

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 C

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 2002

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	4
1.	Leeswijzer	4
2.	Het beleid	6
2.1.	De beleidsagenda	6
2.1.1.	Beleidsprioriteiten	6
2.1.2.	Beleidsmutaties	7
2.2.	Beleidsartikelen	10
2.2.1.	Algemene beleidsdoelstelling	10
2.2.2.	Operationele beleidsdoelstellingen	10
2.2.3.	Prestatiegegevens	10
2.2.4.	Budgettaire gevolgen van beleid	11
2.2.5.	Budgetflexibiliteit	12
2.2.6.	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	13
2.2.7.	Groeiparagraaf	14
3.	Verdiepingsbijlage	15
3.1.	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	15
3.2.	Was/wordt-tabel betreffende de artikelindeling	17
3.3.	Algemene uitkeringen, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van de provincies	18
C.	Bijlagen bij de begroting	20
	Bijlage 1: Periodiek Onderhoudsrapport provinciefonds 2002	21
	Bijlage 2: Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2000–2001	40

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETSVORSTEL

Wetsartikel 1 (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 2002 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2002. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2002.

Met de vaststelling van dit wetsartikel wordt de in de begrotingsstaat opgenomen begroting van de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2002 vastgesteld. De in die begroting opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikelen 3 en 4

De bepalingen die zijn opgenomen in de wetsartikelen 3 en 4, zijn noodzakelijk, omdat de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) nog niet in werking is getreden. Deze wet, die de huidige Comptabiliteitswet zal gaan vervangen, is op 5 juli 2001 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2000/2001, 27 849). In de CW 2001 zijn bepalingen opgenomen die ertoe moeten leiden dat de begrotingen een meer beleidsmatig karakter krijgen. Die bepalingen bevatten de kern uit het gedachtegoed van de Nota VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording; Kamerstukken II, 1998/1999, 26 573, nr. 2). De begrotingen worden daartoe opgebouwd uit voornamelijk beleidsartikelen. Om meer inzicht te geven in het beleid dat met de uitgetrokken gelden wordt nagestreefd, moet de toelichting bij de beleidsartikelen antwoord kunnen geven op de vragen: Wat wil de regering bereiken (doelstellingen), wat gaat zij daarvoor doen (inzet van instrumenten en te verrichten activiteiten/prestaties) en wat mag dat beleid kosten (zowel in termen van verplichtingen als van programma- en apparaatsuitgaven) ?

Na overleg met de Tweede Kamer is besloten dat voor het eerst voor het begrotingsjaar 2002 de departementale begrotingen op deze nieuwe leest zouden worden geschoeid. Gelijktijdig zouden daartoe de noodzakelijke bepalingen van de CW gewijzigd worden. Het wetgevingsproces om die wijzigingen door te voeren, neemt meer tijd in beslag dan was voorzien. Bij de begrotingsvoorbereiding 2002 is door alle departementen al van de VBTB-bepalingen uit de ontwerp-CW 2001 uitgegaan.

Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan over de juridische basis van de begrotingsopzet 2002 wordt er thans voor gekozen om bij deze begrotingswet voor het jaar 2002 vooruit te lopen op de noodzakelijke wijzigingen in de CW. Daartoe wordt in wetsartikel 3 een aantal bepalingen uit de huidige CW niet (meer) van toepassing verklaard op de begroting van het provinciefonds.

In wetsartikel 4 worden vervolgens ter vervanging de relevante VBTB-bepalingen uit de CW 2001 opgenomen.

De bepalingen uit de huidige CW die op grond van wetsartikel 3 komen te vervallen, luiden:

Artikel 5, eerste, derde, zesde en negende lid.

1. De ramingen van de verplichtingen en de uitgaven enerzijds en die van de ontvangsten anderzijds worden opgenomen in afzonderlijke begrotingsartikelen.
3. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op de ramingen van de uitgaven en de ontvangsten die op grond van het bepaalde in artikel 23, vierde lid, in mindering zullen worden gebracht op ontvangsten, onderscheidenlijk op uitgaven.
6. Een begroting kan een begrotingsartikel «onvoorzien» en een begrotingsartikel «geheim» bevatten.
9. Ten behoeve van de verwerking van de gevolgen van de loon- en van de prijsontwikkeling bevat een begroting een administratief begrotingsartikel «loonbijstelling» en een administratief begrotingsartikel «prijsbijstelling».

De bepalingen in de leden 1 t/m 11 van wetsartikel 4 corresponderen met de volgende artikel(leden) uit de CW 2001. Voor een inhoudelijke toelichting bij de verschillende onderdelen wordt verwezen naar Kamerstukken II, 2000/2001, 27 849.

Lid 1 = Artikel 2, lid 2.

Lid 2 = Artikel 4, lid 1.

Lid 3 = Artikel 5, lid 1.

Lid 4 = Artikel 5, lid 2.

Lid 5 = Artikel 5, lid 3.

Lid 6 = Artikel 6, lid 1.

Lid 7 = Artikel 6, lid 2.

Lid 8 = Artikel 6, lid 3.

Lid 9 = Artikel 6, lid 4.

Lid 10 = Artikel 6, lid 5.

Lid 11 = Artikel 9, lid 4.

Wetsartikel 5 (verplichtingenbedrag bedoeld in artikel 5 van de Financiële-verhoudingswet)

Ingevolge artikel 5, eerste lid Financiële-verhoudingswet wordt in dit wetsartikel het bedrag vermeld dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

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. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

De voorliggende begroting 2002 van het provinciefonds is de eerste begroting die geheel volgens het VBTB-gedachtengoed is geschreven. Daarbij wordt duidelijk dat deze fondsbegroting, evenals de gemeentefondsbegroting, binnen de Rijksbegroting een eigen bijzonder karakter heeft. Zo kent de provinciefondsbegroting «nieuwe stijl» in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het provinciefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het provinciefonds, en niet voor de resultaten die provincies met hun budget uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid gefinancierd uit het provinciefonds.

Een belangrijk winstpunt van de nieuwe begrotingsopzet is gelegen in een inzichtelijke koppeling van beleid, prestaties en middelen. In de navolgende hoofdstukken treft u de uitwerking daarvan aan voor (de begroting van) het provinciefonds, waarbij ook nader wordt ingegaan op de hierboven gemaakte kanttekeningen daarbij. Hoofdstuk 2 start met de beleidsagenda van het provinciefonds, waarna de beleidsprioriteiten voor 2002 en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op hét beleidsartikel: het provinciefonds, en de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen. Ook worden hierbij de prestatiegegevens, die zich richten op het budgettaire systeem, behandeld. De tabel «budgettaire gevolgen van beleid» geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling. Het beleidshoofdstuk vervolgt met een paragraaf over budgetflexibiliteit en over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de groei-paragraaf.

Hoofdstuk 3 bevat de Verdiepingsbijlage van het provinciefonds. De verdiepingsbijlage geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het provinciefonds vanaf de stand ontwerp-begroting 2001 naar de stand ontwerp-begroting 2002. Hierbij worden de nieuwe mutaties, dat wil zeggen niet eerder toegelicht in suppletore wetten, in de verdiepingsbijlage benoemd en van een toelichting voorzien. In deze begroting is in de verdiepingsbijlage tevens, eenmalig, de zogenaamde was/wordt-tabel opgenomen. In deze tabel wordt, om de vergelijkbaarheid van begrotingen in budgettaire zin in de tijd mogelijk te maken, de nieuwe artikelindeling toegelicht door aan te geven hoe deze is opgebouwd uit (delen van) «oude» artikelen.

In de afsluitende paragraaf wordt het provinciefonds in een breder kader geplaatst waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de provincies, de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten.

Naast de begroting «nieuwe stijl» in VBTB-termen kent de begroting 2002 nog een nieuw element: de euro. Voorliggende begroting is de eerste begroting die geheel in euro's is opgesteld. De conversie van de gulden naar de euro heeft tot gevolg dat in tabellen de som der delen niet altijd geheel sluitend is met het artikeltotaal. Hierdoor wordt het artikeltotaal (= provinciefondstotaal) echter niet beïnvloed.

De provinciefondsbegroting kent twee bijlagen, te weten de bijlage «Periodiek Onderhoudsrapport provinciefonds 2002» en de bijlage «Moties en toezeggingen».

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatsuitgaven enige aandacht. De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de fondsbeherende directies bij het ministerie van BZK en van Financiën, worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord.

2. Het beleid

2.1. De beleidsagenda

De nu voorliggende begroting van het provinciefonds 2002 is de eerste begroting «nieuwe stijl», geschreven volgens de uitgangspunten uit de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB, Kamerstukken II, 1998/1999, 26 573, nr. 2). Deze nieuwe stijl komt vooral tot uiting in de beleidsmatige insteek van de begroting. De vraag «wat kost het?» wordt nu voorafgegaan door de vragen: «wat willen we bereiken?» en «wat gaan we daarvoor doen?». Centraal staat de ambitie om in de begroting en de verantwoording te komen tot een meer zichtbare koppeling tussen beleid, prestaties en geld, met als belangrijkste doel het vergroten van de informatiewaarde en toegankelijkheid.

Deze informatiewaarde wordt mede vergroot door het schetsen van de bestuurlijke en beleidsmatige context waarin het provinciefonds zich bevindt. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de inkomstenbronnen van provincies.

Tabel 2.1. Inkomstenbronnen van provincies (stand ontwerpbegroting 2002 Rijk, in € mln)

	2000	%	2001	%
1 Heffingen en rechten ¹	19	0,8	21	0,8
2 Eigen belasting-gebied	658	26,5	715	26,2
3 Algemene uitkering	876	35,3	964	35,3
4 Specifieke uitkeringen	932	37,5	1 028	37,7
Totaal	2 485	100,0	2 728	100,0

¹ Bron: CBS.

Deze tabel laat zien dat de inkomstenbronnen bij provincies in totaal zijn gestegen met € 243 miljoen (9,8%). De algemene uitkering van het provinciefonds maakt ruim 35% uit van de provinciale inkomsten. De stijging van deze uitkering wordt met name veroorzaakt door de normeringssystematiek waarmee het fonds compensatie ontvangt voor loon-, prijs- en volume-ontwikkelingen in de uitgaven van provincies (zie § 2.2.5.). Daarnaast zorgen taakmutaties voor ontwikkelingen in de algemene uitkering. Op de ontwikkeling in de specifieke uitkeringen (de grootste inkomstenbron) en de eigen inkomsten wordt in de Verdiepings-bijlage nader ingegaan.

In dit hoofdstuk wordt de beleidsagenda verder besproken aan de hand van de beleidsprioriteiten inzake het provinciefonds.

2.1.1. Beleidsprioriteiten

Er spelen op het terrein van het provinciefonds in 2002 een aantal beleidsprioriteiten, die hieronder worden weergegeven. In de toelichting bij elk van de genoemde beleidsprioriteiten wordt tevens nader ingegaan op de activiteiten die terzake zullen worden ontplooid.

- *Overleg met VNG/IPO inzake aanwending accressen*
Bij de voorbereiding van de begroting van het Rijk hebben de maatschappelijke prioriteiten onderwijs, zorg en veiligheid een centrale rol gespeeld. Dit heeft geleid tot intensiveringen die voor een

belangrijk deel een rechtstreekse doorwerking hebben op de accessen van het gemeente- en provinciefonds. Over de aanwending daarvan is met de VNG en het IPO een gemeenschappelijke intentie afgesproken. De VNG en het IPO onderschrijven de maatschappelijke prioriteiten zoals die door het kabinet zijn geformuleerd. Bezien zal worden in hoeverre gemeenten en provincies – tegen de achtergrond van de ruime reële accessen en met inachtneming van de gemeentelijke en provinciale autonomie – een verdere inzet op deze beleidsterreinen kunnen realiseren.

- *Evaluatie van de normeringssystematiek*

Het Rijk, de VNG en het IPO hebben in het bestuurlijk voorjaarsoverleg van 11 april 2001 afgesproken de voor het gemeentefonds en het provinciefonds geldende normeringsmethode te evalueren. De uitkomsten van deze evaluatie komen aan de orde in het bestuurlijk najaarsoverleg in oktober 2001 en zullen een rol spelen bij de besluitvorming over de inrichting van de normering in de komende kabinetsperiode. De evaluatie zal worden uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

2.1.2. Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2001 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2002 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2000 tot en met 2006. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2.1.2. Overzichtstabel uitgaven provinciefonds (in € 1000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stand ontwerpbegroting 2001	939 824	964 374	964 374	964 374	964 374	952 530	
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):							
1 Accres 2001		19 739	19 739	19 739	19 739	19 739	
2 Uitbetaling BHR2000		16 518					
3 Accres 2002			27 181	27 181	27 181	27 181	
4 Bruteringskostenvergoeding		862	862	862	862	862	
5 Vuurwerkbesluit			2 269	2 269	2 269	2 269	
6 Omroepbijdragen		6 854					
Overige mutaties				2 496	2 723	2 723	
Stand ontwerpbegroting 2002	939 824	1 008 347	1 014 426	1 016 921	1 017 148	1 005 305	1 005 305

Toelichting op de mutaties

1. Accres 2001

Om provincies te compenseren voor de wijzigingen in hun uitgaven ten gevolge van prijsstijgingen en maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, ontvangen zij een accres. Het accres wordt afgeleid van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Als gevolg van mutaties daarin is het extra accres voor 2001 bij Voorjaarsnota 2001 vastgesteld op € 19,739 miljoen (f 43 500 000). Omdat de besluitvorming bij Voorjaars-

nota een bijstellingsmoment is voor de uitkering van het provinciefonds, is dit bedrag bij eerste suppletore begroting provinciefonds 2001 aan het fonds toegevoegd.

2. Uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2000

Om de stabiliteit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en 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 € 18,151 miljoen (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.

Van de aangehouden behoedzaamheidsreserve voor het jaar 2000 is in april 2001 op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2000 alsnog € 16,518 miljoen (f 36,4 miljoen) aan de provincies uitgekeerd.

3. Accres 2002

De raming voor het accres 2002 bedraagt € 27,181 miljoen. Deze raming is gebaseerd op het accres volgens de normeringsmethodiek naar de stand van de begroting 2002 volgens de Voorjaarsnota 2001. Het accrespercentage 2002 is gebaseerd op een stijging van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven van 2,71% voor 2002 ten opzichte van 2001. Dit was 2,28% bij de opstelling van de begroting voor 2001. Het accres is berekend over het totaal van de provinciefondsuitkeringen voor het uitkeringsjaar 2001 naar de stand van de Voorjaarsnota 2001.

Het accres 2002 zal volgens de reguliere normeringsmethodiek nader worden vastgesteld op basis van de Voorjaarsnota 2002. De omvang van de uiteindelijke algemene uitkering voor 2002 wordt in het voorjaar van 2003 bepaald op grond van de feitelijke ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven in 2002 ten opzichte van 2001.

4. Bruterijg onkostenvergoeding provinciale bestuurders

Provinciale bestuurders ontvangen een vaste onkostenvergoeding. De hoogte van deze vergoeding verschilt naar functie. De vergoeding is bedoeld als een tegemoetkoming in de onkosten, waarbij wordt verondersteld dat de bestuurders deze gemiddeld in gelijke mate maken. Tot voor kort was de vergoeding vrijgesteld van belastingen. Op grond van aangescherpte belastingwetgeving kan de vergoeding echter niet meer onbelast worden verstrekt. Het kabinet heeft daarom besloten de vergoeding aan te passen. De nieuwe regeling is gelijktijdig met het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2001 van kracht geworden. Bij deze aanpassing zijn kostensoorten als «fax/pc» en «cursussen» ondergebracht in de bedrijfsvoering. Dit betekent dat deze zaken rechtstreeks door de organisatie worden verstrekt. Op grond van de gemiddelde uitgaven in 1998 is het aandeel vastgesteld van deze kostensoorten in de totale kosten, waarna dit aandeel in mindering is gebracht op de huidige vaste kostenvergoeding. Door het resulterende bedrag te bruteren op grond van de nieuwe belastingwetgeving is uiteindelijk de nieuwe vaste kostenvergoeding bepaald.

De totale kosten van de bruterijg van de onkostenvergoedingen voor provinciale bestuurders zijn geraamd op € 0,862 miljoen (f 1,9 miljoen). De provincies worden voor deze uitgavenstijging gecompenseerd door een structurele toevoeging van dezelfde omvang aan het provinciefonds vanaf 2001. Bij de bruterijg zijn de categorieën bestuurders die niet onder

het loonbelastingregime vallen niet meegerekend, vanwege de aftrek-mogelijkheid per 1 januari 2001 van de werkelijk gemaakte kosten op het resultaat uit onderneming.

5. Vuurwerkbesluit

In februari 2001 is een ontwerp-vuurwerkbesluit gepubliceerd waarmee de regelgeving voor vuurwerk grondig wordt vernieuwd. Eén van de veranderingen is dat de provincies bevoegd gezag worden voor het verlenen van vergunningen aan alle bedrijven die professioneel vuurwerk opslaan, bewerken en afsteken. Voor professioneel vuurwerkbedrijven die worden gevestigd in een vuurwerkconcentratiegebied wordt de minister van VROM bevoegd gezag voor vergunningverlening. De provincies worden ook verantwoordelijk voor het geven van toestemming voor het afsteken van vuurwerk op een bepaalde locatie, na afstemming met de betreffende gemeente, die een verklaring van geen bezwaar moet afgeven. Daarnaast worden de provincies verantwoordelijk voor de bedrijven die consumentenvuurwerk opslaan en verhandelen vanaf 10 000 ton.

Op grond van het ontwerp-besluit is te voorzien dat sprake zal zijn van een ingrijpende saneringsoperatie. Deze moet in twee jaar na het in werking treden van het besluit zijn afgerond. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding per 1 december 2001. In de periode van sanering zal de betrokkenheid van de gemeente bij de uitwerking van die sanering onmisbaar zijn. Over de implementatie van het besluit wordt sinds april 2001 overleg gevoerd met alle betrokken partijen, waaronder IPO en VNG. Dat zal leiden tot het opstellen van een implementatieplan waarin op vele aspecten van de uitvoering zal worden ingegaan, waaronder training en opleiding, de onderlinge afstemming bij handhaving, het toepassen van de bestaande saneringsregeling krachtens de Wet milieubeheer etc. Onderdeel van het implementatieplan is ook het maken van een afspraak over de bekostiging van de extra taken die door het besluit ontstaan. Voor de uitvoering van die taken is met ingang van 1 januari 2002 structureel een budget van € 2,269 miljoen toegevoegd aan het provinciefonds.

6. Verhoging integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen

Bij de behandeling van de suppletore begrotingen voortvloeiend uit de Voorjaarsnota 2001 is het amendement Bakker c.s. (Kamerstukken II 2000/2001, 27 764, nr. 4) aangenomen om te komen tot verdere compensatie voor regionale omroepen voor de gevolgen van de afschaffing van de opslagen op de omroepbijdrage. Voor 2001 wordt hiertoe eenmalig € 6,854 miljoen overgeheveld naar het provinciefonds. Dit bedrag wordt deels gedekt ten laste van de begroting van Financiën en deels ten laste van de begroting van OC&W. In genoemd amendement wordt tevens opgemerkt dat de indieners ervan uitgaan dat de extra compensatie meerjarig wordt gegeven. In verband hiermee heeft het kabinet besloten om de komende periode nader te bezien in hoeverre, gelet op de feitelijke uitgaven van provincies voor regionale omroepen, provincies tekort komen aan de reeds verwerkte compensatie en het noodzakelijk is de meerjarige doorwerking van het amendement te verwerken. Het kabinet is voornemens hierover te beslissen bij Voorjaarsnota 2002.

De overige mutaties betreffen twee mutaties voor het begrotingsjaar 2003 en volgende jaren. Het gaat om een mutatie in verband met het BTW-compensatiefonds en een mutatie in verband met Elzinga/dualisering. De toelichting op deze mutaties is in 3.1. onder tabel 3.1.3. opgenomen.

2.2. De beleidsartikelen

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

De provinciefondsbegroting kent één artikel: het beleidsartikel «provinciefonds». Dit beleidsartikel kent een samengestelde algemene beleidsdoelstelling, te weten:

1. Het nastreven van een *adequate omvang* van het provinciefonds.
2. Het nastreven van een *adequate verdeling* van de middelen over de provincies.

Deze samengestelde algemene beleidsdoelstelling verwoordt de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders voor het provinciefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die provincies met hun budget uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid gefinancierd uit het provinciefonds. Niet alleen in de bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een provinciale verantwoordelijkheid, waarin het college van Gedeputeerde Staten wordt gecontroleerd door provinciale staten.

Dat neemt niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de provincies als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de prioriteiten van het Rijk. In zo'n geval kunnen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de provincies. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol.

2.2.2. Operationele beleidsdoelstellingen

1. De provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De omvang van het provinciefonds wordt bepaald door de normeringssystematiek en door toevoegingen en/of onttrekkingen vanwege specifieke taakmutaties. De verantwoordelijkheid van het Rijk beperkt zich tot het uitvoeren van de normeringssystematiek, het voeren van (bestuurlijk) overleg ten aanzien van de uitkomst van de normeringssystematiek (bestuurlijke component) en het mede bepalen van de hoogte van de taakmutaties. De fondsbeheerders zijn derhalve systeemverantwoordelijk. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de maatschappelijke beleidstaak ligt bij provincies, waarbij ook raakvlakken met departementale beleidsdoelstellingen naar voren komen.
2. Het verdelen van de beschikbare financiële middelen over provincies zodat zij een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten kunnen leveren. Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van verdeelmaatstaven dat een dergelijke verdeling als resultaat heeft. De provincies kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan provinciale staten.

2.2.3. Prestatiegegevens

Aangezien de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk zijn voor de resultaten die door het budgettaire systeem van het provinciefonds worden voortgebracht, spitsen de prestatiegegevens in deze begroting zich toe op de omvang en de verdeling van het provinciefonds.

Omvang

1. De frequentie waarmee de normeringssystematiek wordt gewijzigd, is een indicator voor het al dan niet naar tevredenheid functioneren van deze systematiek en daarmee voor het bereiken van het gewenste resultaat: een adequate omvang. De normeringssystematiek is sinds 1995 niet ingrijpend gewijzigd waaruit kan worden afgeleid dat deze op dit moment voldoet. Wel zijn er detailwijzigingen doorgevoerd. Een belangrijke mutatie is de invoering van de behoedzaamheidsreserve in 1997 geweest. In het voorjaar van 1999 zijn het Rijk, de VNG en het IPO overeengekomen de hoogte van de behoedzaamheidsreserve tot 2002 niet te wijzigen. Alle partijen hebben benadrukt dat de bestuurlijke rust op dit punt zwaarder weegt dan argumenten om de hoogte van de behoedzaamheidsreserve aan te passen. Dit is mede 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 verdringing van reguliere uitgaven, er compensatie zal plaatsvinden. Dit geldt uiteraard ook andersom.
2. Frequente evaluatie van de normeringssystematiek. In 1998 heeft een evaluatie van de normeringssystematiek plaatsgevonden. Het Rijk, de VNG en het IPO hebben toen geconstateerd dat de normeringssystematiek een redelijke compensatie voor ontwikkelingen in de lonen en prijzen oplevert. Op macroniveau heeft de normering ook redelijk voldaan voor wat betreft compensatie voor ontwikkelingen in de bijstandsfeer. Ook de bestuurlijke component heeft naar tevredenheid gefunctioneerd. Genoemde partijen zijn overeengekomen de normeringssystematiek voor vier jaar te verlengen. Tijdens het bestuurlijk overleg van 11 april 2001 zijn het Rijk, de VNG en het IPO overeengekomen de tweede evaluatie van de normeringssystematiek te starten. De conclusies van dit evaluatieonderzoek kunnen een bouwsteen zijn voor de besluitvorming over de ontwikkeling van het provinciefonds bij de kabinetsformatie in 2002. Naar verwachting zal het onderzoek in september van 2001 zijn afgerond.

Verdeling

3. De operationele verdelingsdoelstelling wordt gemonitord in het Periodiek OnderhoudsRapport (POR), dat jaarlijks als bijlage bij de provinciefondsbegroting verschijnt. In het POR wordt aan de Staten-Generaal gerapporteerd over de staat van de verdeelmaatstaven in het provinciefonds. Deze rapportage wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. Uit het POR 2002 blijkt dat de algemene uitkering uit het provinciefonds over het algemeen goed blijft aansluiten bij de begrote netto-uitgaven van de provincies. Het POR 2002 is een bijlage bij voorliggende begroting.

2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het provinciefonds weergegeven. Hiermee worden de integrale uitgaven die samenhangen met de samengestelde beleidsdoelstelling uit 2.2.1 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Verplichtingen	945 360	1 009 981	1 032 577	1 035 073	1 035 300	1 023 456	1 023 456
Uitgaven:	939 824	1 008 347	1 014 426	1 016 921	1 017 148	1 005 305	1 005 305
Programma-uitgaven							
* algemene uitkering	815 171	900 618	930 794	950 533	950 760	950 760	950 760
* integratie-uitkeringen	124 653	107 730	83 632	66 388	66 388	54 544	54 544
Ontvangsten	939 824	1 008 347	1 014 426	1 016 921	1 017 148	1 005 305	1 005 305

2.2.5. Budgetflexibiliteit

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het provinciefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan provincies wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd. Zo bezien kunnen de uitgaven niet worden beïnvloed.

Ten aanzien van het nog te beïnvloeden deel van de uitgaven kan opgemerkt worden dat met ingang van het begrotingsjaar 1995 een nieuwe normeringsmethode voor de jaarlijkse ontwikkeling van het provinciefonds wordt toegepast. In deze methode, die te typeren is met «gelijk de trap op en gelijk de trap af», staat het evenredigheidsbeginsel centraal. Dit beginsel is geconcretiseerd door de ontwikkeling van het provinciefonds af te leiden van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde uitgaven van het Rijk. De budgetflexibiliteit van het provinciefonds is derhalve een afgeleide van de budgetflexibiliteit van de rijksuitgaven. Tot de normeringsmethode behoort tevens een bestuurlijke weging van de uitkomsten van de normering. Deze geeft de mogelijkheid om – indien nodig – na overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO af te wijken van de rekenkundige uitkomsten.

Een ambtelijke werkgroep is momenteel bezig de geldende normeringssystematiek te evalueren (zie ook de beleidsprioriteiten van het provinciefonds in 2.1.1.). In onderstaande tabel worden de groeipercentages van het provinciefonds (de accrespercentages) vanaf 1999 t/m 2002 weergegeven, die het gevolg zijn van de normeringssystematiek. In totaal komt de groei van het provinciefonds als gevolg van de normeringssystematiek in deze jaren neer op meer dan € 0,190 miljard.

Tabel 2.2.5.1. Accresen provinciefonds, 1999 t/m 2002 (stand Voorjaarsnota 2001)

Uitkeringsjaar	1999	2000	2001	2002
Accrespercentage	5,69%	6,74%	6,73%	2,71%
In miljoenen euro	43,8 ¹	55,7	63,6	27,2

¹ Betreft het ongecorrigeerd accres 1999; rekening houdend met een correctie in verband met de nacalculatie 1995 bedraagt het gecorrigeerd accres € 50,7 miljoen.

Ter informatie geeft de tabel hieronder de accresen voor het provinciefonds op basis van de stand Miljoenennota 2002. Voor de bevoorschotting van het jaar 2002 heeft het verschil tussen de stand Voorjaarsnota en de stand Miljoenennota geen consequenties. Op basis van de ontwikkelingen bij de Voorjaarsnota 2002 wordt het accres 2002 opnieuw aangepast.

Tabel 2.2.5.2. Accresen provinciefonds, stand Miljoenennota 2002

Uitkeringsjaar	1999	2000	2001	2002
Accrespercentage	5,69%	6,74%	7,78%	3,67%
In miljoenen euro	43,8 ¹	55,7	73,6	37,4

¹ Zie voetnoot tabel 2.2.5.1.

2.2.6. Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Het provinciefonds vormt één van de elementen in de financiële verhouding tussen Rijk en de provincies. Karakteristiek voor het provinciefonds is dat het algemene middelen betreft waarbij elke provincie vrij is om de bestedingsrichting te bepalen. Ook de eigen provinciale belastingopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van provincies, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Voorliggende begroting heeft als onderwerp het beleidsartikel «provinciefonds».

De uitvoering voor wat betreft de uitkering uit het provinciefonds geschiedt door wekelijkse betalingen aan alle provincies. Het budget van het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld via een verdeelsysteem met 10 verdeelmaatstaven. Dit verdeelsysteem stelt provincies in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijk lasten en rekening houdend met de structuurkenmerken van de provincies.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de provincies bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een provincie uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve gegevens wordt bijgewerkt in de bevoorschotting.

Aangezien voor het provinciefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

Naast deze statistische gegevens vormt ook de uitkomst van de normeringssystematiek een variabele voor het bereiken van de beleidsdoelstelling. Het provinciefonds vormt voor provincies een belangrijke bekostigingsbron en is vrij aanwendbaar. De uitgaven die met deze algemene middelen uit het provinciefonds worden bekostigd, zijn niet constant. Zij ontwikkelen zich onder invloed van prijsstijgingen en maatschappelijke en politieke omstandigheden. Daarom is een regelmatige voeding van het fonds noodzakelijk. Dit wordt bewerkstelligd door de normeringssystematiek, die bijgestuurd kan worden door bestuurlijke weging. In 2.2.5 is de werking van deze systematiek toegelicht.

2.2.7. Groeiparaagraaf

- Het verbeteren van de algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen.
Op dit punt wordt momenteel geen groeitraject verwacht. De geformuleerde algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen blijven van kracht zolang het systeem van algemene financiering via het provinciefonds gehandhaafd blijft. Dit geldt eveneens voor de systeemverantwoordelijkheid.
- Het verbeteren van reguliere en/of niet-reguliere prestatiegegevens.
Gezien de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders voor het provinciefonds, spitsen de geformuleerde prestatiegegevens zich toe op de systeemeffecten: de omvang en verdeling. Genoemde indicatoren (zie 2.2.3.) schetsen hiervan een goed beeld. Met betrekking tot de normeringssystematiek valt nog op te merken dat tijdens het bestuurlijk overleg van 11 april 2001 het Rijk, de VNG en het IPO zijn overeengekomen de tweede evaluatie van de normeringssystematiek te starten (zie 2.1.1.).
- De betrouwbaarheid van de prestatiegegevens c.q. van beleidsinformatie.
Voor zowel het beleid als de uitvoering met betrekking tot het provinciefonds maken de fondsbeheerders met name gebruik van gegevens, die verzameld worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS is binnen haar reguliere taken en volgens haar professionele standaarden continu bezig de betrouwbaarheid van de statistische gegevens te verbeteren. Primair steunen de fondsbeheerders dan ook op deze interne kwaliteitsverbetering en -borging door het CBS. In periodiek overleg met het CBS wordt bezien in hoeverre de door het CBS opgeleverde gegevens aansluiten op de informatiebehoefte van de provinciefondsbeheerders. De informatievoorziening van het CBS aan de provinciefondsbeheerders is vastgelegd in formele afspraken. Er is derhalve op dit punt geen nader groeitraject nodig.
- Het aspect van derden-informatie.
Zoals hiervoor uiteengezet maken de provinciefondsbeheerders met name gebruik van CBS-informatie. Het betreft hier gegevens die deels door gemeenten en deels door andere instanties worden aangeleverd aan het CBS. De medeverantwoordelijkheid van deze leveranciers voor een probleemloze informatielevering en de kwaliteitsbewaking door het CBS, waarborgen in voldoende mate de betrouwbaarheid van de betreffende gegevens. Dit laat onverlet dat zich incidenteel specifieke informatiebehoefte en knelpunten kunnen voordoen ten aanzien van de gegevenslevering aan de provinciefondsbeheerders. Door intensieve contacten met bij de gegevenslevering betrokken partijen zijn de provinciefondsbeheerders veelal in een vroeg stadium reeds op de hoogte van mogelijke knelpunten en kunnen dan zo nodig tijdig nader onderzoek (laten) instellen. De geconstateerde knelpunten kunnen meestal worden opgelost in goede samenspraak tussen betrokken leveranciers, het CBS en de provinciefondsbeheerders. Ook ten aanzien van dit punt behoeft niet in een nader groeitraject te worden voorzien.

3. Verdiepingsbijlage

Deze bijlage geeft voor het provinciefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2001 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2002. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1^e suppletore begroting 2001 en op het amendement op de 1^e suppletore begroting (Kamerstukken II 2000/2001, 27 764, nrs. 1, 2 en 4) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

Tevens bevat deze bijlage een toelichting op de nieuwe VBTB-artikelingeling zoals deze is opgebouwd uit «oude» artikelen (de zgn. was/wordt-tabel). Uit deze tabel valt op te maken dat de integratie-uitkeringen in één artikelonderdeel worden samengenomen. Om geen informatieverlies te veroorzaken, bevat deze verdiepingsbijlage tevens een overzicht van de integratie-uitkeringen. Tot slot wordt in deze verdiepingsbijlage het provinciefonds in een breder kader geplaatst waarbij nader wordt ingegaan op de andere inkomstenbronnen van de provincies, de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten.

3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel 3.1.1. geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2001 naar de stand ontwerpbegroting 2002.

Tabel 3.1.1. Verplichtingen (in € 1000)

	t/m 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stand OWB 2001			982 525	982 525	982 525	982 525	970 681	
mutatie 1 ^e suppl. begr. 2001			20 602	20 602	20 602	20 602	20 602	
Mutatie amendement 1 ^e suppl. begr. 2001			6 854 ¹					
Nieuwe mutaties				29 450	31 946	32 173	32 173	
Stand OWB 2002		945 360	1 009 981	1 032 577	1 035 073	1 035 300	1 023 456	1 023 456
Openstaande verplichtingen	0	0	pm	pm	pm	pm	pm	pm

¹ Amendement Bakker c.s.; zie paragraaf 2.1.2. voor de toelichting.

Uitgaven

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2001 naar de stand ontwerpbegroting 2002.

Tabel 3.1.2. Uitgaven (in € 1000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stand OWB 2001		964 374	964 374	964 374	964 374	952 530	
mutatie 1° suppl. begr. 2001		37 119	20 602	20 602	20 602	20 602	
mutatie amendement 1° suppl. begr. 2001		6 854					
nieuwe mutaties			29 450	31 946	32 173	32 173	
Stand OWB 2002	939 824	1 008 347	1 014 426	1 016 921	1 017 148	1 005 305	1 005 305

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het provinciefonds. Op grond van het tweede lid 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 (zie in tabel 2.2.4. onder ontvangsten).

Toelichting op de nieuwe mutaties

Zowel tabel 3.1.1. als tabel 3.1.2. bevatten een tabelregel *nieuwe mutaties*. In onderstaande tabel 3.1.3. worden deze nieuwe mutaties, dat wil zeggen niet eerder toegelicht in suppletore wetten, benoemd en van een toelichting voorzien.

Tabel 3.1.3. nieuwe mutaties (uitgaven en verplichtingen; in € 1000)

Mutatie	2002	2003	2004	2005	2006
1. Accres 2002	27 181	27 181	27 181	27 181	27 181
2. Vuurwerkbesluit	2 269	2 269	2 269	2 269	2 269
3. Elzinga/dualisering		681	908	908	908
4. BTW-compensatiefonds		1 815	1 815	1 815	1 815
Totaal	29 450	31 946	32 173	32 173	32 173

1. *Accres 2002 en*
2. *Vuurwerkbesluit*

Voor een toelichting op deze nieuwe mutaties zie 2.1.2.

3. *Elzinga/dualisering*

De Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» beveelt in haar rapport onder meer aan dat bij provincies het statenlidmaatschap moet worden ontvlochten van de functie van gedeputeerde. In het Kabinetsstandpunt over het rapport van deze commissie onder voorzitterschap van de heer Elzinga heeft het kabinet deze ontvlechting de kern genoemd van de nagestreefde dualisering. De ontvlechting zal worden doorgevoerd als de wet dualisering provinciaal bestuur in werking treedt. De planning hiervoor is maart 2003. Ten opzichte van de situatie waarbij gedeputeerden tevens statenlid zijn, treedt er door de ontvlechting een toename op van 72 statenleden.

De totale stijging van de uitgaven die met de «extra» statenleden gemeoid zijn, is geraamd op € 0,908 miljoen. De provincies worden voor deze uitgavenstijging gecompenseerd door een structurele toevoeging aan het provinciefonds. Aangezien het duale stelsel bij provincies rond 1 april 2003 effectief wordt, vindt in het eerste jaar (2003) een tijdsevenredige toevoeging aan het provinciefonds plaats van € 0,681 miljoen. Vanaf 2004 bedraagt het structurele niveau van de toevoeging € 0,908 miljoen.

4. BTW-compensatiefonds

In verband met het voorstel van Wet op het BTW-compensatiefonds is in het bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 tussen het Rijk, de VNG en het IPO afgesproken dat in het eerste jaar van het BTW-compensatiefonds (2003) al een groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk optreedt door toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel. Deze extra BTW-opbrengsten van het Rijk vormen één van de voedingsbronnen van het BTW-compensatiefonds. Het BTW-compensatiefonds kent daarnaast nog andere voedingsbronnen, waarvan verreweg de grootste wordt gevormd door een uitname uit het gemeente- en provinciefonds (naar raming € 0,908 miljard in totaal). In het bestuurlijk overleg is afgesproken de omvang van de groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk over het eerste jaar te stellen op 2% van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds. De raming van deze opbrengsten zal daarom structureel naar boven worden bijgesteld met zo'n € 18,151 miljoen ($€ 0,908 \text{ miljard} * 2\%$). Dat bedrag wordt toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds, zodat de uitname uit het gemeente- en provinciefonds met eenzelfde bedrag wordt verlaagd. Het gaat voor het gemeentefonds € 16,336 miljoen en voor het provinciefonds om € 1,815 miljoen. Aangezien het BTW-compensatiefonds nu nog geen begrotingshoofdstuk is, worden deze rijks gelden tijdelijk gereserveerd op het gemeente- respectievelijk het provinciefonds.

3.2. Was/wordt-tabel betreffende de artikelindeling

In onderstaande tabel wordt weergegeven hoe de nieuwe, voorliggende VBTB-begroting vanuit de «oude» begroting (2001) is opgebouwd en uit één beleidsartikel bestaat: het provinciefonds.

Tabel 3.2.1. Was/wordt-tabel

WAS			WORDT			
Artikel	Art. onderdeel	Omschrijving	Artikel	Art. onderdeel	Instrumenten	Omschrijving
Uitgaven en verplichtingen <i>Algemene uitkering</i>			Uitgaven en verplichtingen <i>Programma-uitgaven</i>			
01.01	–	Algemene uitkering	1	1	1	Algemene uitkering
<i>Integratie-uitkeringen</i>						
02.01	–	Integratie-uitkering rivierdijkv.	1	1	2	Integratie-uitkeringen
02.03	–	Integratie-uitkering VERDI				
02.05	–	Integratie-uitkering omroepen				
Ontvangsten <i>Ontvangsten ex art. 4 van de Financiële-verhoudingswet</i>			Ontvangsten <i>Programma-ontvangsten</i>			
01.01	–	Ontvangsten ex art. 4 van de Financiële-verhoudingswet	1	1		Ontvangsten ex art. 4 van de Financiële-verhoudingswet

Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het provinciefonds ineens bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten wordt een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering.

Onderstaande tabel 3.2.2. geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het provinciefonds.

Tabel 3.2.2. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (in € 1000)

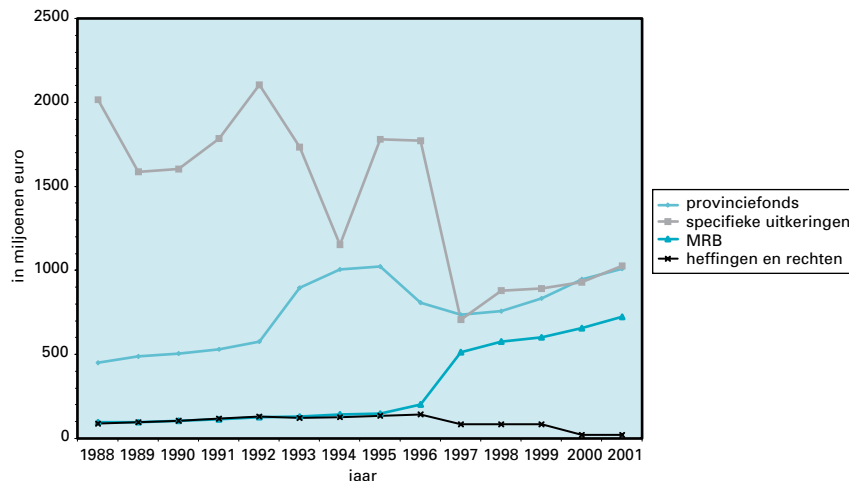
Omschrijving	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ Hoofdwaterkeringen	62 894	62 894	62 894	62 894	62 894	51 050	51 050
Integratie-uitkering personele middelen VERDI	3 494	3 494	3 494	3 494	3 494	3 494	3 494
Integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen	58 265	41 342	17 244				
Totaal	124 653	107 730	83 632	66 388	66 388	54 544	54 544

3.3. Algemene uitkeringen, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van de provincies

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de algemene uitkeringen van het provinciefonds, de specifieke uitkeringen aan de provincies en de eigen inkomsten van de provincies. Zoals bekend kent het beleid een algemene voorkeursvolgorde: een relatieve toename van de algemene middelen (eigen inkomsten en provinciefonds) en daarmee een relatieve 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.

In onderstaande grafiek wordt de ontwikkeling van de bedragen van het provinciefonds (totaal van 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 (overheveling naar het provinciefonds) toegevoegd. De grafiek geeft deze verschuiving weer.



In 2001 bedragen de specifieke uitkeringen aan de provincies ruim € 1 miljard, hetgeen een lichte stijging ten opzichte van 2000 betekent.

Lokale heffingen

De Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen gaat in op lokale heffingen in het algemeen. Het kabinet is van oordeel dat in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2001 sprake is van een beheerste ontwikkeling van de lokale heffingen.

C. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

Bijlage 1: Periodiek Onderhoudsrapport provinciefonds 2002

Bijlage 2: Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2000–2001

1. Inleiding

Het provinciefonds is een belangrijke bron van algemene middelen van de provincies. Via de verdeling van het fonds wordt bewerkstelligd dat de provincies hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten kunnen bieden. Het verdeelmodel van het provinciefonds is er immers op gericht verschillen tussen provincies in objectief kostenniveau en in draagkracht te verevenen. De relevante kosten vloeien voort uit het feitelijk door de provincies uitgevoerde takenpakket; de draagkracht betreft de capaciteit om opcenten op de motorrijtuigenbelasting te heffen. Om de ontwikkeling van deze factoren te volgen, en zo nodig de verdeling van het provinciefonds daarop aan te passen, wordt periodiek onderhoud uitgevoerd. Een soortgelijk traject wordt afgelegd voor het gemeentefonds.

In het eerste periodiek onderhoudsrapport van het provinciefonds (Por-1999) is aangegeven dat het verdeelmodel en daarmee ook het Por voor het provinciefonds globaler kunnen zijn dan voor het gemeentefonds. Dit hangt samen met de samenstelling van het provinciale takenpakket dat in mindere mate op directe dienstverlening aan de burger is gericht dan bij de gemeenten het geval is.

Bezien vanuit het perspectief van het onderhoudsconcept van het Por is er behoefte aan een integraal beeld van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Het Por bevat daartoe ook een hoofdstuk *beleidsvoornemens van het Rijk*. Het betreft hier niet alleen de beleidsvoornemens die tot een mutatie in het provinciefonds leiden. De inventarisatie strekt zich ook uit tot beleidsvoornemens waarin specifieke uitkeringen, belastingen of (overige) eigen inkomsten aan bod komen.

Het Por provinciefonds 2002 heeft dezelfde opzet als het Por-2001. In het tweede hoofdstuk wordt teruggeblikt op de onderhoudsagenda-2001. In hoofdstuk 3 komen de resultaten van de scan van het provinciefonds op basis van de begrotingen 2001 aan de orde. In hoofdstuk 4 worden de relevante departementale beleidsvoornemens van het rijk voor het komend jaar doorgenomen. Hoofdstuk 5 geeft de onderhoudsagenda voor de komende periode.

2. Lopende onderhoudsagenda

De onderhoudsagenda-2001 bevatte de punten «onderzoek naar de achtergrond van de uitgavenontwikkeling in het cluster *Voorzieningen*» en «de implementatie van een aantal artikel 2-voornemens». Voorts is in het vorige Por gemeld dat de feitelijke werking van de nieuwe maatstaf warmtekrachtkoppeling, en daaraan gerelateerd de ontwikkeling van het ijkpunt water/milieu, specifieke aandacht vraagt. Hieronder worden voor deze onderwerpen de ontwikkelingen gedurende het afgelopen jaar en de verwachte activiteiten voor het komende jaar aangegeven.

– de uitgavenontwikkeling in het cluster *Voorzieningen*

In het vorige Por werd geconstateerd dat de feitelijke uitgaven in het cluster Voorzieningen steeds verder achterblijven bij de verdeling. In de begrote uitgaven voor 2000 werd zelfs in absolute zin een daling ten opzichte van 1999 geconstateerd, een daling die zich bij een meerderheid van de provincies voordeed. Bij de start van het onderzoek bleek dat deze

uitgavenontwikkeling in het cluster Voorzieningen zich in het afgelopen jaar niet heeft voortgezet (zie ook de uitkomst van de scan in hoofdstuk 3). De door de provincies begrote netto lasten voor het cluster Voorzieningen zijn in 2001 iets hoger dan de verdeling, en het verschil tussen de feitelijke uitgaven volgens de rekening 1999 en de verdeling is kleiner geworden dan op basis van de begrotingen nog werd verwacht. Mocht in het komende Por blijken dat de ontwikkeling in het cluster Voorzieningen zich blijvend heeft genormaliseerd dan is de noodzaak om een onderzoek naar de ontwikkeling in het cluster te doen komen te vervallen.

– maatstaf *warmtekrachtkoppeling*

In het vorige Por is voor de maatstaf *warmtekrachtkoppeling* (wkk), die vanaf het uitkeringsjaar 2001 in het verdeelmodel is opgenomen als vervanger van de maatstaf *elektriciteitsverbruik*, gemeld dat – mede in verband met de opmerking van de Rfv dat het wenselijk is om het ijkpunt Water/milieu te herijken – de feitelijke werking van deze maatstaf zou worden gezien. Gecombineerd met de uitkomsten van de scan voor het cluster Water/milieu, het enige cluster waarin deze maatstaf is opgenomen, kan vervolgens bekeken worden of er redenen zijn om tot een nader onderzoek naar de ontwikkelingen in het cluster over te gaan.

Er is inmiddels voor de verdeling 2001 en 2002 gebruik gemaakt van de wkk-cijfers 1998 en 1999. Het CBS kon tevens de wkk-cijfers voor 1997 aanleveren. Een eerste globale indruk op basis van de cijferreeksen voor deze drie jaren geeft geen reden tot een nader onderzoek. Voor het gros van de provincies ontwikkelt de maatstaf zich met een kleine positieve groei. Nadat ook de wkk-cijfers over 2000 door het CBS zijn geleverd zal bekeken worden of de nieuwe verdeelmaatstaf zich naar verwachting ontwikkelt.

Dit onderwerp is opnieuw opgevoerd op de agenda voor 2002.

– implementatie van een aantal artikel 2-onderwerpen

Op 18 september 2000 is het voorstel van Wet op *het BTW-compensatiefonds* aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1999/2000, 27 293, nrs. 1–2). Uit het BTW-compensatiefonds krijgen gemeenten en provincies een belangrijk deel van de door hen betaalde BTW gecompenseerd. Door de instelling van het BTW-compensatiefonds wordt een aantal knelpunten die uit de BTW-wetgeving voortvloeien, opgelost. In een brief van de minister van Financiën van 1 februari 2001 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/2001, 27 293, nr. 5) wordt voorgesteld het BTW-compensatiefonds op 1 januari 2003 in werking te laten treden.

Het BTW-compensatiefonds wordt onder meer gevoed door een uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Naar de verdeling van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds is onderzoek verricht door Cebeon. Op 22 maart 2001 is de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/2001, 27 293, nr. 7). De Tweede Kamer is in een brief van 20 april 2001 geïnformeerd over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg van 11 april 2001, over het feitenonderzoek naar de consequenties van de zogenoemde netto-methode door Ernst & Young en over het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over de conclusies uit het Cebeon-rapport «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds» (Kamerstukken II 2000/2001, 27 293, nr. 9). In het bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 heeft het IPO ingestemd met het BTW-compensatiefonds. De VNG heeft

toegezegd het BTW-compensatiefonds met een positief advies aan haar leden te zullen voorleggen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 293, nr. 10). Dit onderwerp is opnieuw opgevoerd op de agenda voor 2002.

In het vorige Por is gemeld dat de afschaffing van de *omroepbijdrage* per 1 januari 2000 zijn beslag heeft gekregen en dat de provincies via een integratie-uitkering in het provinciefonds worden gecompenseerd voor het feit dat de mogelijkheid om opslagen te heffen is vervallen; deze uitkering wordt in drie gelijke jaarlijkse stappen in de algemene uitkering geïntegreerd.

Via een amendement is de compensatie voor het jaar 2000 eenmalig verhoogd met € 6,5 miljoen (f 14,4 miljoen). Ook voor het jaar 2001 is een amendement (Kamerstukken II 2000/2001, 27 764, nr. 4) aangenomen. Via dit amendement wordt de compensatie in het provinciefonds voor het jaar 2001 verhoogd met € 6,9 miljoen (f 15,1 miljoen). In genoemd amendement wordt tevens opgemerkt dat de indienders ervan uitgaan dat de extra compensatie meerjarig wordt gegeven. In verband hiermee heeft het kabinet besloten om de komende periode nader te bezien in hoeverre, gelet op de feitelijke uitgaven van provincies voor regionale omroepen, provincies tekort komen aan de reeds verwerkte compensatie en het noodzakelijk is de meerjarige doorwerking van het amendement te verwerken. Het kabinet is voornemens hierover te beslissen bij Voorjaarsnota 2002.

Daarnaast wordt momenteel onderzocht of, en zo ja, wanneer en onder welke voorwaarden het mogelijk is de middelen die op de mediabegroting staan ten behoeve van regionale omroep over te hevelen naar het provinciefonds en hierbinnen op een redelijke wijze te verdelen. Het overleg hierover wordt de komende tijd voortgezet.

Dit onderwerp is opnieuw opgevoerd op de agenda voor 2002 (zie ook hoofdstuk 4 onder OCenW).

Voor wat betreft het onderwerp *Rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen* is in het vorige Por gemeld dat overleg tussen het rijk, de provincies en de waterschappen gaande is over een nieuw financieringsmodel voor de primaire waterkeringen. Invoering van het nieuwe financieringsmodel heeft consequenties voor de huidige middelen in het provinciefonds voor beheer en onderhoud en voor versterkingswerken (excl. die voor de financiering van de versnelling; hiervoor zijn voor de periode 1995–2004 middelen aan het provinciefonds toegevoegd die verder buiten het nieuwe financieringsmodel blijven). Het overleg over het nieuwe financieringsmodel wordt voortgezet.

Dit onderwerp is opnieuw opgevoerd op de agenda voor 2002.

Het provinciefonds bevat op dit moment een *integratie-uitkering Verdi*, waarmee de provincies worden gecompenseerd voor de personele gevolgen van de extra plantaken die zij hebben gekregen. Nu de overheveling van de Gebundelde Doeluitkering (Gdu) Infrastructuur naar het provinciefonds achterwege blijft (zie hoofdstuk 4 onder V&W), vervalt de ratio voor de integratie-uitkering. Aan het einde van 2002 vervalt het besluit waarop de integratie-uitkering is gebaseerd. In 2002 zal een geëigende bekostiging van de bedoelde taak worden gezocht.

Voorts zijn de onderwerpen *archeologie* en *bescherming cultureel erfgoed* opnieuw op de agenda voor het komende jaar geplaatst (zie hoofdstuk 4 onder OCenW). Ook de onderwerpen *herovergeving bodemsanering* (zie hoofdstuk 4 onder VROM) en *Wet op de jeugdzorg* (zie hoofdstuk 4 onder VWS) zijn opnieuw opgevoerd op de agenda voor 2002.

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 (vijf voor de lasten en een inkomstencluster) voor alle provincies tezamen. 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 de voorgaande jaren, 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 aanwijzingen voor scheefgroei in de verdeling naar voren komen.

3.1.2. Het begrip netto-lasten

Bij de macro-scan wordt aangesloten bij de systematiek van het onderzoek herziening provinciefonds. In dit onderzoek zijn vijf clusters van uitgaventerreinen en een middelencluster (opcenten motorrijtuigenbelasting en algemene uitkering) onderscheiden. Voor elk cluster worden de netto-lasten berekend; voor de uitgavenclusters zijn deze positief, voor het middelencluster 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 dit Por-2002 wordt aangesloten op de gegevens van het Por-2001. Dit betekent dat in de analyse het accent ligt op de mutaties in de begroting voor het jaar 2001 ten opzichte van 2000. Ten behoeve van de vergelijking worden tevens cijfers voor 1999 (het meest recente jaar waarvan de rekeningcijfers bekend zijn), voor 1998 en voor 1997 gepresenteerd. De gegevens over de verdeling worden gepresenteerd op basis van de stand septembercirculaire 2000, aangezien die het meest aansluiten bij de provinciale begrotingen voor 2001. Het is overigens niet in alle gevallen zo dat de ingediende begrotingen geheel aan deze stand zijn aangepast.

De Provinciewet schrijft voor dat de provinciale rekeningen uiterlijk 15 september van het jaar volgend op het uitkeringsjaar bij de toezichthouder worden ingediend. Op basis van de ingediende cijfers wordt de scan uitgevoerd. Het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers in het Por kunnen worden verwerkt is daardoor jaar t-2; voor het onderhavige Por-2002 is dit 1999.

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 van de gezamenlijke provincies (3.2.1). In de tweede plaats op het niveau van de clusters voor de gezamenlijke provincies; dit zijn de bevindingen uit de zogenoemde macro-scan (3.2.2). In de derde plaats kan er op basis van een marginale toets globaal iets over het niveau van de individuele 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. Jaarlijks zullen wij nagaan of er aanwijzingen zijn dat er behoefte is aan een meer gedetailleerde micro-scan.

3.2.1. De algemene middelen

De genormeerde algemene middelen komen uit het provinciefonds en uit het belastinggebied (opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) tegen rekentarief). Deze middelen stijgen in 2001 tot in totaal (exclusief de integratie-uitkeringen) f 3,414 miljard (€ 1,549 miljard). Dat is een stijging ten opzichte van 2000 (stand: Por-2001) met f 341 miljoen (€ 155 miljoen).

De middelen uit het provinciefonds stijgen met f 197 miljoen (€ 89 miljoen), met name als gevolg van het accres (f 93 miljoen/€ 42 miljoen). De genormeerde belastingmiddelen nemen in 2001 ten opzichte van 2000 met f 143 miljoen (€ 65 miljoen) toe. Accres plus toename belastingmiddelen resulteren in een groei van de genormeerde algemene middelen van 7,6%.

De begrote feitelijke netto inkomsten van de provincies liggen in 2001 f 64 miljoen (€ 29 miljoen) boven de genormeerde inkomsten. Voor alleen de belastingmiddelen is het verschil + f 75 miljoen (€ 34 miljoen), doordat een aantal provincies een tarief heft dat boven het rekentarief ligt. Bovendien is de genormeerde belastingopbrengst gebaseerd op het wagenpark 1999 en de feitelijke opbrengsten op het inmiddels in aantal en gewicht gegroeide wagenpark 2001.

De feitelijke uitkering uit het provinciefonds is door de provincies op circa f 11 miljoen (€ 5 miljoen) minder begroot dan genormeerd. Dit houdt met name verband met de wijze waarop de provincies de uitkering behoedzaamheidsreserve begroten, en met het nog niet geheel verwerken

van de gegevens uit de septembercirculaire. De overige eigen middelen (OEM) zijn f 119 miljoen/€ 54 miljoen (26%) hoger dan de aanname inzake de overige eigen middelen (deze aanname impliceert 11,3% dekking van de netto-lasten in de uitgavenclusters).

Het verschil tussen de feitelijke netto inkomsten en de genormeerde inkomsten wordt gedeeltelijk toegevoegd aan de algemene reserves. De netto-lasten volgens de begroting 2001 zijn circa f 118 miljoen (€ 54 miljoen) hoger dan in het verdeelmodel verondersteld. Per saldo kan dus f 65 miljoen (€ 29 miljoen) worden toegevoegd aan de algemene reserves:

Tabel 1: mutatie algemene reserve

	2001 f mln	€ mln	2000 f mln	€ mln
verschil genormeerde uitgaven/feitelijke uitgaven	- 118	- 54	35	16
verschil feitelijke inkomsten/genormeerde inkomsten	64	29	20	9
verschil feitelijke OEM/aanname OEM	119	54	- 9	- 4
totaal saldo toe te voegen aan Algemene Reserve	65	29	46	21

3.2.2. De uitgavenclusters

De tabellen 2a en 2b geven inzicht in het verloop van de verdeling en van de feitelijke netto lasten per cluster van 1997 tot en met 2001. Tabel 2a geeft de feitelijke netto-lasten en de verdeling als een indexcijfer (verdeling 1996 = 100). In tabel 2b zijn de netto-lasten weergegeven in guldens per inwoner.

Tabel 2a: feitelijke netto lasten en verdeling als indexcijfer van verdeling 1996 (1997, 1998 en 1999 rekeningcijfers; 2000 en 2001 begrotingscijfers)

index;verdeling	1997		1998		1999		2000		2001	
'96=100	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	
bestuur	103	102	113	115	116	128	121	132	133	151
infrastructuur	103	102	113	105	116	110	121	115	133	127
water/milieu	104	113	115	117	124	128	138	146	154	164
ruimte	107	126	117	137	120	142	126	139	138	162
voorzieningen	102	100	112	103	115	111	120	105	139	140
totaal	104	107	114	113	117	120	124	123	138	142

Bij de beoordeling van de cijfers uit tabel 2a moet worden aangetekend dat de totaalbedragen per cluster sterk verschillen. In het cluster *Infrastructuur* gaat ca f 1,3 miljard (€ 590 miljoen) om, in het cluster *Bestuur* gaat het om ruim f 0,3 miljard (€ 136 miljoen). Om met deze verschillen rekening te houden wordt in tabel 2b het beeld uitgedrukt in guldens per inwoner.

Tabel 2b: ontwikkeling netto-lasten per cluster in guldens per inwoner

guldens/inwoner	1997		1998		1999		2000		2001	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	feitelijk	
bestuur	15	15	16	17	17	16	17	19	19	22
infrastructuur	66	65	72	67	74	71	77	73	84	80
water/milieu	20	21	22	22	23	25	26	27	28	30
ruimte	30	36	33	39	33	39	35	39	38	45
voorzieningen	34	33	37	34	37	35	39	34	45	45
totaal	165	171	180	178	184	187	194	192	215	223

De centrale vraag bij de scan is of de dynamiek van het verdeelmodel de dynamiek van de feitelijke uitgaven kan volgen.

Qua *rangorde* blijkt dat in 2001 het cluster *Water/milieu*, met de sterkste uitgavengroei sinds 1996, ook het sterkst groeiende aandeel in de verdeling krijgt. Onderaan scoort het cluster Infrastructuur zowel in de verdeling als in de feitelijke netto-lasten de laagste groei.

Als we *het indexcijfer* voor de verdeling en die voor de feitelijke netto-lasten voor 2001 met elkaar vergelijken laat het cluster *Ruimte* het grootste verschil zien, gevolgd door het cluster Bestuur. Uitgedrukt in guldens per inwoner is het absolute verschil in het cluster Bestuur in lijn met de andere clusters maar valt het cluster *Ruimte* op met een verschil van globaal twee maal die in de andere clusters. Vergelijking over de jaren heen laat zien dat het verschil in het cluster *Ruimte* tussen verdeling en feitelijke uitgaven in de jaren 1997, 1998 en 1999 op basis van de rekeningen steeds f 6 per inwoner is geweest; in 2001 is het verschil op basis van de begroting toegenomen tot f 7. Op zich geen reden voor het opstarten van een onderzoek, wel om met name de ontwikkeling in het cluster *Ruimte* extra kritisch te volgen.

3.2.3. De situatie in de individuele provincies

In deze paragraaf wordt globaal ingegaan op aanwijzingen voor scheefheid in de verdeling, zodanig dat er aanleiding is voor een gedetailleerde micro-scan. In de eerste plaats wordt gekeken naar de zogenoemde uitschieters: daarvan is sprake wanneer in een provincie de feitelijke uitgaven in een cluster sterk afwijken van de genormeerde netto-lasten. Vervolgens wordt gekeken naar het patroon van de afwijkingen per provincie. Bepaalde patronen in de uitgavenclusters kunnen, in samenhang met de samenstelling van de dekkingsmiddelen een indicatie zijn van verdeelfouten. Tenslotte wordt gekeken naar mogelijke financiële problemen van individuele provincies, die op zich nog niet een harde indicatie zijn van een verdeelfout, maar wel de urgentie van een micro-scan zouden benadrukken.

– uitschieters

Ook als op macro-niveau de feitelijke netto-lasten in een cluster niet sterk afwijken van de genormeerde netto-lasten, dan kan dat op het niveau van de individuele provincies wel het geval zijn. Dergelijke afwijkingen kunnen worden veroorzaakt door objectieve kostenfactoren die niet in het verdeelmodel zijn opgenomen of door eigen beleidskeuzen van de provincies. In het Por-1999 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. In 1999 was bij 26 van de 60 vergelijkingen (12 provincies met elk 5 uitgavenclusters)

sprake van een uitschieter, dat wil zeggen dat er een verschil van 20 procent of meer is tussen de feitelijke en de genormeerde uitgaven. In de begrotingen 2000 is het aantal uitschieters gedaald tot 22. In de begrotingen 2001 is het aantal uitschieters nog iets verder gedaald tot 21. Het beeld blijft niettemin dat op clusterniveau een ruime marge rond de verdeling wordt aanhouden, hetgeen – samenhangend met de globaliteit van de ijkpunten – duidt op een relatief grote eigen beleidsruimte.

– patroon van netto-lasten en dekkingsmiddelen

Er zijn veel verschillen tussen de individuele provincies in het patroon van afwijkingen tussen feitelijke en genormeerde bedragen per cluster. Dat gaat ook op binnen de clusters *Ruimte* en *Bestuur* waarvan tabel 2a laat zien dat het de clusters zijn met de sterkste groei. De vraag of dit duidt op verdeelfouten wordt voorshands ontkennend beantwoord. In de provincies die bij de gemiddelde groei in de genoemde clusters achterblijven zijn namelijk andere factoren aan te wijzen die wijzen op eigen beleidskeuzen (zoals toevoegingen aan de algemene reserves of een benedengemiddeld belastingpeil), op achterblijvende overige eigen middelen («beleidskeuzen uit het verleden») of op een incidenteel hoog of laag niveau van de netto-lasten.

– financiële problemen

Een andere indicatie is overigens dat geen van de provincies behoefte in te teren op de algemene reserve (dit is toegestaan, mits het gaat om een incidenteel tekort respectievelijk het meerjarenbeeld herstel laat zien). Ook hieruit kan worden afgeleid dat voorzover al sprake zou zijn van een scheve verdeling, geen van de provincies hierdoor in financiële problemen geraakt.

3.3. Conclusies naar aanleiding van de scan

- Gelet op de nog steeds acceptabele verschillen in het cluster *Bestuur* is er geen aanleiding voor een herijking.
- Bij het cluster *Infrastructuur* zijn de verschillen per inwoner iets groter; de forse omvang van dit cluster relativeert de verschillen echter en tevens geldt dat het verschil ten opzichte van vorig jaar gelijk is gebleven. Bovendien blijft de dynamiek van de verdeling de netto-lasten redelijk volgen, zodat ook hier geen aanleiding is voor herijking.
- Er is, gezien het kleine verschil in de macro-scan tussen verdeling en feitelijke uitgaven op dit moment geen aanleiding voor een herijking van cluster *Water/milieu*.
- Bij het cluster *Ruimte* is er sprake van een groter verschil per inwoner tussen feitelijke netto-lasten en verdeling; dit verschil is ook de afgelopen jaren relatief hoog geweest, en is na een afname in 2000 nu iets hoger dan in de jaren voor 2000. Deze ontwikkeling is geen aanleiding voor (een onderzoek naar) herijking, maar is wel een reden om met name de ontwikkeling in dit cluster extra kritisch te volgen.
- Bij het cluster *Voorzieningen* zijn de verschillen tussen de feitelijke uitgaven en de verdeling in 2001 klein. Er is geen aanleiding meer om de achtergronden van de ontwikkeling in dit cluster nader te bezien.
- Er is geen aanleiding voor een meer gedetailleerde micro-scan.

4. Beleidsvoornemens van het rijk (art. 2 FVW)

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de beleidsvoornemens van het Rijk die kunnen leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van provincies en die daarmee van invloed kunnen zijn op de financiën van de provincies¹. Bezien vanuit het perspectief van het onderhoudsconcept van het Por is er behoefte aan een integraal beeld van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Het betreft daarom niet alleen de beleidsvoornemens die tot een mutatie in het provinciefonds leiden. De inventarisatie strekt zich ook uit tot beleidsvoornemens waarin specifieke uitkeringen, belastingen of (overige) eigen inkomsten aan bod komen. Kwalitatief goed onderhoud vereist naast deze «verbreding» ook vervroeging. Idealiter komt een beleidsvoornemen twee à drie jaar voor de implementatie in beeld (zie Por1998).

Inzicht in de beleidsvoornemens is ook belangrijk voor het overleg tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën enerzijds en de minister van een vakministerie anderzijds. Artikel 2, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet schrijft voor dat tijdig overleg moet plaatsvinden over relevante beleidsvoornemens die provincies raken. Het overzicht vormt in belangrijke mate de agenda voor dit overleg.

4.2. Beleidsvoornemens per ministerie

4.2.1. Ministerie van Justitie

1. Jeugdzorg

Zie VWS.

4.2.2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Invoering WW en ZW voor overheidspersoneel:

De invoering van de WW en de ZW is geregeld via een aanpassing van de Wet OOW (Overheidspersoneel onder de Werknemersverzekeringen, Staatsblad 2000, nr. 561). De WW en ZW voor overheidspersoneel is ingevoerd per 1 januari 2001 voor de nieuwe gevallen, voor de lopende (wachtgeld-)gevallen worden de WW en de ZW per 1 januari 2003 ingevoerd. De invoering van WW en ZW voor de overheid heeft ook voor de medeoverheden consequenties, met name dat per 1 januari 2001 door alle werkgevers (ook provincies en gemeenten) premie voor het Uitvoeringsfonds (UFO) moet worden betaald en dat USZO moet worden «ingehuurd» voor de uitvoering van de WW en de ZW. De mogelijke omvang van de (extra) kosten is niet precies bekend, aangezien de compensatie door de gemeenten en provincies zelf geregeld dient te worden. De gemeenten en provincies maken zelf prijsafspraken, het gaat hier om individuele contracten die gemeenten of provincies afsluiten.

Vanaf 2003, als de WW ook voor de lopende gevallen wordt ingevoerd, zullen de uitvoeringskosten in totaal wat lager zijn. In de jaren 2001 en 2002 is immers sprake van uitvoering van zowel de WW (voor de nieuwe gevallen), als de «oude» wachtgeldregelingen (voor de lopende gevallen). Vanaf 2003 hoeft in beginsel alleen de WW te worden uitgevoerd (inclusief het bovenwettelijke deel).

¹ De zogenaamde artikel 2-beleidsvoornemens. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet luidt als volgt:

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.

2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

2. Arbeidsmarktproblematiek (Commissie van Rijn)

De Commissie van Rijn, die de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector in kaart heeft gebracht, heeft in februari 2001 zijn eindrapport naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2000/2001, 27 620, nr. 1). Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de maatregelen, daarnaast zijn de afzonderlijke vakministeries OCenW, VWS, Defensie, BZK en Justitie voor de eigen sector verantwoordelijk. Bij de voorjaarsnota 2001 zijn de financiële consequenties voor de uitvoering van de maatregelen voor 2001 aan de Kamer gezonden. Voor het geheel van de collectieve sector gaat het om een bedrag van f 2,1 miljard (€ 953 miljoen). De precieze ingangsdatum van de maatregelen is afhankelijk van nader overleg tussen sociale partners in de verschillende sectoren. De maatregelen in het kader van de commissie Van Rijn hebben met name betrekking op zorg en onderwijs. Bij de begroting van 2002 wordt de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de financiële consequenties van deze maatregelen voor 2002 en verder. In de voorjaarsnota 2001 is wel reeds aangegeven dat het structureel om f 3,5 à 4 miljard (€ 1,6 à 1,8 miljard) gaat. Gemeenten en provincies ontvangen hiervoor middelen via de normeringsmethodiek.

3. Dualisering openbaar bestuur/Commissie Elzinga/verkleining omvang provinciale en gedeputeerde staten

Op 22 mei 2000 is het kabinetsstandpunt op het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). In het kabinetsstandpunt wordt ook een wetsvoorstel dualisering provinciebestuur in het voorzicht gesteld. De verwachte datum van inwerkingtreding is op 12 maart 2003 (de dag na de statenverkiezingen). Het wetsvoorstel houdt onder meer in dat gedeputeerden niet langer tevens statenlid mogen zijn. Daarnaast is een wetsvoorstel in procedure waardoor de omvang van provinciale en gedeputeerde staten wordt verkleind. Verder stelt het kabinet voor te komen tot een verplichte instelling van een provinciale rekenkamer.

Voor de provincies bedragen de kosten van de ontvlechting van het lidmaatschap van provinciale staten en gedeputeerde staten f 2,0 miljoen (€ 0,9 miljoen) per jaar. De ontvlechtingkosten worden met ingang van 2003 gecompenseerd in het provinciefonds. Het kabinet veronderstelt dat de instelling van de rekenkamer budgettair neutraal verloopt.

4.2.3. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

1. Provinciefonds en regionale omroep

Per 1 januari 2000 is de omroepbijdrage afgeschaft. Hierdoor is de mogelijkheid vervallen voor provincies om een provinciale opslag van maximaal f 20,= (€ 9,09) te heffen op de omroepbijdrage ten behoeve van de publieke regionale omroep. Ter compensatie voor het verlies van deze opslagmogelijkheid wordt vanaf 2000 structureel een bedrag van f 114 miljoen (€ 51,8 miljoen) in het provinciefonds gestort. Via een amendement is deze storting voor het jaar 2000 eenmalig verhoogd met f 14,4 miljoen (€ 6,5 miljoen).

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2001 is het amendement Bakker c.s op de eerste suppletore begroting van het provinciefonds voor het jaar 2001 (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 764, nr. 4) aangenomen om te komen tot verdere compensatie voor regionale omroepen voor de gevolgen van de afschaffing van de regionale opslagen op de omroepbijdrage. Voor 2001 wordt hiertoe eenmalig f 15,1 miljoen (€ 6,9 miljoen) overgeheveld naar het provinciefonds.

Dit bedrag wordt deels gedekt ten laste van de begroting van Financiën en deels ten laste van de begroting van OC&W. In genoemd amendement wordt tevens opgemerkt dat de indieners ervan uitgaan dat de extra compensatie meerjarig wordt gegeven. In verband hiermee heeft het kabinet besloten om de komende periode nader te bezien in hoeverre, gelet op de feitelijke uitgaven van de provincies voor regionale omroepen, provincies tekort komen aan de reeds verwerkte compensatie en het noodzakelijk is de meerjarige doorwerking van het amendement te verwerken. Het kabinet is voornemens hierover te beslissen bij Voorjaarsnota 2002.

Vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op oormerking van deze middelen ten behoeve van publieke regionale omroep. De regering heeft er op gewezen dat zulks op grond van de Financiële-verhoudingswet niet mogelijk is, maar staatssecretaris Van der Ploeg (OCenW) heeft de Kamer toegezegd dat hij met het IPO zal overleggen over de financiering van de publieke regionale omroep. Dit overleg is nog gaande.

Op verzoek van de Tweede Kamer monitort het Commissariaat voor de Media hoe provincies omgaan met de financiering van de publieke regionale omroep.

Momenteel wordt onderzocht of, en zo ja, wanneer en onder welke voorwaarden het mogelijk is de middelen die op de mediabegroting staan ten behoeve van regionale omroep over te hevelen naar het provinciefonds en hierbinnen op een redelijke wijze te verdelen. Het overleg hierover wordt de komende tijd voortgezet.

2. Archeologie

Het kabinet heeft een implementatievoorstel voor het verdrag van Valletta (1992) ontwikkeld (Kamerstukken II 1999/2000, 23 821, nr. 13). Kern van het voorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten met als doel om het bodemarchief waar mogelijk te behouden. Het kabinet stelt voor om de provincies de taak te geven archeologisch waardevolle gebieden aan te wijzen. Binnen deze gebieden geldt de plicht tot het aanvragen van een archeologievergunning bij gemeenten. Deze vergunning fungeert als ontheffing op het verbod op bodemverstoring. De kosten van de archeologische werkzaamheden (vooronderzoek en evt. graafwerkzaamheden) komen voor rekening van diegene, die de archeologievergunning aanvraagt. Gemeenten wegen behoud van archeologische waarden af tegen andere maatschappelijke belangen. Een gemeentelijk beleidskader en een archeologieverordening moeten voorzien in een kader voor deze belangenafweging.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft advies uitgebracht over de systematiek van de bestuurslasten voor gemeenten en provincies. Ook heeft de Raad zich over de vraag hoe exceptionele kosten voor de vergunningaanvragers gecompenseerd kunnen worden, gebogen. Het advies maakt deel uit van het wetgevingstraject. Nadat de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken over bovengenoemd systeem, wordt aangevangen met het wetgevingstraject. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel in maart 2002 aan de Tweede Kamer gezonden.

3. Bescherming cultureel erfgoed

Het ministerie van OCenW is in samenwerking met de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Drenthe met een pilotproject gestart om te kijken hoe de nieuwe cultuurbeschermingsorganisatie het beste kan worden georganiseerd. In het kader van de pilot is een database gevuld met

cultuurgoederen die zich in de drie provincies bevinden. Tevens zijn de mogelijkheden onderzocht voor aansluiting van deze database op de systemen van de brandweer. Op dit moment wordt het pilotproject geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt bepaald hoe de nieuwe cultuurbeschermingsorganisatie eruit komt te zien en zullen ook de andere provincies erbij worden betrokken. Op dit moment is nog geen helderheid over de financiële consequenties.

In het pilotproject wordt geen aandacht besteed aan de preventie van calamiteiten. Daarom gaat het Instituut Collectie Nederland de musea ondersteunen bij het maken van calamiteitenplannen. In een later stadium wordt aandacht besteed aan calamiteitenplannen in andere erfgoedsectoren.

4.2.4. Ministerie van Financiën

1. Kosten vervolging

In de Kostenwet Invordering Rijksbelastingen van 1992 (de Kostenwet) zijn tarieven voor vervolgacties opgenomen. Deze tarieven dienen als dekking voor de kosten van vervolgingsmaatregelen die moeten worden genomen om belastingschuldigen die nalatig zijn met het tijdig nakomen van op hen rustende betalingsverplichtingen, alsnog tot betaling te dwingen (de zogenaamde dwanginvordering). De tarieven worden bij de belastingplichtige in rekening gebracht. Het betreft hier uitsluitend de kosten van de dwanginvordering.

De tarieven in de Kostenwet worden gehanteerd door verschillende rijksdiensten (o.a. de Belastingdienst), gemeenten, provincies en waterschappen. Onder begeleiding van het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, gemeenten, waterschappen en de Algemene Vereniging van Belastingdeurwaarders, is onderzoek verricht naar de mate van kostendekkendheid van de gehanteerde tarieven bij de betrokken partijen. Op basis van de resultaten van het onderzoek wordt thans bezien op welke punten aanpassing van de Kostenwet het meest dringend is. Gestreefd wordt naar een aanpassing van de Kostenwet in 2002. Het is op dit moment nog niet bekend wanneer een voorstel wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

4.2.5. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

1. Heroverweging bodemsanering

Het bodemsaneringsbeleid wordt op basis van bevindingen van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, de beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) bodemsanering gewijzigd (Kamerstukken II 1997/1998, 25 411, nr. 6). Kernwoorden hierbij zijn functiegerichtheid, vergroting van de marktdynamiek, verbreding van het saneringsdraagvlak en externe integratie. Daarnaast is er sprake van een verdere ontwikkeling van een flankerend financieel, fiscaal en juridisch instrumentarium, en van een veranderde organisatie en verdeling van taken tussen overheden. Er vindt een overdracht plaats van taken en bevoegdheden naar provincies (generiek) en gemeenten (specifiek/maatwerk). Het kabinetsstandpunt ten aanzien van BEVER wordt in najaar 2001 aan de Tweede Kamer gezonden. De aanpassing van de wetgeving zal waarschijnlijk in 2003 gereed zijn. Een deel van de beschikbare middelen is vanaf 2000 in het ISV ingebracht. Dit deel omvat f 459 miljoen (€ 208,3 miljoen) voor de jaren 2000 tot en met 2004 voor de dertig ISV-steden en f 174 miljoen (€ 79 miljoen) voor de overige gemeenten.

2. Klimaatconvenant

In het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) dat op 4 maart 1999 gesloten is tussen het kabinet, IPO en VNG, is ten aanzien van klimaatverandering afgesproken dat een groter beroep wordt gedaan op provincies en gemeenten voor het bereiken van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Het Rijk zal hiervoor ondersteuning bieden in de vorm van middelen, informatie en kennisoverdracht. In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid deel 1 (Kamerstukken II 1998/1999, 26 603, nr. 2) en het Actieprogramma Energiebesparing 1999–2002 is aangekondigd dat afspraken tussen VROM, EZ, IPO, VNG, gemeenten en provincies zullen worden vastgelegd in een convenant. De Tweede Kamer heeft in een motie (Kamerstukken II 1999/2000, 26 603, nr. 8) het verzoek gedaan met provincies en gemeenten energiebesparingsconvenanten te sluiten.

Doel van het klimaatconvenant is het beter inschakelen van gemeenten en provincies bij het realiseren van de binnenlandse CO₂-reductiedoelstelling waarmee tevens het draagvlak voor het klimaatbeleid bij burgers en bedrijven wordt vergroot. Concreet betekent dit ondermeer dat provincies en gemeenten de maatregelen die volgen uit de vrijwillige afspraken over energiebesparing met de industrie en de glastuinbouw vastleggen in de milieuvergunningen, een belangrijke bijdrage leveren bij de totstandkoming van energiebesparing in de gebouwde omgeving en de toepassing van duurzame energie stimuleren. Het convenant wordt naar verwachting in het najaar van 2001 ondertekend.

De kosten voor gemeenten en provincies zijn afhankelijk van de door hen gekozen ambities. Het kabinet heeft ter ondersteuning van gemeenten en provincies eenmalig f 85 miljoen (ca. € 38,6 miljoen) ter beschikking gesteld voor de periode 2002 – 2005 op basis van 50–50 co-financiering. Naar verwachting kunnen gemeenten ca. f 75 miljoen (ca. € 34 miljoen) ontvangen ter besteding in een periode van 4 jaar. De provincies kunnen in totaliteit over de periode 2002–2005 ca. f 10 miljoen (ca. € 4,5 miljoen) ontvangen. De subsidieregeling die hiervoor wordt opgesteld, wordt in het najaar van 2001 gepubliceerd.

3. Stedelijke netwerken

Het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten wordt uitgebreid tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door buitengebied.

Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten ontwikkelen in onderling overleg een samenhangende ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk. De bestuurlijke samenwerking op het niveau van stedelijke netwerken kan verschillende vormen aannemen. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, kan de ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk worden vastgelegd in een intergemeentelijk structuurplan, een stadsregionaal structuurplan, het streekplan of een combinatie daarvan. Afspraken over projecten en financiën worden per kaderwetgebied of per provincie gemaakt.

Het budget dat is gereserveerd voor toekomstvaste en robuuste investeringen die het gebruik en de belevingswaarde van de publiek toegankelijke ruimte verbeteren, bedraagt f 1 miljard (€ 453,8 miljoen). Dit geld zal in de vorm van bijdragen worden uitgekeerd aan de regionale partners, waarmee uitvoering van reeds bestaande plannen kan worden gerealiseerd. In het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (regerings-

beslissing) en een ruimtelijk uitvoeringsprogramma zullen nadere criteria worden geformuleerd voor de toekenning van middelen.

4. Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Een belangrijk uitgangspunt bij de organisatie van de ruimtelijke ordening moet zijn, dat verantwoordelijkheden op het juiste bestuursniveau moeten komen te liggen. Voor andere overheden en derden moet duidelijk zijn welke onderdelen van het beleid Rijk en provincies tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Dit krijgt vorm door het beleid en de inzet van instrumenten om dat beleid te realiseren vooraf kenbaar te maken en de toetsing van bestemmingsplannen daartoe te beperken. Het voorgaande is bij de vormgeving van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een belangrijke leidraad.

Voorzien wordt in de mogelijkheid om strategisch beleid te onderscheiden van juridisch bindend beleid. Gemeenten, provincies en Rijk krijgen ieder de bevoegdheid om structuurvisies vast te stellen. Daarin wordt een visie vastgelegd op de toekomstige ontwikkeling en wordt richting gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Met de introductie van de structuurvisie op de verschillende bestuursniveaus vervallen de bestaande beleidsdocumenten structuurplan, streekplan en planologische kernbeslissing.

Een structuurvisie dient als basis voor de inzet van bestuurlijke instrumenten en kan de grondslag bieden voor de inzet van een juridisch bindend instrumentarium in de vorm van instructies.

Rijk en provincies krijgen met dit laatste een instrument aangereikt waarmee zij hun verantwoordelijkheid voor bepaalde beleidsonderdelen waar kunnen maken. Met dit instrument kunnen zij richting gemeenten inhoudelijke instructies geven die bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen en die tevens rechtstreeks kunnen werken bij de verlening van vergunningen zolang het bestemmingsplan nog niet gewijzigd is vastgesteld. Voorts wordt aan Rijk en provincies de mogelijkheid gegeven om hun zwaarwegend beleid zelf in een bestemmingsplan vast te leggen. Ook is er voor Rijk en provincies de mogelijkheid gecreëerd om een voorbereidingsbesluit te nemen als het nodig is om een gebied terstond te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. Ook deze instrumenten kunnen door Rijk en provincies worden ingezet om effectieve sturing op specifieke verantwoordelijkheden mogelijk te maken. Tenslotte zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening toereikende bevoegdheden en handhavinginstrumenten aanreiken, procedures vereenvoudigen en rechtsbescherming verbeteren.

Voor de stedelijke gebieden, waarop de Wet bestuur in stedelijke regio's van toepassing is, voorziet het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in een specifieke regeling. Het bestuur van een stedelijke regio heeft krachtens het wetsvoorstel de beschikking over dezelfde ruimtelijke ordeningsbevoegdheden als het provinciaal bestuur om het ruimtelijke beleid vast te stellen en te laten doorwerken.

4.2.6. Ministerie van Verkeer en Waterstaat

1. Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)/Prijnsbeleid/Spitstarief

Op 6 juni 2001 is het kabinetsstandpunt verstuurd naar de Tweede Kamer over het rapport Mobimiles (Kamerstukken II 2000/2001, 27 455, nr. 6). Het kabinet heeft bepaald dat in 2004 wordt gestart met invoering van een kilometerheffing. Vooralnog zal het gaan om variabilisatie van de vaste kosten (Motorrijtuigenbelasting (MRB)/Belasting op personenauto's en

motorrijtuigen (BPM) en eventueel een deel van de accijns. Op termijn kan worden gedifferentieerd naar plaats en tijd. Voorafgaand aan de proef worden in 2003 (technische) pilots uitgevoerd op basis van vrijwilligheid.

Hiermee ziet het kabinet definitief af van invoering van (de proef met) het spitstarief. Het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit wordt gewijzigd. Andere vormen van betaald rijden, expressbanen en tolwegen, en de vormgeving van de regionale mobiliteitsfondsen blijven in het wetsvoorstel opgenomen. Hiertoe is begin juni 2001 een nota van wijziging naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2000/2001, 27 552, nr. 5). De afspraken die met de bestuurlijke regio's in de Randstad in het kader van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad zijn gemaakt, blijven van kracht.

In de brief aan de Tweede Kamer is toegezegd dat een beleidsnota wordt opgesteld (medio oktober 2001). Deze nota bevat in elk geval een voorstel voor variabilisatie en differentiatie van vaste lasten en de daarvan te verwachten effecten. Daarnaast omvat de nota een kostenraming, inclusief confrontatie met het beschikbare budget tot en met 2010 en toetsing doelmatigheid, indien mogelijk via een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Ook zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop de provinciale opcenten moeten worden vormgegeven. Uitgangspunt is dat provincies er financieel niet op achteruit mogen gaan. Voorts is het voornemen rond de jaarwisseling een wetsvoorstel kilometerheffing naar de Raad van State te zenden. Bij de uitwerking van de kilometerheffing zullen VNG en IPO nadrukkelijk worden betrokken.

2. Gebundelde Doeluitkering (GDU) en decentralisatiemiddelen infrastructuur

In het kader van het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP, Kamerstukken II 2000/2001, 27 455, nrs. 3–5) wordt gekeken naar de mate waarin regio's verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het mobiliteitsbeleid in hun regio. Eén van de belangrijkste problemen in de bestuurlijke verhoudingen betreft de grote afstand tussen het beslissen over investeringen in infrastructuur en het betalen van die investeringen. Parallel aan het opstellen van het NVVP is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur uitgevoerd (Kamerstukken II 2000/2001, 27 489, nr. 1). Doel van het IBO was, vanuit de gedachte dat betalen en bepalen meer in één hand moeten worden gebracht, decentralisatievarianten uit te werken die leiden tot betere keuzes ten aanzien van infrastructuurprojecten, vergroting van de efficiëntie en effectiviteit en vermindering van administratieve lasten.

Het IBO heeft tot de aanbeveling geleid dat decentralisatie vorm moet krijgen door ophoging van de gebundelde doeluitkering (GDU) met middelen afkomstig van andere instrumenten. Daarnaast moet de GDU-grens aanmerkelijk worden opgehoogd. Gedacht wordt hierbij aan een verhoging van deze grens naar een bedrag van f 500 miljoen (€ 227 miljoen) vanaf 2003 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 455, nr. 3). De samenhang tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten moet bij decentralisatie primair worden geregeld via de Planwet, die is gerelateerd aan het NVVP. De decentralisatie zal plaatsvinden naar provincies en kaderwetgebieden. Over de verhoging van de GDU en de verdeelsleutel zijn tot nu toe nog geen nadere besluiten genomen.

3. Decentralisatie en marktwerking Openbaar Vervoer (OV)

Vanuit de gedachte verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen voor het Openbaar Vervoer (OV) zo laag mogelijk in de bestuurlijk

hiërarchie neer te leggen, is in samenhang met de bestuurlijke ontwikkeling aan de orde op welk niveau overheden de beschikking moeten hebben over bevoegdheden en middelen voor het OV. Voor wat betreft de exploitatiebijdrage stads- en streekvervoer heeft dit decentralisatieproces per 1 januari 1998 een afronding gekregen in die zin, dat deze bijdragen nog louter worden toegekend aan kaderwetgebieden, provincies en een zestiental grote gemeenten. Dit geschiedt sindsdien derhalve niet rechtstreeks meer aan vervoerbedrijven.

Het proces van decentralisatie van regionaal spoorvervoer is in 1998 gestart en wordt de komende jaren voortgezet. Inmiddels zijn er acht regionale treindiensten bij wijze van experiment gedecentraliseerd. Vier van deze treindiensten zijn gegund na een aanbesteding. Zodra de Concessiewet personenvervoer per trein (Kamerstukken II 1999/2000, 27 216, nrs. 1–2) door het parlement is aangenomen hebben decentralisatie en marktwerking in het regionale spoorvervoer een bestendige juridische basis.

Met het oog op stimulering van de marktwerking in het OV is in de Wet personenvervoer 2000 het principe voorgeschreven dat alle decentrale overheden per 1 januari 2003 minimaal 35% van het OV moeten hebben aanbesteed (Kamerstukken II 1999/2000, 26 456, nr. 228). Per 1 januari 2006 moet 100% van het OV zijn aanbesteed. In het VERDI-convenant van 1996 is vastgelegd dat periodieke meerjarenafspraken worden gemaakt over de exploitatiebijdragen voor OV. In 1998 werd duidelijk dat het vooralsnog niet lukte om deze afspraken algemeen te maken. Vandaar dat eerst getracht is bij wijze van experiment met enkele decentrale overheden een meerjarenafpraak te maken. Het is gelukt om in 2000 met de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe een eerste meerjarenafpraak (2001 t/m 2004) te maken en medio 2001 volgt waarschijnlijk een meerjarenafpraak met de gemeente Leeuwarden. Bij deze meerjarenafspraken zegt het ministerie van V&W meerjarige zekerheid toe over de wijze en mate van bekostiging van het OV. De decentrale overheden verplichten zich voor de overeengekomen periode tot een pakket geïntensiveerd flankerende beleid of een versneld aanbestedingstempo.

4. Interimregeling Duurzaam Veilig

«Duurzaam Veilig» is de benaming voor een preventief verkeersveiligheidsbeleid, waarbij de aanpak is gericht op het systematisch wegnemen van risicofactoren. Op 15 december 1997 zijn de VNG, de Unie van Waterschappen, het IPO en het Rijk in het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig overeengekomen om de verbetering van de verkeersveiligheid een forse impuls te geven. In het jaar 2002 wordt het startprogramma Duurzaam Veilig afgerond. In de periode 2004–2010 wordt dit programma opgevolgd door Duurzaam Veilig fase 2, mits hiervoor geld beschikbaar is. In het NVVP is aangekondigd dat het de bedoeling is dat de rijksbijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid, met ingang van 2004 op te nemen in de Gebundelde Doeluitkering (GDU). Voor de interimperiode is een bedrag van f 132 miljoen (€ 59,9 miljoen) beschikbaar gesteld voor de Interimregeling Duurzaam Veilig ten behoeve van provincies en kaderwetgebieden.

5. Waterbeleid 21^e eeuw

In het beleid met betrekking tot de bescherming tegen hoogwater en wateroverlast zijn forse stappen vooruit gezet. Het kabinet heeft eind 2000 het nieuwe waterbeleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van

wateroverlast vastgelegd in het kabinetsstandpunt «Anders omgaan met Water, waterbeleid in de 21^e eeuw.» (Kamerstukken II 2000/2001, 27 625, nr. 1).

Op 14 februari 2001 is in dit kader een startovereenkomst ondertekend door het Rijk, de provincies, de VNG en de Unie van Waterschappen. Het doel van de startovereenkomst is het bevorderen van de noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, waarbij ieder van de betrokken bestuursorganen bijdraagt vanuit de specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De startovereenkomst is voor alle partijen een opstap naar een nationaal bestuursakkoord water dat door het kabinet met provincies, waterschappen en gemeenten in 2002 zal worden gesloten met taakstellende afspraken over doelen en maatregelenpakketten die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te houden, rekening houdend met klimaatverandering, bodemdaling en verstedelijking, inclusief de financiële dekking. In de periode tot het beoogde bestuursakkoord gaan de partijen aan de slag met de concrete acties uit de startovereenkomst.

4.2.7. Ministerie van Economische Zaken

1. Tender Investeringsprogramma's Provincies

De Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP) zijn gericht op het stimuleren en ondersteunen van provincies en gemeenten bij de verbetering van het regionale en nationale investeringsklimaat (Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, Kamerstukken II 1998/1999, 26 570, nr. 15 en Staatsblad 2001, nr. 46). Het gaat daarbij met name om de regionale beschikbaarheid van ruimte voor bedrijven, zowel kwantitatief als kwalitatief. Ook wordt met de TIPP aandacht gevraagd voor andere factoren die van invloed zijn op het regionale investeringsklimaat, zoals starters, scholing, arbeidsmarkt en technologie.

Voor de TIPP is in de periode 2000 tot en met 2003 f 300 miljoen (€ 136 miljoen) beschikbaar. De TIPP is een specifieke uitkering voor provincies, die op hun beurt de TIPP-subsidie doorgeven aan (samenwerkingsverbanden van) gemeenten. Begin februari 2001 is de eerste tender geopend. Hiervoor is f 60 miljoen (€ 27 miljoen) gereserveerd. Het streven is om de tweede tender ook in 2001 van start te laten gaan, de derde en de vierde tender gaan van start respectievelijk in 2002 en 2003.

4.2.8. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Vrijwilligersbeleid

Bij de begrotingsbehandeling van het Ministerie van VWS voor het jaar 2001 heeft de Tweede Kamer gevraagd om voorstellen waarmee de versterking van het vrijwilligerswerk op lokaal niveau een forse impuls kan krijgen (motie-Middel/Atsma, Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 XVI, nr. 31). De staatssecretaris van VWS is daarop in gesprek gegaan met gemeenten en provincies. Op 31 mei 2001 heeft zij de Tweede Kamer bij brief (Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 XVI, nr. 84) over de resultaten van het overleg met VNG en IPO in kennis gesteld. Tevens laat zij weten dat VWS voor de tijdelijke stimuleringsregeling f 25 miljoen (€ 11,34 miljoen) op jaarbasis beschikbaar heeft vanaf 2001. Omdat de gemeenten en provincies zelf 50% bijdragen kan de daadwerkelijke impuls oplopen tot ongeveer f 50 miljoen (€ 22,69 miljoen) per jaar. Gemeenten kunnen hiermee bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering van vrijwilligers en organisaties bevorderen, het vinden en binden van vrijwilligers vergemakkelijken en organisaties bijstaan met organisatorische en administratieve taken.

In overleg met VNG en IPO is op 12 juli 2001 een tijdelijke regeling vastgesteld waarmee de middelen voor de vrijwilligersimpuls op een effectieve en evenwichtige manier aan gemeenten en provincies kunnen worden toegeedeeld. De regeling voorziet erin dat een gemeente of provincie een (meerjarige) uitkering voor een project ter versterking van het vrijwilligerswerk kan ontvangen. Het Rijk neemt bij goedkeuring van het project 50% van de kosten voor zijn rekening. Wanneer er sprake is van samenwerking tussen twee of meer gemeenten of twee of meer provincies kan dat oplopen tot 55%. De gemeenten of provincies nemen zelf het overige deel van de kosten voor hun rekening. Bij de verdeling van het geld wordt rekening gehouden met de omvang van de gemeente. De vrijwilligersprojecten moeten aansluiten bij bestaand gemeentelijk en provinciaal beleid. Daarnaast moeten ze in overleg met vrijwilligersorganisaties worden ontwikkeld en uitgevoerd. De regeling loopt tot 1 januari 2005.

2. Jeugdzorg

In het Regeerakkoord is een nieuwe Wet op de jeugdzorg aangekondigd ter vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Op 26 juni 2000 heeft de Tweede Kamer in hoofdlijnen ingestemd met het Beleidskader Wet op de jeugdzorg waarin de richtinggevende keuzen voor de nieuwe wet zijn neergelegd. Sindsdien wordt er gewerkt aan de Wet op de jeugdzorg. Het ontwerp van wet is in juli 2001 aan de Raad van State voor advies voorgelegd. De wet dient 1 januari 2003 in werking te treden.

Op basis van het beleidskader en de al langer lopende trajecten in het kader van Regie in de jeugdzorg is het Implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg opgesteld. Dit is in april 2001 naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/2001, 27 410, nr. 11). Het implementatieprogramma is een dynamisch werkprogramma waarin de acties staan benoemd die het Rijk moet ondernemen om een soepele overgang naar het nieuwe wettelijke regime te realiseren. Het programma biedt tevens de basis voor de betrokken partijen om de implementatie van de wet onder hun verantwoordelijkheid verder vorm te geven.

In het programma staat aangegeven dat de provincies en drie grootstedelijke regio's (gsr) elk een eigen implementatieprogramma maken waarin staat beschreven welke acties zij zelf in gang moeten zetten om tot die soepele overgang te komen. Op basis van deze provinciale programma's worden tussen het Rijk en de afzonderlijke provincies/gsr convenanten opgesteld waarin afspraken over de implementatie bestuurlijk worden vastgesteld. De inzet van de beschikbare intensiveringsmiddelen wordt gekoppeld aan deze afspraken.

3. Jeugdbeleid

In 1999 hebben de overheden gezamenlijk de notitie «Jeugdbeleid in Ba(la)ns» opgesteld, die is vastgesteld in het Overhedenoverleg van 1 december 1999. Daarin hebben Rijk, provincies en gemeenten onder meer een aantal afspraken gemaakt om te bevorderen dat in alle gemeenten een integrale en vraaggerichte aanpak ten aanzien van 0–6 jarigen wordt gevolgd. Voor de nadere uitwerking en concretisering van deze afspraken is een interbestuurlijke werkgroep gevormd. Deze heeft onder meer de mogelijkheden verkend om tot een integraal kader 0–6 jarigenbeleid te komen, in aansluiting bij ontwikkelingen als de nieuwe kinderopvangwetgeving, het onder de Wet collectieve preventie volksgezondheid brengen van de ouder- en kindzorg, de GOA-herziening en de kabinetsreactie op het SCP-onderzoek «Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid»,

uitgevoerd naar aanleiding van de motie-De Cloe. Een tussentijdse conclusie van de werkgroep is dat het aantal specifieke regelingen op dit terrein reeds sterk is/wordt teruggebracht.

In het Overhedenoverleg van mei 2000 is afgesproken dat een gezamenlijke aanpak versterking 0–6 jarigenbeleid onder de regie van de gemeenten in ieder geval omvat:

- actieve regievoering door gemeenten;
- kwantitatief en kwalitatief goed peuterspeelzaalwerk;
- taal- en ontwikkelingsprogramma's in de voor- en vroegschoolse periode;
- extra inzet van consultatiebureaus.

Er is een BANS-afpraak gemaakt dat Rijk en gemeenten elk hun deel bijdragen aan een sluitende aanpak voor 0–6 jarigen. VNG is bereid tot extra financiële inzet van gemeenten voor 0–6 jarigen. Een extra inzet van het Rijk heeft uitwerking gekregen in de beleidsbrief Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) van 9 juni 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 190, nr. 1) en de vervolgbrief over VVE-middelen van 10 november 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 190, nr. 8), en in extra middelen voor VVE-programma's, consultatiebureaus en CRIEM.

5. Onderhoudsagenda

De onderhoudsagenda voor 2002 bevat de volgende onderdelen:

- Volgen van de uitgavenontwikkeling in cluster *Ruimte*.
- Nagaan of de nieuwe maatstaf *warmtekrachtkoppeling* zich naar verwachting ontwikkelt.
- Implementatie van een aantal in hoofdstuk 4 genoemde artikel 2-voornemens:
 - BTW-compensatiefonds;
 - Regionale omroepen;
 - Rivierdijkversterkingen/hoofdwaterkeringen;
 - GDU en decentralisatiemiddelen infrastructuur/integratie-uitkering Verdi;
 - Dualisering/commissie Elzinga;
 - Arbeidsmarktproblematiek (commissie van Rijn);
 - Archeologie;
 - Bescherming cultureel erfgoed;
 - Heroverweging bodemsanering;
 - Stedelijke netwerken;
 - Nieuwe wet Ruimtelijke Ordening;
 - Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)/Prijnsbeleid/Spitstarief;
 - Waterbeleid 21^{ste} eeuw;
 - Wet op de Jeugdzorg.

Door de bewindslieden gedane toezeggingen – in behandeling

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De staatssecretaris van Financiën, eerstverantwoordelijke 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 te 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).	In de septembercirculaire provinciefonds van 2001 zal wederom aandacht worden besteed aan de wijze waarop provincies geacht worden om te gaan bij de omzetting van de tarieven van guldens in euro's.