 per mutatie en per cluster** (bedragen in duizenden guldens)

	Totaal	Algemene uitkering	Integratie-uitkeringen
<b>Uitkeringen 1999, verplichtingenbedrag</b>	1 836 300	1 678 500	157 800
<b>Algemene mutaties</b>			
1 accres	43 900	43 900	
2 integratie van de integratie-uitkering precariobelasting omroepkabels		200	- 200
<b>Cluster Infrastructuur</b>			
3 rivierdijkversterkingen	7 000		7 000
<b>Cluster Water en Milieu</b>			
4 afschaffing milieuleges	4 600	4 600	
5 integratie van de integratie-uitkering afschaffing milieuleges		18 300	- 18 300
<b>Cluster Voorzieningen</b>			
<b>Bevolking</b>			
6 bestuurskosten restauratie rijksmonumenten	- 2 200	- 2 200	
7 huisvesting statushouders	900	900	
8 afschaffing provinciale opslagen omroepbijdrage	80 900	80 900	
<b>Uitkeringen 2000, verplichtingenbedrag</b>			
in duizend f	1 971 400	1 825 100	146 300
in duizend €	894 582	828 194	66 388
<b>9 Behoedzaamheidsreserve</b>	- 40 000	- 40 000	
<b>Uitkeringen 2000, uitgavenbedrag</b>			
in duizend f	1 931 400	1 785 100	146 300
in duizend €	876 431	810 043	66 388

## Toelichting

### *Algemene mutaties*

#### *1. Accres 2000*

De raming voor het accres 2000 bedraagt f 43,9 miljoen. Deze raming is gebaseerd op het accres volgens de normeringsmethodiek naar de stand van de begroting 2000 volgens de Voorjaarsnota 1999. Het accrespercentage 2000 is gebaseerd op een stijging van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven van 2,39% voor 2000 ten opzichte van 1999. Dit was 3,30% bij de opstelling van de begroting voor 1999. Het accres is berekend over het totaal van de provinciefondsuitkeringen voor het uitkeringsjaar 1999 naar de stand van de Voorjaarsnota 1999. Tabel 2.2 geeft de reeks accessen voor de periode 2000–2003.

**Tabel 2.2. Accressen 2000–2003 op basis van de Voorjaarsnota 1999** (bedragen in duizenden guldens)

	2000	2001	2002	2003
Accres in procenten	2,39	3,72	2,32	2,32
Accres	43 900	70 300	45 600	46 600
Cumulatief accres	43 900	114 200	159 800	206 400

Het accres 2000 zal volgens de reguliere normeringsmethodiek definitief worden vastgesteld op basis van de Voorjaarsnota 2000. De omvang van de uiteindelijke algemene uitkering voor 2000 wordt in het voorjaar van 2001 bepaald op grond van de feitelijke ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven in 2000 ten opzichte van 1999.

Tabel 2.3 geeft de reeks accressen voor de periode 2000–2004 volgens de meest recente inzichten op basis van de Miljoenennota 2000. De tabelbedragen hebben louter een indicatieve waarde.

**Tabel 2.3 Indicatieve accressen 2000–2004 stand Miljoenennota 2000** (bedragen in duizenden guldens)

	2000	2001	2002	2003	2004
Accres in procenten	4,00	3,74	2,54	3,71	3,71
Accres	73 300	74 700	52 700	79 000	81 900
Cumulatief	73 300	148 000	200 700	279 700	361 600

### *2. Integratie van de integratie-uitkering precariobelasting op omroepkabels*

Op 15 december 1998 is een groot aantal onderdelen van de nieuwe Telecommunicatiewet in werking getreden. Hierdoor is er een gedoogplicht voor ondergrondse omroepkabels ontstaan en kunnen de provincies geen precariobelasting op omroepkabels meer heffen.

Uit opgaven van de provincies is gebleken dat de gedeerde inkomsten voor de precariobelasting op jaarbasis f 215 000 bedragen. Dit bedrag en de verdeling ervan is in 1999 als integratie-uitkering opgenomen.

Met ingang van het jaar 2000 integreren wij het bedrag van de integratie-uitkering in de algemene uitkering. Uitgangspunt is dat alle provincies een capaciteit tot het heffen van precariobelasting op omroepkabels hadden. Dit is de reden waarom het bedrag van f 0,2 miljoen is opgenomen in de algemene uitkering, waardoor iedere provincie een compensatiebedrag ontvangt.

De precariobelasting op omroepkabels behoorde tot de zogenoemde overige eigen middelen en is daarom, net zoals de andere overige eigen middelen, via de uitkeringsfactor verdeeld.

### *3. Rivierdijkversterkingen*

Op grond van het in 1993 tussen het Rijk en het IPO gesloten akkoord over de Decentralisatie-impuls wordt in 2000 f 7,0 miljoen aan de integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen toegevoegd. Het cumulatieve bedrag van deze integratie-uitkering bedraagt hiermee f 138,6 miljoen. De verdeling van dit bedrag is vastgelegd in het Besluit rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen Provinciefonds (Stb. 1996, 393).

Het IPO heeft voorgesteld deze verdeling te wijzigen. Over dit verzoek hebben wij advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd.

De Raad heeft op 2 augustus 1999 advies uitgebracht. Wij beraden ons thans op het advies.

#### *4. Afschaffing milieuleges*

De provincies hebben met ingang van 1998 niet langer meer de mogelijkheid om milieuleges te heffen voor het verlenen van vergunningen aan bedrijven. Deze maatregel is getroffen in het kader van de verlichting van de lokale lasten (zie ook de memorie van toelichting van de begroting 1999 en Wet belastingplan 1998, Stb. 1997, 730). In 1998 zijn de provincies op basis van de gedeerde eigen legesinkomsten gecompenseerd. Het bedrag van f 31,3 miljoen is verdeeld via de integratie-uitkering afschaffing milieuleges.

Het Rijk heeft op 16 april 1998 na overleg met het IPO besloten om met ingang van het jaar 2001 structureel een volledige kostencompensatie toe te kennen. Daarbij is uitgegaan van de conclusies van de werkgroep Afschaffing milieuleges dat het kostensaldo van de voor leges vatbare milieuactiviteiten op jaarbasis f 45,7 miljoen bedraagt. In de periode 1998–2001 wordt het compensatiebedrag voor de milieuleges stapsgewijs verhoogd van f 31,3 naar f 45,7 miljoen. In 1999 is f 5,2 miljoen toegevoegd. In 2000 wordt f 4,6 miljoen toegevoegd. In 2001 zal eveneens f 4,6 miljoen worden toegevoegd (zie tabel 2.1).

#### *5. Integratie van de integratie-uitkering afschaffing milieuleges*

In de memorie van toelichting van de eerste suppletore begroting provinciefonds 1999 is medegedeeld dat de Rfv op 7 augustus 1998 een verdeeladvies heeft uitgebracht over de integratie, in de algemene uitkering, van de uitkering afschaffing milieuleges. Het advies van de Rfv was de uitkering kostengeoriënteerd te integreren via het cluster Water en milieu van de algemene uitkering. Het kabinet heeft besloten het advies te volgen. De integratie vindt plaats in twee fasen. In 1999 is een bedrag van f 18,2 miljoen verdeeld via de algemene uitkering en het restant van f 18,3 miljoen is verdeeld via de integratie-uitkering. In 2000 vindt de tweede integratiestap ter grootte van f 18,3 miljoen plaats. Bovendien wordt bovengenoemde toevoeging van f 4,6 miljoen direct via de algemene uitkering verdeeld. Met ingang van het jaar 2000 zullen alle beschikbare middelen – in 2000 f 41,1 miljoen (en in 2001 f 45,7 miljoen) – op dezelfde wijze structureel geheel via de algemene uitkering worden verdeeld.

#### *6. Bestuurskosten restauratie rijksmonumenten*

In de eerste suppletore begroting 1999 is f 3,6 miljoen toegevoegd aan het provinciefonds op grond van het Besluit rijkssubsiëring restauratie monumenten 1997 (BRRM 1997). Van dit bedrag is f 1,4 miljoen structureel. Daarom is er een eenmalige daling van f 2,2 miljoen van 2000 ten opzichte van 1999.

#### *7. Huisvesting statushouders*

Sinds 1 juli 1995 ontvangen de provincies een specifieke uitkering vanwege de personeelsoverdracht in het kader van de huisvesting van statushouders. De uitkering bestond uit een vast bedrag van f 50 000 per provincie. Bovendien ontvingen provincies waar iemand van het Ministerie van VROM (die zich voorheen vanuit het Ministerie met dit onderwerp bezighield) in dienst was getreden een vergoeding voor de loonsom vanaf het moment van indiensttreding.



Een stuurgroep waarin het IPO en VROM waren vertegenwoordigd heeft een voorstel inzake de financiële afwikkeling van de personeelsoverdracht uit hoofde van de overdracht van de taken huisvesting statushouders gemaakt. Het voorstel betrof in de eerste plaats de verdeling van bovengenoemde specifieke uitkering. In de tweede plaats werd aangekondigd dat het Ministerie van VROM met ingang van het jaar 2000 structureel f 0,9 miljoen zal overhevelen naar het provinciefonds. Het bedrag van f 0,9 miljoen is toegevoegd aan het provinciefonds en wordt verdeeld via het cluster Voorzieningen bevolking.

#### *8. Afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen*

Het kabinet is voornemens om de omroepbijdrage per 1 januari 2000 af te schaffen (kamerstukken II, 1998–1999, 26 200 VIII, nr 101). Dit betekent dat de provincies niet langer in staat zijn provinciale opslagen op de omroepbijdrage ten behoeve van de regionale radio en televisie te heffen. Het kabinet heeft besloten de provincies via een toevoeging van f 80,9 miljoen aan het provinciefonds te compenseren voor het vervallen van de opslagen. Over met name de verdeling vindt nog nader overleg plaats met het IPO.

#### *9. Behoedzaamheidsreserve*

Om de stabiliteit van de algemene uitkering uit het provinciefonds te bevorderen, hebben het Rijk, het IPO en de VNG in april 1997 overeenstemming bereikt over de vorming van een zogenoemde behoedzaamheidsreserve. Dit houdt voor wat betreft het provinciefonds in dat elk jaar een bedrag van f 40 miljoen van het geraamde bedrag van de algemene uitkering bij de bevoorschotting wordt ingehouden om er eventuele bijstellingen van het accres in de loop van het jaar mee te verrekenen.

Evenals in voorgaande jaren is daarom op het verplichtingenbedrag van het provinciefonds voor 2000 een bedrag van f 40 miljoen in mindering gebracht in verband met de behoedzaamheidsreserve. De geraamde kasuitgaven zijn hierdoor f 40 miljoen lager dan het geraamde verplichtingenbedrag.

Daarmee wordt voorkomen dat de provincies na afloop van een jaar worden geconfronteerd met een terugvordering van een deel van het accres over het voorafgaande jaar.

Het effect van de nacalculatie van het accres wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Het eventueel resterende deel van de behoedzaamheidsreserve wordt hierna alsnog met de provincies verrekend.

### **2.3 Ontvangsten provinciefonds**

Wetsartikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het fonds. Op grond van het tweede lid van dit wetsartikel zijn de uitgaven en de «afgezonderde» inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het provinciefonds een post «ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet» geraamd.

## 2.4. De meerjarenraming 2001 tot en met 2004

De meerjarenraming van de uitkeringen uit het provinciefonds die hierna wordt weergegeven, heeft betrekking op de jaren 2001 tot en met 2004.

**Tabel 2.4. Meerjarenraming: opbouw ten opzichte van de uitkeringen in het voorafgaande jaar op verplichtingenbasisen op kasbasis** (bedragen in duizenden guldens)

	2001	2002	2003	2004
<b>Uitkeringen vorig jaar, verplichtingenbedrag</b>	1 971 400	1 976 000	1 976 000	1 976 000
<b>Algemene mutaties</b>				
Accres	pm	pm	pm	pm
Loon- en prijscompensatie over taakmutaties	pm	pm	pm	pm
Afschaffing milieuleges	4 600			
<b>Totaal algemene en integratie-uitkeringen op verplichtingenbasis in duizend f</b>	1 976 000	1 976 000	1 976 000	1 976 000
in duizend €	896 670	896 670	896 670	896 670
Af: behoedzaamheidsreserve	- 40 000	- 40 000	- 40 000	- 40 000
<b>Totaal uitgavenbedrag in duizend f</b>	1 936 000	1 936 000	1 936 000	1 936 000
in duizend €	878 519	878 519	878 519	878 519

### Toelichting bij de meerjarenraming

#### *Algemeen*

De mutaties die in de meerjarenraming zijn opgenomen, zijn slechts toegelicht voorzover zij niet reeds in een eerdere begroting of eerder in deze memorie van een toelichting zijn voorzien.

#### *Accres*

Het accres voor 2001 tot en met 2004 is niet in de meerjarenramingen van het provinciefonds opgenomen. Het vormt onderdeel van de zogenoemde aanvullende post «Accres gemeentefonds/provinciefonds» in de Miljoenennota 2000. Voor de jaren 2001 tot en met 2004 zijn voor het provinciefonds voornamelijk in deze aanvullende post opgenomen de indicatief «geraamde» accressen op basis van de Miljoenennota 2000 (zie tabel 2.3).

## 3. ALGEMENE UITKERING EN INTEGRATIE-UITKERING: UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op zaken betreffende de uitvoering van de uitkeringen van het provinciefonds.

### 3.1 Integratie-uitkeringen

De Financiële-verhoudingswet biedt de mogelijkheid om middelen voor provincies niet via de algemene uitkering te verdelen maar via een integratie-uitkering. Bij een integratie-uitkering aan de provincies worden de middelen niet via de reguliere maatstaven van het provinciefonds verdeeld, maar op een andere wijze. Een integratie-uitkering is altijd tijdelijk van karakter.

In 1999 kent het provinciefonds vier integratie-uitkeringen. In het jaar 2000, zoals zich nu laat aanzien, nog slechts twee, namelijk de integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen en de integratie-uitkering personele lasten Verdi. Het totaalbedrag van de integratie-uitkeringen zal in het jaar 2000 naar verwachting f 146,3 miljoen bedragen. Het grootste deel van dit bedrag, f 138,6 miljoen betreft de integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen.

Vanwege de decentralisatie die vanaf midden jaren '80 plaatsvond is een aantal specifieke uitkeringen gebundeld en vervolgens als integratie-uitkering aan de algemene middelen toegevoegd. Een grote integratie-uitkering die zo ontstond was DI-Fun (Dit waren een aantal onderdelen van de Decentralisatie-impuls en van de Financiering uitvoering Nationaal Milieubeleidsplan). Met de introductie van het nieuwe verdeelstelsel van het provinciefonds zijn zoveel mogelijk van deze integratie-uitkeringen geïntegreerd. In feite is alleen de integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen overgebleven. Van deze uitkering is bij Besluit rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen Provinciefonds (Stb. 1996, 393) gesteld dat de integratie-uitkering naar verwachting rond 2015 geïntegreerd zal worden. De periode tot 2015 is overigens een maximumperiode. Naar aanleiding van een evaluatie van deze integratie-uitkering heeft het algemeen bestuur van het IPO in een brief van 31 maart 1999 een voorstel aan de fondsbeheerders gedaan tot een nieuwe verdeelsleutel voor de onderhoudsbijdrage primaire waterkeringen. Reden voor deze nieuwe verdeelsleutel is met name dat de oude verdeelsleutel niet direct gerelateerd was aan relatieve kostenverschillen tussen de provincies. Met name met het oog op de wenselijkheid van het eerder dan in 2015 integreren van deze uitkering hebben wij bij brief van 17 mei 1999 advies aan de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd over het voorstel van het IPO; de mate waarin de nieuwe verdeelsleutel de toekomstige integratie van de betreffende uitkering negatief dan wel positief beïnvloedt staat centraal in de adviesaanvraag. De Raad heeft op 2 augustus 1999 advies uitgebracht (zie bijlage 4). Wij beraden ons thans op het advies.

### 3.2 Evaluatie-onderzoeken

#### *1. Periodiek onderhoudsrapport provinciefonds 2000*

Sinds 1998 wordt er jaarlijks een periodiek onderhoudsrapport provinciefonds gemaakt en als bijlage bij de begroting gevoegd (zie onderdeel D bijlage 4). Het onderhoudsrapport bestrijkt het provinciefonds in brede zin. Afgezien van dit rapport heeft er geen evaluatie-onderzoek specifiek naar het provinciefonds plaatsgevonden (voor onderzoek naar de normeringssystematiek zie de punten 2 en 3). Wel zijn er twee adviesaanvragen naar de Raad voor de financiële verhoudingen gestuurd. Eén adviesaanvraag betreft het voornemen de maatstaf electriciteitsverbruik te vervangen door de maatstaf warmtekrachtkoppeling. Deze adviesaanvraag wordt uitgebreid toegelicht in het periodiek onderhoudsrapport.

De tweede advies-aanvraag betreft het voorstel van het IPO om de verdeling van de integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen te wijzingen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1999. Deze adviesaanvraag is in paragraaf 3.1 reeds toegelicht.

## *2. Belastinguitgaven*

In het voorjaar van 1999 hebben de fondsbeheerders onderzoek gedaan naar de werking van belastinguitgaven op de normeringssystematiek van het gemeentefonds en het provinciefonds. De jaarlijkse groei van de uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds wordt bepaald door de groei van de *netto gecorrigeerde rijksuitgaven*. Wanneer het Rijk extra geld uitgeeft of bespaart, stijgen respectievelijk dalen het gemeente- en provinciefonds met ca. 20% mee.

Wanneer het Rijk bestaande (subsidie-)uitgaven vervangt door een fiscale regeling, dan heeft dat doorwerking naar de fondsen. Immers de netto rijksuitgaven dalen, dus dalen de fondsen voor 20% mee. Dit is een ongewenst effect, want het betreft hier geen daadwerkelijke ombuiging van het Rijk: er treedt slechts een verschuiving van de *bekostiging* van beleid op. Dit geldt echter andersom ook wanneer het Rijk een fiscale regeling opheft en vervangt door reguliere uitgaven.

In overleg met de VNG en het IPO heeft het Rijk toegezegd om verstorende effecten in de normeringssystematiek van de ontwikkeling van de belastinguitgaven te neutraliseren. Dit gebeurt eenmaal per jaar, na het verschijnen van de Miljoenennota. Het gaat daarbij om de mutaties (instelling, wijziging in omvang of opheffing) in belastinguitgaven die aantoonbaar andere uitgaven verdringen dan wel aantoonbaar leiden tot nieuwe Rijksuitgaven. Zowel VNG, IPO als het Rijk benadrukken dat veranderingen in de omvang van belastinguitgaven als gevolg van exogene ontwikkelingen of ontwikkelingen in de primaire heffingstructuur (oa. tariefstelling) geen rol dienen te spelen in de normeringsmethodiek.

## *3. Doorwerking kosten asielzoekers en wateroverlast*

In het voorjaarsoverleg met VNG en IPO is afgesproken dat een ambtelijke werkgroep van Rijk, VNG en IPO de doorwerking van de uitgaven voor asielzoekers en waterschade via de normeringssystematiek naar het gemeentefonds/provinciefonds nader zou onderzoeken. Dit onderzoek is inmiddels afgerond.

De ambtelijke werkgroep heeft geconcludeerd dat het aanbrengen van nieuwe correctieposten in de normeringsmethodiek in de vorm van de uitgaven asielzoekers en waterschade de globaliteit van de methodiek in gevaar brengt. Op dit moment zijn er in de normeringssystematiek vier grote correctieposten op de netto rijksuitgaven: de rente-uitgaven, de EU-afrachten, de uitgaven voor de ontwikkelingssamenwerking en de fondsen zelf. Er zijn parallellen tussen deze correctieposten en uitgaven voor asielzoekers/waterschade, maar ook verschillen. De werkgroep acht de verschillen, en met name de beleidsmatige vrijheid van het Rijk om bij asielzoekers en waterschade de hoogte van de extra uitgaven te beïnvloeden, belangrijker dan de overeenkomsten. In de ogen van de werkgroep zijn de uitgaven asielzoekers en waterschade hierdoor minder geschikt om als correctiepost voor de netto gecorrigeerde rijksuitgaven te worden gebruikt.

Ook uit oogpunt van bestuurlijke rust heeft de werkgroep geconcludeerd dat een ingreep in de normeringssystematiek thans niet gewenst is. Een aanpassing van de normeringssystematiek vereist instemming van de VNG en het IPO. Een zware aanpassing als het corrigeren van de uitgaven asielzoekers en waterschade dient eigenlijk te worden bekeken in een bredere evaluatie van de normeringssystematiek als geheel.

De conclusies uit het ambtelijke rapport zullen in het najaarsoverleg met de besturen van de VNG en het IPO worden besproken en vastgesteld.

### **3.3 Euro en Millennium**

#### *Euro*

De overheid, Rijk en mede-overheden, is bezig met het treffen van de voorbereidingen voor de omschakeling naar de euro. Enerzijds betreft het voorbereidingen om de overgang naar de euro in de samenleving zo soepel mogelijk te laten verlopen. Anderzijds gaat het om aanpassingen binnen de verschillende overheidslagen zelf. In dit verband heeft een euromonitor provincies plaatsgevonden. Het onderzoek is uitgevoerd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën, in overleg met het vakberaad provinciale financiën. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een schriftelijke vragenlijst. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincies met de feitelijke werkzaamheden reeds behoorlijke voortgang hebben gemaakt. Een aandachtspunt is wel, dat slechts bij de helft van de provincies op bestuurlijk niveau expliciet aandacht bestaat voor de invoering van de euro. In deze zin is reeds aan de Tweede Kamer gerapporteerd (kamerstukken II 1998/99, 25 107, nr. 31).

Ter informatie van de provincies hebben de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën in april 1999 een Eurocirculaire voor provincies uitgegeven. Het hoofddoel van de circulaire is het provinciebestuur te informeren over de impact van de euro op de provinciale organisatie. In de eurocirculaire zijn onder andere de uitgangspunten en voornemens voor het europroject bij de rijksoverheid en het door de Ministerraad vastgestelde tijdsplan voor de omschakeling van de rijksoverheid opgenomen.

Voorts zijn wij, vergelijkbaar aan hoe dit bij deze begroting gebeurt, in de circulaires over het provinciefonds die de fondsbeheerders opstellen begonnen met het opnemen van gewenningsinformatie over de euro. Tot slot kunnen wij in dit verband melden dat het systeem waarmee de uitkeringen uit het provinciefonds worden berekend niet met valuta, maar met getallen werkt. Hierdoor hoeven er, met uitzondering van de conversie naar de euro, geen aanpassingen aan het systeem te worden gemaakt.

#### *Millennium*

Zoals reeds in de memorie van toelichting van de begroting van het provinciefonds 1999 is gemeld is het systeem waarop de uitkeringen uit het provinciefonds worden berekend, evenals het administratieve systeem waarmee de opdrachten tot betaling van de provinciefondsuitkeringen via de Bank voor Nederlandse Gemeenten worden aangemaakt, inmiddels millenniumbestendig gemaakt.

### **4. SPECIFIEKE UITKERINGEN EN EIGEN INKOMSTEN**

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten van de provincies. Zoals bekend kent het beleid een algemene voorkeursvolgorde: een toename van de algemene middelen (eigen inkomsten en provinciefonds) en een afname van specifieke middelen. Dit is de reden waarom in deze memorie van

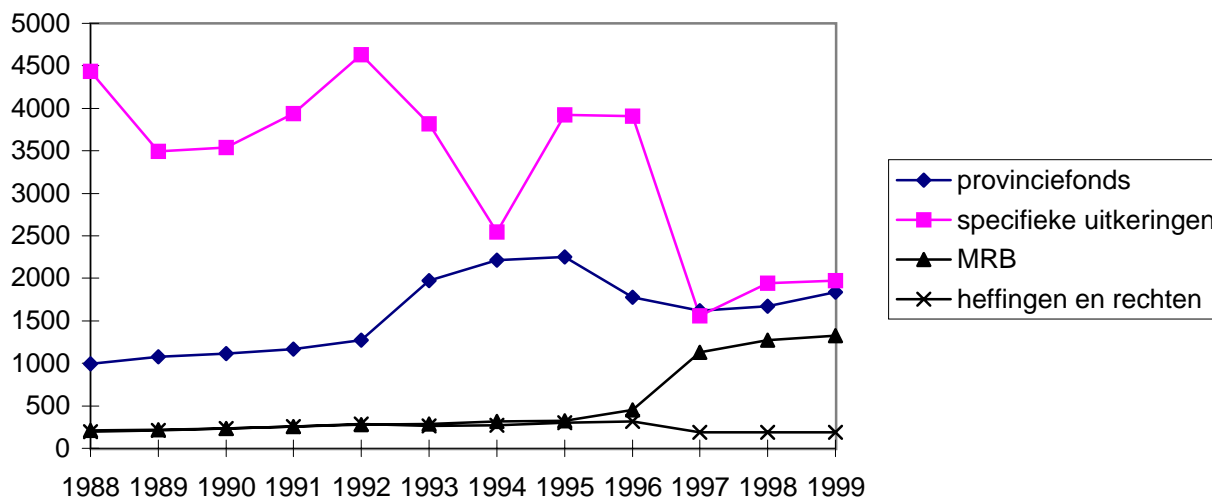
toelichting, die hoort bij de begroting van het provinciefonds, ook kort stilgestaan wordt bij de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten.

#### 4.1 Specifieke uitkeringen

In onderstaande grafiek wordt de ontwikkeling van de bedragen van het provinciefonds (algemene uitkering en integratie-uitkeringen), de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten van de provincies tegen elkaar afgezet.

Er is, ondanks het schoksgewijze verloop, een duidelijke daling waarneembaar in het bedrag dat aan specifieke uitkeringen aan provincies is uitgekeerd. Een aanzienlijk deel van deze specifieke uitkeringen is aan de algemene middelen van de provincies (de eigen inkomsten en het provinciefonds) toegevoegd. De grafiek geeft deze verschuiving weer.

**Provinciefonds, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten; 1988–1999 (miljoenen gulden)**



In 1999 bedragen de specifieke uitkeringen aan de provincies circa f 2,0 miljard, hetgeen een lichte stijging ten opzichte van 1998 betekent. De provincies ontvingen 6,1% van het totaalbedrag van de specifieke uitkeringen in 1999. De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (specifieke uitkering regionaal jeugdwelzijn/subsidies) en van Verkeer en Waterstaat (7 specifieke uitkeringen, waarvan de grootste openbaar vervoer en goederenvervoer/bijdragen openbaar vervoer) keerden samen 77% van de specifieke uitkeringen aan provincies uit.

#### 4.2 Eigen inkomsten

De eigen inkomsten van de provincies bestaan uit de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting, uit de grondwaterheffing/belasting, waterverontreinigingsheffing, opslagen omroepbijdragen, leges milieubeheer, overige leges en de zogenoemde overige eigen middelen. De overige eigen middelen, dat zijn de rente-baten, inkomsten uit deelnemingen en onttrekkingen aan de algemene reserve, maken expliciet deel uit van het periodiek onderhoudsrapport (zie bijlage 4) en worden hier daarom niet verder uitgewerkt. In de grafiek, gegeven in de vorige

paragraaf, is het verloop van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting en de heffingen en rechten in de afgelopen tien jaar reeds geschetst.

#### *De motorrijtuigenbelasting*

De provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting zijn sinds de verruiming van het provinciale belastinggebied in 1996 (met een effect op 1997 omdat het motorrijtuigenbelastingjaar op 1 april aanvangt) sterk toegenomen. Met de vergroting van het belastinggebied is het provinciefonds voor een vergelijkbaar bedrag gekort. De opcenten zijn ook in 1998 nog gestegen vanwege de toename van het aantal auto's, de steeds zwaarder wordende auto's en de terugloop van het «zwart» rijden.

#### *Heffingen en rechten*

De tweede bron van eigen inkomsten, weergegeven in de grafiek, betreft heffingen en rechten. Met betrekking tot deze bron hebben zich de afgelopen periode twee substantiële wijzigingen voorgedaan. In de eerste plaats heeft het kabinet per 1 januari 1998 de provinciale en gemeentelijke milieuleges afgeschaft. Vanaf die datum kunnen provincies geen milieuleges meer heffen voor het verlenen van vergunningen aan bedrijven. Voor het afschaffen van de milieuleges zijn de provincies gecompenseerd in het provinciefonds (zie ook hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting van deze begroting en de memorie van toelichting van de begroting 1999). In de tweede plaats wil het kabinet per 1 januari 2000 de omroepbijdrage opheffen. Gevolg hiervan is dat de provinciale opslagen op de omroepbijdrage niet meer geheven kunnen worden (zie ook de brief van 1 juli 1999 van de staatssecretaris van OCenW van der Ploeg en de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 1998/99, 26 200 VIII, nr. 101). Het kabinet heeft besloten de provincies via het provinciefonds te compenseren.

## C. TOELICHTING PER BEGROTINGSARTIKEL

### 1 Uitgaven

De totale uitgaven van het provinciefonds voor 2000 worden geraamd op f 1 931 400 000. In het navolgende wordt per begrotingsartikel aangegeven welk uitgavenbedrag is opgenomen.

#### Artikel 1 Algemene uitkering

De algemene uitkering 2000 is opgebouwd uit de algemene uitkering 1999 op verplichtingenbasis, het accres, overige mutaties, zoals toevoegingen aan het fonds voor taakveranderingen en integratie-uitkeringen die in de algemene uitkering worden geïntegreerd. Samen vormen deze onderdelen het verplichtingenbedrag van de algemene uitkering 2000. Het uitgavenbedrag van de algemene uitkering 2000 is gelijk aan het verplichtingenbedrag van de algemene uitkering 2000 na inhouding van de behoedzaamheidsreserve voor 2000.

Het uitgavenbedrag van de algemene uitkering 2000 is geraamd op f 1 785 100 000. Een gedetailleerdere toelichting op de opbouw van dit bedrag staat in deel B hoofdstuk 2.

#### Opbouw verplichtingen vanaf de vorige ontwerpbegroting (f 1000)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stand ontwerpbegroting 1999		1 649 300	1 653 900	1 658 500	1 658 500	1 658 500	
1 <sup>o</sup> suppletore wet 1999		29 200	29 200	29 200	29 200	29 200	
Mutatie			142 000	142 000	142 000	142 000	
Stand ontwerpbegroting 2000	1 532 200	1 678 500	1 825 100	1 829 700	1 829 700	1 829 700	1 829 700
Stand ontwerpbegroting (€1000)	695 282	761 670	828 194	830 282	830 282	830 282	830 282

#### Opbouw uitgaven vanaf de vorige ontwerpbegroting (f 1000)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stand ontwerpbegroting 1999		1 609 300	1 613 900	1 618 500	1 618 500	1 618 500	
1 <sup>o</sup> suppletore wet 1999		29 200	29 200	29 200	29 200	29 200	
Mutatie			142 000	142 000	142 000	142 000	
Stand ontwerpbegroting 2000	1 550 300	1 660 400	1 785 100	1 789 700	1 789 700	1 789 700	1 789 700
Stand ontwerpbegroting (€1000)	703 495	753 457	810 043	812 130	812 130	812 130	812 130

#### Artikel 2 Integratie-uitkeringen

- *artikel 02.01* Via de integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen Provinciefonds zal in 2000 f 138 600 000 worden



**Opbouw uitgaven en verplichtingen vanaf de vorige ontwerpbegroting (f 1000)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stand ontwerpbegroting 1999		131 600	138 600	138 600	138 600	138 600	
1° suppletore wet 1999							
Mutatie							
Stand ontwerpbegroting 2000	126 600	131 600	138 600	138 600	138 600	138 600	138 600
Stand ontwerpbegroting (€1000)	57 449	59 717	62 894	62 894	62 894	62 894	62 894

- *artikel 02.02* In 2000 wordt de integratie-uitkering afschaffing milieu-leges in de algemene uitkering geïntegreerd.

**Opbouw uitgaven en verplichtingen vanaf de vorige ontwerpbegroting (f 1000)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stand ontwerpbegroting 1999		36 500	41 100	45 700	45 700	45 700	
1° suppletore wet 1999		- 18 200	- 41 100	- 45 700	- 45 700	- 45 700	
Mutatie							
Stand ontwerpbegroting 2000	31 253	18 300					
Stand ontwerpbegroting (€1000)	14 182	8 304					

- *artikel 02.03* In 2000 zal f 7 700 000 via de integratie-uitkering VERDI personele lasten worden verdeeld. Met ingang van 2003 zullen deze middelen naar verwachting via de algemene uitkering worden verdeeld.

**Opbouw uitgaven en verplichtingen vanaf de vorige ontwerpbegroting (f 1000)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stand ontwerpbegroting 1999		7 700	7 700	7 700	7 700	7 700	
1° suppletore wet 1999							
Mutatie							
Stand ontwerpbegroting 2000	7 700	7 700	7 700	7 700	7 700	7 700	7 700
Stand ontwerpbegroting (€1000)	3 494	3 494	3 494	3 494	3 494	3 494	3 494

- *artikel 02.04* In 2000 zal de integratie-uitkering precariobelasting op de omroepkabels worden geïntegreerd in de algemene uitkering.

#### Opbouw uitgaven en verplichtingen vanaf de vorige ontwerpbegroting (f 1000)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stand ontwerpbegroting 1999		200	200	200	200	200	
1 <sup>o</sup> suppletore wet 1999							
Mutatie			- 200	- 200	- 200	- 200	
Stand ontwerpbegroting 2000	11	200					
Stand ontwerpbegroting (€1000)	5	91					

## 2 Ontvangsten

### *Artikel 1 Ontvangsten ex artikel 4 Financiële-verhoudingswet*

Wetsartikel 4, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het fonds. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het provinciefonds een post «ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet» geraamd. Op grond van het tweede lid van dit wetsartikel zijn de uitgaven en de «afgezonderde» inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. De geraamde uitgaven van het provinciefonds 2000 bedragen f 1 931 400 000. Dit betekent dat de geraamde ontvangsten van het provinciefonds 2000 eveneens f 1 931 400 000 bedragen.

## 3 Meerjarenramingen provinciefonds 2001 tot en met 2004

In onderstaande tabel zijn de meerjarenramingen van de uitgaven van het provinciefonds voor de jaren 2001 tot en met 2004 weergegeven.

**Tabel Meerjarenraming uitgaven provinciefonds** (bedragen in duizenden guldens)

	2001	2002	2003	2004
Algemene uitkering (uitgaven)	1 789 700	1 789 700	1 789 700	1 789 700
Integratie-uitkering Verdi	7 700	7 700	7 700	7 700
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen	138 600	138 600	138 600	138 600
<b>Totaal provinciefonds (f 1000)</b>	<b>1 936 000</b>	<b>1 936 000</b>	<b>1 936 000</b>	<b>1 936 000</b>
<b>Totaal provinciefonds (€1000)</b>	<b>878 519</b>	<b>878 519</b>	<b>878 519</b>	<b>878 519</b>

De integratie-uitkering personele consequenties Verdi zal naar verwachting met ingang van 2003 via de algemene uitkering worden verdeeld.

## **D. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING**

### **BIJLAGE 1**

#### **OVERZICHT STAND VAN ZAKEN WETGEVING**

##### **Rekening 1997**

De Slotwet van het Provinciefonds voor het jaar 1997 is vastgesteld bij wet van 12 november 1998 (Stb. 1998, 673).

##### **Begroting/rekening 1998**

Bij wet van 5 februari 1998 (Stb. 1998, 106) is de begroting 1998 vastgesteld.

De eerste wijziging 1998 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) is vastgesteld bij wet van 2 juli 1998 (Stb. 1998, 494).

De tweede wijziging 1998 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) is vastgesteld bij wet van 28 januari 1999 (Stb. 1999, 81).

De wijziging van de begroting van het provinciefonds voor het jaar 1998 (slotwet) is op 17 juni 1999 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II 1998/99, 26 620, nr. 1).

##### **Begroting 1999**

Bij wet van 28 januari 1999 (Stb. 1999, 76) is de begroting 1999 vastgesteld.

De eerste wijziging 1999 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) is vastgesteld bij wet van 8 juli 1999 (Stb. 1999, 330).

**A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties**

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Geen		

**B. Door de bewindslieden gedane toezeggingen**

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Zodra de beheerders van het provinciefonds een standpunt hebben bepaald over de notitie inzake de mogelijke invoering van een vereveningsmethodiek voor herverdeeffecten bij overhevelingen naar het provinciefonds, zal de Tweede Kamer hiervan op de hoogte worden gesteld.	Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer bij de ontwerp-begroting van het Provinciefonds voor 1996 (kamerstukken II, 1995/96, 24 400 D, nr. 4, blz. 4)	De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 16 april 1998 een advies uitgebracht over de handelwijze ten aanzien van de cumulatie van herverdeeffecten bij mutaties in het gemeentefonds en het provinciefonds. In de begroting 2000 is aangegeven dat het standpunt van het Kabinet over dit onderwerp zal worden bepaald zodra de uitkomsten bekend zijn van enkele lopende onderzoeken naar het zogenoemde verzamelcluster van het gemeentefonds. Inmiddels hebben wij besloten dat de cumulatie van de herverdeeffecten in het gemeentefonds over het jaar 2001 zal worden gezien, omdat er nog diverse grote mutaties te verwachten zijn, zoals het BTW-compensatiefonds. Aangezien wij de cumulatie van de herverdeeffecten voor beide fondsen gelijktijdig willen bepalen, zoals in de begroting 1999 aangegeven, en bovendien omdat ook het BTW-compensatiefonds van belang is voor de provincies, betekent dit dat er niet voorjaar 1999 maar voorjaar 2000 een Kabinetbesluit over de cumulatie van herverdeeffecten zal worden genomen.
De staatssecretaris van Financiën, eerst-verantwoordelijke voor de Monitor Lokale lasten, zal de effecten op de lokale lasten die zich mogelijk zullen voordoen als gevolg van de invoering van de euro, aan de orde stellen in het overleg met de VNG en het IPO.	Kamerstukken II 1998–1999, 26 200 C, nr 11 (2 december 1998) en handelingen II 1998–1999, nr. 39, blz. 2830 (17 december 1998)	Indien noodzakelijk zal dit onderwerp in het regulier overleg met de VNG en het IPO geagendeerd worden.

---

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De toegezegde notitie van de minister van Financiën en de minister van BZK omtrent de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, met betrekking tot de toetsing van de specifieke uitkeringen bij gemeenten en provincies, zal met de grootst mogelijke voortgang (voorjaar 1999) naar de Tweede Kamer worden gezonden.	Kamerstukken II 1998–1999, 24 036, nr. 124 (4 februari 1999)	De Tweede Kamer is bij brief van 16 juli 1999 van de minister van Financiën over dit onderwerp geïnformeerd (kamerstukken II 1998–1999, 24 479 en 24 500, nr. 5).

---

## OVERZICHT CIRCULAIRES PROVINCIEFONDS

- Nog geldende circulaire, verzonden voor 1 juli 1998: geen.
- Aan de provinciebesturen en het IPO verzonden circulaire van 1 juli 1998 tot 1 juli 1999.

Datum	nummer	onderwerp	geldigheidsduur
11-9-1998	FO98/U1208	Uitkeringen uit het provinciefonds voor 1999 en enkele andere jaren	tot 1 juli 1999
1-12-1998	FO98/U58675	Uitkeringen uit het provinciefonds voor 1998 en 1999	n.v.t.
8-3-1999	FO99/U58441	Uitkeringen uit het provinciefonds voor 1998 en 1999	n.v.t.
12-5-1999	FO99/U65335	Uitkeringen uit het Provinciefonds voor 2000 en enkele andere jaren	tot 1 juli 2000

# **Periodiek Onderhouds Rapport provinciefonds 2000**

## **1. Inleiding**

Op 1 januari 1998 is het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds ingevoerd. Om de kwaliteit van dit model te handhaven vindt er jaarlijks een evaluatie plaats: verschuivingen in de kosten van het provinciale takenpakket worden gesignaleerd en zondig, na een uitgebreider onderzoek, kan het verdeelmodel worden aangepast.

In het eerste periodiek onderhoudsrapport provinciefonds (Por 1999) is aangegeven dat het verdeelmodel en daarmee ook het Por voor het provinciefonds, globaler kan zijn dan voor het gemeentefonds. Het Por provinciefonds 2000 heeft in hoofdlijnen dezelfde opzet als het Por 1999. In het tweede hoofdstuk wordt teruggeblikt op de vorige onderhoudsagenda. In hoofdstuk 3 komen de resultaten van de scan van het provinciefonds aan de orde. In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op het voorstel om de maatstaf elektriciteitsverbruik te vervangen door de maatstaf warmtekrachtkoppeling. In hoofdstuk 5 worden de relevante departementale beleidsvoornemens van het Rijk voor het komend jaar doorgenomen. Hoofdstuk 6 geeft de onderhoudsagenda voor de komende periode.

## **2. Lopende onderhoudsagenda**

Voor een aantal beleidsvoornemens genoemd in het vorige Por ontbreekt thans aanleiding om nieuwe informatie op te nemen. Het onderwerp warmtekrachtkoppeling komt in hoofdstuk 4 uitgebreider aan de orde. Hier memoreren wij nog de integratie uitkering Rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen. Deze uitkering bedraagt in totaal f 138,6 miljoen in 2000 en wordt via het provinciefonds verdeeld. Deze uitkering is samengesteld uit een aantal delen, waarvan f 19,5 miljoen voor het onderhoud van hoofdwaterkeringen. Voor de verdeling van deze f 19,5 miljoen wordt een bepaalde verdeelsleutel gehanteerd. Vooral naar aanleiding van de toename van de lengte van de primaire waterkeringen met ongeveer 1000 km heeft het IPO de werking van deze sleutel geëvalueerd en een voorstel gedaan voor herziening. Naar aanleiding van dit verzoek hebben wij advies aan de Rfv gevraagd met betrekking tot de kwaliteit van de nieuwe sleutel en de invloed ervan op de mogelijkheid tot integratie in de algemene uitkering uit het provinciefonds. De Raad heeft inmiddels advies uitgebracht. Hij is van mening dat de door het IPO voorgestelde verdeelsleutel weliswaar kostengeoriënteerd is, maar niet objectief en globaal genoeg is, en daarmee niet voldoende beantwoordt aan de algemene uitgangspunten van het provinciefonds. Aangezien een ambtelijke werkgroep zich momenteel buigt over de mogelijkheid om, in samenhang met een herallocatie van taken, de middelen voor het onderhoud van primaire waterkeringen uit het provinciefonds te nemen, adviseert de Raad eerst af te wachten of de middelen wel in het provinciefonds blijven. Als dat het geval blijkt te zijn is het volgens de Raad zaak de desbetreffende f 19,5 miljoen zo spoedig mogelijk te integreren in de algemene uitkering. De Raad acht het wenselijk de middelen te integreren via een nieuwe verdeelmaatstaf; hiertoe noemt hij een paar mogelijkheden. We beraden ons thans over het advies en zullen binnenkort een standpunt innemen. We zullen de Tweede Kamer op korte termijn informeren over onze reactie op het Rfv advies en daarmee ook op het voorstel van het IPO.



### 3. De scan

De scan van het provinciefonds betreft de ontwikkeling van de provinciale inkomsten en uitgaven (netto-lasten). Met de scan wordt getoetst hoe de dynamiek van het verdeelmodel spoort met de feitelijke dynamiek van de provinciale huishoudingen. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de gevolgde aanpak en de gehanteerde cijfers. In paragraaf 3.2 worden de bevindingen van de scan gepresenteerd en paragraaf 3.3 bevat de conclusies.

#### 3.1 Werkwijze

##### 3.1.1 Macro- en micro-scan

Het verdeelmodel voor het provinciefonds heeft twee ingangen, namelijk de verdeling over de provincies en de verdeling over de clusters. De meest globale meting van de kwaliteit van de verdeling betreft de clusters. Het gaat bij deze macro-scan om het verschil per cluster tussen enerzijds feitelijke inkomsten en uitgaven van de gezamenlijke provincies en anderzijds de uitkomst van het verdeelmodel. Het meest gedetailleerde niveau van onderzoek betreft de netto-lasten per cluster per provincie. Dit is de micro-scan. Een tussenliggend niveau (de meso-scan) zou groepen provincies betreffen. Dit tussenniveau ligt niet direct voor de hand, aangezien in het onderzoek herziening provinciefonds geen duidelijk te onderscheiden groepen provincies naar voren zijn gekomen (bij gemeenten is dit wel het geval; duidelijke onderscheidende criteria zijn hier onder meer centrumfunctie en sociale structuur).

Dit onderhoudsrapport bevat, evenals het rapport van vorig jaar, een macro-scan van het provinciefonds. Onderzoek op micro-niveau wordt met het oog op de gewenste globaliteit met terughoudendheid toegepast. Dit niveau levert immers gedetailleerde informatie op over de inkomsten en uitgaven en het gevoerde beleid van de individuele provincies. Tot een micro-scan kan worden besloten wanneer op enig moment (bijvoorbeeld uit de macro-scan) aanwijzingen voor scheefgroei in de verdeling naar voren komen.

##### 3.1.2 Het begrip netto-lasten

Bij deze macro-scan wordt aangesloten bij de systematiek van het onderzoek herziening provinciefonds. In dit onderzoek zijn vijf clusters van uitgaventerreinen en een middencluster (opcenten motorrijtuigenbelasting en algemene uitkering) onderscheiden. Voor elk cluster worden de netto-lasten berekend; voor de uitgavenclusters zijn deze positief, voor het middencluster negatief. Onder netto-lasten wordt het saldo van lasten en cluster-specifieke baten, zoals specifieke uitkeringen van het Rijk, leges en onttrekkingen aan bestemmingsreserves verstaan. Tevens wordt bij de berekening van de netto-lasten van de uitgavenclusters rekening gehouden met een zekere dekking uit overige eigen middelen (rente-baten, inkomsten uit deelnemingen en onttrekkingen aan de algemene reserve).

De *feitelijke* netto-lasten per cluster kunnen worden afgeleid uit de provinciale rekeningen of begrotingen. Belangrijk hierbij is de vertaling van de opstelling volgens (hoofd)functies naar clusters.

##### 3.1.3 Tijdvak

In het Por provinciefonds 1999 zijn twee tijdvakken onderscheiden, namelijk 1993–1996 en 1996–1998. Reden hiervoor was dat het verdeelmodel zijn basis heeft in 1993, waardoor de ontwikkelingen sinds 1993

van belang zijn. In dit Por wordt aangesloten op de gegevens van het Por 1999. Dit betekent dat in de analyse het accent ligt op de mutaties in de begroting voor het jaar 1999 ten opzichte van 1998. Ten behoeve van de vergelijking worden tevens cijfers voor 1997 (het meest recente jaar waarvan de rekeningcijfers bekend zijn) en 1996 gepresenteerd.

### 3.2 *Bevindingen*

De bevindingen zijn in drie categorieën te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er bevindingen op het niveau van de algemene middelen (3.2.1). In de tweede plaats op het niveau van de clusters; dit zijn de bevindingen uit de zogenoemde macro-scan (3.2.2). In de derde plaats kan er globaal iets over het niveau van de provincies per cluster worden gezegd; dit zijn de bevindingen uit de micro-scan (3.2.3). Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 zal de micro-scan met terughoudendheid worden gebruikt. Wel zullen wij jaarlijks nagaan of er aanwijzingen zijn dat er behoefte is aan een micro-scan.

#### 3.2.1 De algemene middelen

De genormeerde algemene middelen komen uit het provinciefonds en uit het belastinggebied (opbrengst opcenten MRB tegen rekentarief). Deze middelen stijgen in 1999 ten opzichte van 1998 met ruim f 108 miljoen. De middelen uit het provinciefonds stijgen, inclusief de behoedzaamheidsreserve 1998 en 1999, met f 129 miljoen, met name als gevolg van het accres 1999. De genormeerde belastingmiddelen nemen van 1999 ten opzichte van 1998 met f 21 miljoen af. Door een aantal technische omstandigheden rond de motorrijtuigenbelasting in 1997, het jaar waarop de inkomstenmaatstaf 1999 is gebaseerd, is deze daling niet eenduidig te interpreteren.

De feitelijke netto inkomsten van de provincies liggen in 1999 f 97,7 miljoen boven de genormeerde inkomsten. Van deze f 97,7 miljoen is het grootste deel, namelijk f 91,5 miljoen afkomstig uit de hoger dan genormeerde opbrengsten uit de motorrijtuigenbelasting. Dit heeft twee oorzaken. Een aantal provincies heft een tarief dat boven het rekentarief ligt. Bovendien is de verdeling gebaseerd op het wagenpark 1997. De feitelijke opbrengsten zijn echter gebaseerd op het wagenpark 1999. De feitelijke uitkering uit het provinciefonds is door de provincies op circa f 9,5 miljoen minder begroot dan genormeerd. Dit houdt met name verband met de wijze waarop de provincies de uitkering behoedzaamheidsreserve begroten. De overige eigen middelen zijn, rekening houdend met de toevoeging aan de algemene reserve, f 15,7 miljoen groter dan de genormeerde overige eigen middelen. Dit betekent dat de overige eigen middelen in 1999 een forse groei vertonen en feitelijk boven de veronderstelling die bij de verdeling wordt gehanteerd (11,3% dekking van de netto-lasten in de uitgavenclusters) liggen.

Het verschil tussen de feitelijke netto inkomsten en de genormeerde inkomsten wordt voor 56% besteed aan extra uitgaven voor de clusters en voor 44% toegevoegd aan de algemene reserves.

#### 3.2.2 De uitgavenclusters

De tabellen 1a en 1b geven inzicht in het verloop van de verdeling en van de feitelijke netto lasten per cluster van 1996 tot en met 1999. Tabel 1a geeft zowel de netto-lasten als een indexcijfer (verdeling 1996 = 100). In tabel 1b zijn de netto-lasten weergegeven in guldens per inwoner.

Uit deze tabellen blijkt

- \* de dynamiek van het verdeelmodel in 1999 volgt de dynamiek van de feitelijke uitgaven redelijk. De sterkste groeiers wat betreft feitelijke uitgaven groeien ook in het verdeelmodel het sterkst (*milieu/water* en *ruimte*). Omgekeerd is *voorzieningen* zowel feitelijk als in de verdeling de zwakste groeier.
- \* alle clusters hebben een aandeel in de stijging van de totale feitelijke uitgaven in 1999 ten opzichte van 1998. Ten opzichte van 1998 is het verschil tussen verdeling en feitelijke uitgaven voor een aantal clusters afgenomen: *bestuur*, *infrastructuur* en *voorzieningen bevolking*. Voor *water/milieu* blijft het verschil ongeveer even groot doordat de omvang zowel wat betreft de verdeling als feitelijk fors groeien. Bij *ruimte*, waar de feitelijke uitgaven 1998 maar weinig groeiden, is sprake van een toename in 1999 van het verschil tussen verdeling en feitelijke netto-lasten.

**Tabel 1a. Feitelijke netto lasten en verdeling als indexcijfer van verdeling 1996 (1996 en 1997 rekeningcijfers; 1998 en 1999 begrotingscijfers)**

	1996		1997		1998		1999	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk
bestuur	100	99	103	102	112	106	115	111
infrastructuur	100	100	103	102	112	103	115	112
water/milieu	100	110	104	113	113	125	122	136
ruimte	100	116	107	126	116	128	119	138
voorzieningen	100	95	102	100	111	101	113	107
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>104</b>	<b>107</b>	<b>113</b>	<b>110</b>	<b>116</b>	<b>118</b>

**Tabel 1b. Ontwikkeling netto-lasten per cluster in guldens per inwoner**

	1996		1997		1998		1999	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk
bestuur	15	15	15	15	16	15	17	16
infrastructuur	65	65	66	65	72	66	74	71
water/milieu	19	21	20	21	21	23	23	25
ruimte	29	33	30	36	33	36	33	39
voorzieningen	33	31	34	33	36	33	37	35
<b>totaal</b>	<b>160</b>	<b>165</b>	<b>165</b>	<b>171</b>	<b>178</b>	<b>174</b>	<b>184</b>	<b>187</b>

### 3.2.3 De uitgaven per provincie

Afwijkingen van de feitelijke uitgaven ten opzichte van de genormeerde uitgaven kunnen worden veroorzaakt door objectieve kostenfactoren die niet in het verdeelmodel zijn opgenomen of door eigen beleidskeuzen van de provincies. In het vorige Por werd geconstateerd dat de vrij ruime spreiding van de feitelijke uitgaven per provincie per cluster rond de geconstrueerde ijkpunten op basis van cijfers 1993 ook in 1998 nog bestond. Indien we de cijfers voor 1999 bezien, dan blijkt dat er bij 26 van de 60 vergelijkingen (12 provincies met elk 5 uitgavenclusters) sprake is van een uitschieter, dat wil zeggen dat er een verschil van 20 procent of meer is tussen de feitelijke en de genormeerde uitgaven. Het patroon van de uitschieters is vrij stabiel: van deze 26 uitschieters waren er 18 ook al in

1996 te vinden. Dit feit dat provincies op clusterniveau een ruime marge rond de verdeling aanhouden is een aanwijzing voor een relatief grote eigen beleidsruimte.

In lijn met de bevindingen in 3.2.2 zijn de meeste uitschieters te vinden bij *water & milieu* en bij *ruimte* waarbij in het algemeen de feitelijke uitgaven hoger liggen dan de genormeerde uitgaven. Voor de andere drie uitgavenclusters is het aantal uitschieters kleiner en zijn zowel uitschieters naar boven als naar beneden te vinden.

Tot slot merken we op dat een indicatie van de situatie per provincie aangeeft dat er bij geen provincie aanleiding is tot een micro-scan. Zo zijn voor veel provincies de begrote inkomsten groter dan de genormeerde en hebben de meeste provincies tevens bedragen aan de algemene reserves toegevoegd. Tenslotte zijn er diverse provincies met een opcententariaf onder het rekestariaf. Er zijn geen signalen dat er knelpunten zijn bij een van de provincies.

### 3.3 Conclusies naar aanleiding van de scan

Evenals in het Por provinciefonds 1999 constateren we dat de feitelijke netto lasten van de clusters *bestuur*, *infrastructuur* en *voorzieningen-bevolking* achterlopen bij de genormeerde lasten. In 1999 nemen de feitelijke uitgaven aan elk van die drie clusters zodanig toe, dat daardoor het verschil feitelijke netto-lasten/verdeelmudel afneemt. Voor het cluster *milieu/water* is dit verschil ongeveer gelijk gebleven. Een verbetering van de aansluiting van het verdeelmudel op de feitelijke uitgaven in dit cluster is mogelijk na invoering van de maatstaf wkk (zie hst. 4), die naar verwachting een betere dynamiek zal hebben dan de huidige maatstaf elektriciteitsverbruik. Voor het cluster *ruimte* is het verschil, na een afname in 1998, in 1999 weer toegenomen. Oorzaak hiervan is een forse toename van de netto-lasten in 1999. In 1998 namen de uitgaven voor dit cluster nauwelijks toe. Gezien dit ongelijkmatige beeld is er nu geen aanwijzing dat de verdeling structureel het cluster *ruimte* tekort doet. Op grond van deze bevindingen is er geen aanleiding de verdeling te herzien. Deze conclusie wordt bevestigd doordat:

- de middelen van de provincies sterk zijn toegenomen; waarbij de feitelijke inkomsten nog eens bijna f 100 miljoen extra stijgen boven de genormeerde inkomsten
- een groot deel van de extra inkomsten wordt toegevoegd aan de algemene reserves
- er aanwijzingen zijn dat de rol van het eigen provinciaal beleid bij de allocatie van de middelen onveranderd groot is gebleven.

## 4 Vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door de maatstaf warmtekrachtkoppeling

In het Por 1999 is aangekondigd dat onderzoek naar de werking van de maatstaf warmtekrachtkoppeling (wkk) zal plaatsvinden. Aanleiding daartoe waren onder andere de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met de herziening van het verdeelstelsel voor het provinciefonds, waarin de maatstaf elektriciteitsverbruik als concreet aandachtspunt werd genoemd. Een tweede aanleiding was het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over de verdeling van de compensatiebedragen voor de afschaffing van de milieuleges, waarin de Raad aandringt op het vinden van een alternatief voor de maatstaf elektriciteitsverbruik.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de redenen om de maatstaf elektriciteitsverbruik te vervangen door de maatstaf wkk. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop de maatstaf wkk kan worden geïntroduceerd.

#### 4.1 Redenen tot vervanging

##### 4.1.1 De maatstaf elektriciteitsverbruik

De maatstaf elektriciteitsverbruik is bij het onderzoek voor de herziening van het provinciefonds naar voren gekomen als een geschikte ijkfactor en verdeelmaatstaf voor de provinciale kosten voor milieubeleid (met name verstrekking en handhaving van milieuvergunningen). Van alle beschikbare kostengerelateerde factoren scoorde elektriciteitsverbruik het hoogst qua inhoudelijke plausibiliteit (namelijk samenhang met industriële activiteit) en samenhang met feitelijke kostenverschillen.

In 1999 wordt circa f 77 miljoen uit het provinciefonds verdeeld met de maatstaf elektriciteitsverbruik. In 2000 zal f 12 miljoen meer worden verdeeld, omdat dan het tweede deel van de integratie uitkering milieuleges zal worden geïntegreerd via onder andere de maatstaf elektriciteitsverbruik.

De kostengerelateerdheid van de maatstaf elektriciteitsverbruik heeft beperkingen. In de eerste plaats omdat de zelfopwekking door industriële bedrijven buiten het openbare net om (de zogenoemde warmtekrachtkoppeling (wkk), goed voor zo'n 30% van de totale elektriciteitsproductie) nauwelijks wordt gemeten. Het ligt voor de hand, gezien de aard van de betreffende werkzaamheden van de provincie, dat juist die activiteiten die in belangrijke mate verschillen tussen provincies in kostenniveau veroorzaken, samenhangen met zelfopwekking van energie. Bovendien maakt de wkk mede door een stimuleringsregeling van VROM en EZ een forse groei door.

In de tweede plaats geeft de maatstaf elektriciteitsverbruik in wezen een verkeerde prikkelen signaalwerking (een hoger verbruik geeft hogere inkomsten) aldus commentaar van de Rfv. Dit commentaar vervalt in de praktijk omdat de maatstaf is gefixeerd op het jaar 1992, vanwege het feit dat het CBS geen nieuwe cijfers kan leveren (zie volgend punt).

In de derde plaats heeft het CBS aangegeven dat de cijfers over elektriciteitsverbruik niet langer worden geactualiseerd. Dit is overigens geen beleidsmatige keuze van het CBS; de veranderingen in de elektriciteitsmarkt maken het simpelweg niet langer mogelijk het elektriciteitsverbruik per provincie te registreren. Nadeel van het fixeren van de maatstaf op 1992 is dat er een redelijk groot risico bestaat dat de juiste ontwikkelingen van de bedrijvigheid niet worden gevolgd.

##### 4.1.2 Warmtekrachtkoppeling

Warmtekrachtkoppeling (wkk) houdt in dat een bedrijf, instelling enz. zelf elektriciteit opwekt en de warmte die daarbij vrijkomt gebruikt voor óf het verwarmen van het gebouw óf voor het productieproces (bij bijvoorbeeld chemische processen kan veel warmte nodig zijn).

Wkk ondervangt de beperkingen van de maatstaf elektriciteitsverbruik. In de eerste plaats vindt wkk met name plaats in industrieën die veel energie verbruiken. Deze industrieën zijn vaak relatief vervuilend en brengen daarom ook veel provinciale kosten met zich mee. Wkk vindt in ieder geval in chemische industrie, energieconversie bedrijven en basismetalaalindustrieën plaats. Ook in de agrarische sector wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van wkk.

In de tweede plaats geldt ook voor wkk dat er een bepaalde prikkel- en signaalwerking vanuit zal gaan. Stimulering van wkk is echter rijksbeleid en heeft daarom een ander karakter dan stimulering van elektriciteitsverbruik.

Tenslotte heeft het CBS samen met EZ en VROM plannen ontwikkeld voor het meten van wkk, teneinde de effectiviteit van het stimuleringsbeleid van het Rijk te kunnen volgen. Hierdoor kan het CBS wkk cijfers leveren.

#### 4.2 *Introductie van de nieuwe maatstaf*

Bij de introductie van een nieuwe maatstaf zijn de volgende vragen van belang:

- voldoet de maatstaf aan de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld?
- hoe kan uit de beschikbare cijfers een maatstaf worden geconstrueerd?
- hoe zijn de herverdeel-effecten en is een overgangstraject nodig?

##### 4.2.1 *Voldoet wkk aan de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld?*

De fondsbeheerders beantwoorden deze vraag positief. Wkk is geen marginaal verschijnsel. Mede door rijksbeleid heeft wkk een substantiële omvang gekregen, die overigens in de komende jaren naar verwachting nog zal groeien. De gegevens over wkk leveren daardoor een reële en robuuste bijdrage aan de verklaring van provinciale kostenverschillen. Deze gegevens zijn tevens structureel beschikbaar.

Voor provincies is de geïnstalleerde wkk-capaciteit niet in betekende mate beïnvloedbaar; daarvoor is ook het bedrag dat ten hoogste met deze maatstaf zal worden verdeeld te gering. Bovendien wordt wkk vanuit het Rijk gestimuleerd en zou inspanning van provincies tot meer wkk vanuit dat oogpunt geen probleem zijn.

##### 4.2.2 *De beschikbare cijfers*

###### a. *capaciteit, aantal installaties en productie*

Het CBS levert cijfers voor zowel capaciteit (in kwe en MJ/h), aantal installaties als productie. De voorkeur gaat uit naar capaciteit.

Productiegegevens zijn minder stabiel; bovendien mag verwacht worden dat verschillen in bezettingsgraad (de verhouding tussen werkelijke productie en capaciteit) structureel tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de capaciteit. Het aantal installaties kan een scheef beeld opleveren als de gemiddelde omvang van de installaties per provincie verschilt.

###### b. *elektriciteit en warmte*

Wkk-installaties leveren zowel warmte als elektriciteit. Het ligt in de rede om een wkk-maatstaf af te leiden uit de optelsom van beide gegevens.

###### c. *sectoren*

Het CBS publiceert cijfers voor alle bedrijfssectoren. Het ligt niet voor de hand om bepaalde bedrijfssectoren van de maatstaf uit te sluiten. Daarom laten we alleen de installaties bij/voor huishoudens (waaronder stadsverwarming) buiten beschouwing. Dit omdat de maatstaf tot doel heeft een indicator voor bedrijvigheid te zijn. Ook de openbare elektriciteitsproductie is buiten beschouwing gelaten. Deze productie hoort weliswaar tot de sector bedrijven maar door de grote capaciteit van deze installaties zou het cijferbeeld te sterk worden beïnvloeden.

#### 4.2.3 Verdeling/herverdeeeffecten

In de cijfers elektriciteitsverbruik via het openbare net zat ook, zoals gezegd, een aandeel huishoudelijk elektriciteitsverbruik. Dit betekent dat er in de maatstaf elektriciteitsverbruik behalve provinciale kosten in verband met bedrijvigheid ook een deel van de kosten voor huishoudens werd meegenomen. Cijfers voor wkk betreffen vrijwel uitsluitend bedrijven. Het ligt daarom voor de hand niet het hele bedrag van de maatstaf elektriciteitsverbruik via wkk te verdelen. Een deel van het bedrag kan via de maatstaf inwoners worden verdeeld. Macro gezien betekent dat dat vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door een mix van de maatstaf wkk en de maatstaf inwoners tot beperkte en bovendien gewenste herverdeeeffecten leidt. Niettemin zouden de herverdeeeffecten micro gezien op kunnen lopen. Deze herverdeeeffecten komen, afgezien van het effect van het ontbreken van actuele cijfers voor elektriciteitsverbruik, voort uit:

- a. verschillen in het aandeel huishoudelijk elektriciteitsverbruik. Hierbij wordt aangetekend dat deze verschillen de representativiteit van elektriciteitsverbruik voor bedrijvigheid, en dus voor de kosten van provincies, vertekenen
- b. verschillen in de mate waarin bedrijven via het openbare elektriciteitsnet respectievelijk via wkk hun energievraag dekken. Aangezien eigen energie-opwekking een relevanter gegeven is voor de provinciale kosten dan levering uit het net, geldt ook hier dat sprake is van bedoelde herverdeeeffecten.

Op basis van de cijfers gaat de voorkeur van de fondsbeheerders uit naar een verdeling in 50% via wkk en 50% via inwonertal. Hiermee wordt enerzijds een beduidende rol toegekend aan de wkk-maatstaf en anderzijds worden de herverdeeeffecten, die mogelijk zouden cumuleren met eerdere herverdeeeffecten, beperkt. De fondsbeheerders menen dat door de geringe omvang van de herverdeeeffecten deze verandering zonder overgangstraject kan worden gerealiseerd. Na implementatie zal via de procedure van het periodiek onderhoud de werking van de maatstaf wkk, mede met het oog op de daarin te verwachten dynamiek, als onderdeel van het totale verdeelmodel worden gevolgd.

Over het voornemen om per 1-1-2001 de maatstaf elektriciteitsverbruik op de aangegeven wijze te vervangen door wkk en inwonertal hebben de fondsbeheerders het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen gevraagd.

#### **5. Beleidsvoornemens andere departementen**

Deze paragraaf bevat een overzicht van beleidsvoornemens van het Rijk als bedoeld in artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

- BZK: Uitvoering WW overheidspersoneel  
Ingaande 1-1-2001 zal USZO voor het gehele overheidspersoneel de WW uitvoeren (Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 15 juli 1999, kenmerk AB1999/U77393). De huidige wachtgeldregelingen worden omgezet in een wettelijk en een bovenwettelijk deel. Onderzocht wordt of de zelfdoeners (w.o. provincies en gemeenten) administratieve lasten zullen ondervinden i.v.m. de overdracht aan USZO van de gegevens van de op dat moment lopende uitkeringen.
- Justitie: Wet op de jeugdzorg  
Zie VWS

- **Financiën: BTW-compensatiefonds**  
Bij brief van 3 mei 1999 hebben de bewindslieden van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken omtrent hun voornemen een BTW-compensatiefonds in te voeren. Voor het provinciefonds is met name de voorziene uitname relevant. Er wordt gestreefd naar een invoering met ingang van 2001.
- **OCW: fiscalisering omroepbijdrage**  
Per 2000 wordt de omroepbijdrage geschrapt. Ook de mogelijkheid voor provincies om opslagen te heffen vervalt daarmee. De provincies zullen voor dit verlies van inkomsten worden gecompenseerd door middel van een toevoeging aan het provinciefonds.
- **VWS: Wet op de jeugdzorg**  
In het Regeerakkoord is een nieuwe Wet op de jeugdzorg aangekondigd ter vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening. De nieuwe Wet op de jeugdzorg dient de sturingsproblemen op te lossen. Er is de afgelopen jaren gestreefd naar één toegang tot de jeugdzorg per regio in de vorm van regionale bureaus jeugdzorg. Voor deze Bureaus jeugdzorg zou één planning en bekostigingswijze van toepassing moeten zijn.  
Voor 1999 en volgende jaren komen extra middelen beschikbaar voor de verdere implementatie van deze structuur en het vraaggericht maken en vernieuwen van het zorgaanbod. Een betere aansluiting bij de lokale voorzieningen en het gemeentelijke beleid is een belangrijk aandachtspunt.  
De middelen zijn afkomstig uit verschillende clusters uit het Regeerakkoord: de versterking van de sociale infrastructuur (oplopend tot f 50 miljoen in 2002), de cluster Politie en overige justitiële keten (oplopend tot f 19 miljoen in 2002) en uit de afschaffing van de omroepbijdragen (oplopend tot f 55 miljoen in 2002).  
Voor het bepalen van het bestuurlijk kader voor de Wet op de jeugdzorg is de Adviescommissie Wet op de jeugdzorg (zie Günther) ingesteld (kamerstukken II 1998–1999, 26 211, nr. 7). Deze commissie brengt volgens de planning voor 1 oktober 1999 haar advies uit. Voor eind 1999 wordt hierover door de regering een standpunt bepaald.

## **6. Onderhoudsagenda**

- implementatie verdeelmaatstaf warmtekrachtkoppeling.
- implementatie artikel 2-voornemens.



**De onderverdeling naar artikelonderdelen van de verplichtingen en uitgaven (x f 1000) met de economische en functionele codering**

Artikel	Verplichtingen			Uitgaven			Codering	
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	economisch	functioneel
Algemene uitkering	1 532 200	1 678 500	1 825 100	1 550 300	1 660 400	1 785 100	43C	13.2
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen	126 600	131 600	138 600	126 600	131 600	138 600	43C	13.2
Integratie-uitkering afschaffing milieuleges	31 253	18 300	–	31 253	18 300	–	43C	13.2
Integratie-uitkering personele lasten VERDI	7 700	7 700	7 700	7 700	7 700	7 700	43C	13.2
Integratie-uitkering precariobelasting omroepkabels	11	200	–	11	200	–	43C	13.2
<b>Totaal</b>	<b>1 697 764</b>	<b>1 836 300</b>	<b>1 971 400</b>	<b>1 715 864</b>	<b>1 818 200</b>	<b>1 931 400</b>		

**De onderverdeling naar artikelonderdelen van de ontvangsten (x f 1000) met de economische en functionele codering**

Artikel	Ontvangsten			Codering	
	1998 <sup>1</sup>	1999	2000	economisch	functioneel
Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet	1 546 139	1 818 200	1 931 400	36,37	13.6

<sup>1</sup> Sinds de Financiële-verhoudingswet zijn de ontvangsten gelijk aan de uitgaven. In 1998 zijn de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet f 169 725 000 lager dan de uitgaven. Dit omdat er in 1998 nog een batig saldo van het vorig dienstjaar was van f 169 725 000. Vanaf 1998 wordt er geen batig of nadelig saldo meer berekend, dus komt vanaf 1999 het batig of nadelig saldo van het vorig dienstjaar niet meer voor.

**Lijst van belangrijke termen en hun betekenis**

<b>Accres</b>	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het provinciefonds jaarlijks wordt aangepast op basis van de normeringsmethodiek.
<b>Algemene uitkering uit het provinciefonds</b>	Uitkering aan alle provincies die ten goede komt aan de algemene middelen.
<b>Behoedzaamheidsreserve</b>	Gedeelte van de algemene uitkering (f 40 miljoen) dat niet aan de provincies wordt uitgekeerd, maar als reserving apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringsmethodiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Een positief resultaat wordt alsnog aan de provincies uitgekeerd, een negatief resultaat leidt tot een korting op de algemene uitkering.
<b>Cluster</b>	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kosten-oriëntatie en verdeling. Aggregatieniveau voor het verdelen van middelen voor één of meer maatregelen over een uitkeringsjaar.
<b>Financiële-verhoudingswet</b>	Wet waarin de wijze van verdeling van het provinciefonds en het gemeentefonds is vastgelegd. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds geheel herzien. Per 1 januari 1998 is het provinciefonds in de Financiële-verhoudingswet verankerd.
<b>Integratie-uitkering uit het provinciefonds</b>	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen 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.
<b>IPO</b>	Interprovinciaal Overleg, landelijk samenwerkingsverband van alle Nederlandse provincies.
<b>Loon- en prijscompensatie taakmutaties</b>	Structurele compensatie ten behoeve van het provinciefonds op basis van vrijvallende rijksuitgaven, bovenop de overdracht van middelen voor zogenoemde taakmutaties.
<b>Meicirculaire, september-circulaire</b>	Rondzendbrieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Financiën, aan de provincies met mededelingen over de verdeling van de provinciefonds-uitkeringen voor een aantal uitkeringsjaren.
<b>Netto gecorrigeerde rijks-uitgaven</b>	Grondslag voor het normeren van het accres van het provinciefonds. De netto-rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk. Correcties hierop vormen met name de uitgaven voor de rente op de staatsschuld, de uitgaven voor de ontwikkelingssamenwerking, de afdrachten aan de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds.
<b>Normeringsmethode</b>	Bepaling van het accres van het provinciefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De methode is sinds 1995 van toepassing.

**Periodiek onderhoudsrapport  
(Por)**

Jaarlijks rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het provinciefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren van de provincies, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen.

**Raad voor de financiële  
verhoudingen (Rfv)**

Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en de provinciale financiën.

**Verdeelmaatstaf**

Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de provinciale behoefte aan algemene middelen. De Financiële-verhoudingswet bevat 11 verdeelmaatstaven voor het provinciefonds.

**VNG**

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, landelijk samenwerkingsverband van alle Nederlandse gemeenten.