

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 C**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2007**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel</b>	<b>2</b>
<b>B. Begrotingstoelichting</b>	<b>3</b>
<b>1. Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2. Het beleid</b>	<b>4</b>
2.1 De beleidsagenda	4
2.1.1 Beleidsprioriteiten	4
2.1.2 Beleidsmutaties	4
2.2 Het beleidsartikel	8
2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling	8
2.2.2 Verantwoordelijkheid minister	8
2.2.3 Succesfactoren	8
2.2.4 Budgettaire gevolgen van beleid	9
2.2.5 Operationele doelstellingen	10
<b>3. Het verdiepingshoofdstuk</b>	<b>12</b>
3.1 Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	12
3.2 Integratie-uitkeringen	13
3.3 EMU-tekort	14
<b>Bijlagen bij de begroting</b>	
Bijlage 1 Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2005–2006	15
Bijlage 2 Lijst met afkortingen	16
Bijlage 3 Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	17

## **A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL**

### **Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)**

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2007 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2007. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2007.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2007 vastgesteld. Het in de begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

### **Wetsartikel 3 (verplichtingenbedrag bedoeld in artikel 5 van de Financiële-verhoudingswet)**

Ingevolge artikel 5, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet wordt in dit wetsartikel het bedrag vermeld dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen. Het in dit wetsartikel opgenomen bedrag is niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. Het bedrag wordt nader onderbouwd in paragraaf 2.2.4 van deze memorie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

## **B. BEGROTINGSTOELICHTING**

### **1. LEESWIJZER**

De provinciefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen, evenals de gemeentefondsbegroting, een eigen karakter. Zo kent de provinciefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het provinciefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk voor het provinciefonds, en niet voor de resultaten die provincies met hun bijdrage uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2007 van het provinciefonds kent de volgende indeling. Na deze leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het provinciefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2007, en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op hét beleidsartikel: het provinciefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden hierbij de prestatieindicatoren behandeld. Hoofdstuk 3 bevat het verdiepingshoofdstuk van het provinciefonds. Het verdiepingshoofdstuk geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen. Verder worden in dit hoofdstuk de kerncijfers van het Financieel overzicht provincies 2006 gepresenteerd. Aan het eind van hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan de bijdrage van de provincies aan het EMU-tekort.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatsuitgaven enige aandacht. De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel Budgettaire gevolgen van beleid opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord. Dit geldt eveneens voor het algemene beleid inzake decentrale overheden als gemeenten en provincies, waarbij deze uitgaven zijn terug te vinden in de begroting van het ministerie van BZK.

## **2. HET BELEID**

### **2.1. De beleidsagenda**

De beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid voor het provinciefonds.

#### *2.1.1. Beleidsprioriteiten*

Voor 2007 worden als beleidsprioriteiten gesteld:

##### *Financiële verhouding*

De financiële verhouding tussen Rijk en medeoverheden blijft altijd een gepaste aandacht vragen. Het gaat daarbij veelal om het reguliere proces terzake de ontwikkeling van de fondsen (gekoppeld aan de Rijksbegroting) en de communicatie richting de medeoverheden. Dit laatste voornamelijk door middel van de circulaire en regiobijeenkomsten. De prioriteiten voor 2007 en verder zijn in sterke mate afhankelijk van de Financiële Verhouding in de komende kabinetsperiode. Het voorwerk wordt in 2006 en mogelijk ook nog begin 2007 verricht.

In dat kader is ten aanzien van provincies één onderwerp vermeldenswaard:

##### *1. Evaluatie normering*

In 2006 wordt de evaluatie van de normeringssystematiek verricht. Daarbij staan op de agenda: de toereikendheid van de fondsen, de stabiliteit over en binnen de jaren, de (wijze van) koppeling aan de groei van de uitgaven van het Rijk, de inzichtelijkheid van en het bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normeringssystematiek, de actualiteit van de fondsen, de transactiekosten en de beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Het evaluatierapport zal in het najaar van 2006 worden aangeboden, zodat het beschikbaar is voor een volgend kabinet.

##### *Single information en single audit*

Conform het kabinetsstandpunt Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16) wordt vanaf het verantwoordingsjaar 2006 single information en single audit ingevoerd. Dit geldt vanaf 2006 voor een deel van de specifieke uitkeringen en voor de overige vanaf het verantwoordingsjaar 2007. De invoering wordt in 2006 en 2007 samen met externe partijen, zoals gemeenten, Algemene Rekenkamer, provincies, vakdepartementen en CBS, verder uitgewerkt en vormgegeven. Met single information en single audit wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de jaarrekening, de controle daarvan en de planning- en controlcyclus van de besturen van gemeenten en provincies. Daardoor zal een belangrijke daling van de administratieve lasten en verantwoordingsbureaucratie voor de gemeenten en provincies worden bereikt.

#### *2.1.2. Beleidsmutaties*

Door wijzigingen in beleid van de verschillende departementen kan over worden gegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij provincies. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging of onttrekking van een bedrag uit het provinciefonds. Uiteraard gebeurt dit in overleg met de provincies. In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerp-begroting 2006 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerp-begroting 2007 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2006 tot en met 2011. De weergegeven mutaties worden

onder de tabel afzonderlijk toegelicht, voorzover ze betrekking hebben op 2007 (en eventueel op daarop volgende jaren). De mutaties die geen betrekking hebben op 2007 en ten opzichte van de Voorjaarsnota 2006 nieuw zijn (de mutaties met als nummers 10 en 13) worden onder tabel 3.1.3 toegelicht.

**Tabel 2.1.2. Overzichtstabel uitgaven provinciefonds (in € 1000)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006	1 052 492	<b>1 052 492</b>	1 052 492	1 052 492	1 052 492	1 052 492
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):						
Mutaties 1e suppletore begroting pf 2006						
1) Structurele doorwerking nacalculatie 2005	- 9 859	- 9 859	- 9 859	- 9 859	- 9 859	- 9 859
2) Accres 2006	23 877	23 877	23 877	23 877	23 877	23 877
3) Behoedzaamheidsreserve 2005	8 293	0	0	0	0	0
4) Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2005	1 500					
5) Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet	9 050	<b>9 050</b>	9 050	9 050	9 050	0
6) Apparaatskosten bodemsanering	- 5 213	<b>- 5 213</b>	- 5 213	- 5 213	- 5 213	- 5 213
7) Kenniscentrum verkeer en vervoer	- 161	<b>- 161</b>	- 161	- 161	161	- 161
8) Loon- en prijscompensatie regionale omroepen	557	<b>557</b>	557	557	557	557
9) Overdracht specifieke uitkeringen Friese Taal en Cultuur	444	<b>444</b>	444	444	444	444
<b>Stand 1e suppletore begroting pf 2006</b>	<b>1 080 980</b>	<b>1 071 187</b>	<b>1 071 187</b>	<b>1 071 187</b>	<b>1 071 187</b>	<b>1 062 137</b>
10) Accres 2007		<b>38 003</b>	38 003	38 003	38 003	38 003
11) Incidentele kosten Valletta	3 500					
12) Overdracht specifieke uitkering Friese Taal en Cultuur	1 047	<b>1 047</b>	1 047	1 047	1 047	1 047
13) Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet						9 050
<b>Stand ontwerpbegroting 2007</b>	<b>1 085 527</b>	<b>1 110 237</b>	<b>1 110 237</b>	<b>1 110 237</b>	<b>1 110 237</b>	<b>1 110 237</b>

### Toelichting op de mutaties

#### 1. Structurele doorwerking nacalculatie 2005

Voor 2005 is een negatieve nacalculatie berekend van € 9 859 000. Deze nacalculatie vloeit voort uit de de normeringssystematiek. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 C, nr. 2, blz. 3 en 4, onder 1. Deze nacalculatie heeft structurele doorwerking naar de jaren 2006 en volgende.

#### 2. Accres 2006

Het accres 2006 vloeit eveneens voort uit de normeringssystematiek. De verhoging van het accres 2006 bij Voorjaarsnota 2006 van € 23 877 000 heeft structurele doorwerking naar de jaren 2007 en volgende. Zie voor de verhoging van € 23 877 000: Kamerstukken II 2005/06, 30 560 B, nr. 2, blz. 4, onder 2.

#### 3. Behoedzaamheidsreserve 2005

De fondsbeheerders streven een adequate omvang van het provinciefonds na. Het belangrijkste instrument om dit streven te verwezenlijken is de normeringssystematiek. Onderdeel van deze normeringssystematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven in de Voorlopige Rekening. Voor 2005 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 1,64 (positief) overeen met een accres van € 16 356 000 (positief). Ten tijde van de voorjaarsnota 2005 werd op grond van de toen beschikbare gegevens een accres verwacht van € 26 215 000

(positief). Het negatieve verschil van € 9 859 000 is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2005. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2005 is ingehouden. Op grond hiervan is het uitkeren bedrag van de behoedzaamheidsreserve 2005 € 8 293 000 (€ 18 152 000 min € 9 859 000). De feitelijke uitbetaling vindt plaats in het uitkeringsjaar 2006 (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 C, nr. 2, blz. 3 en 4, onder 1).

#### *4. Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2005*

Bij Voorlopige Rekening 2005 is vastgesteld hoe de in 2005 gerealiseerde uitbetalingen aan de provincies zich verhouden tot het bedrag dat bij de 2de begroting 2005 voor de uitbetalingen is geraamd. Daarbij is gebleken dat lagere uitbetalingen zijn gedaan dan bij Najaarsnota 2005 werden verwacht. Het betreft een verschil van € 1 500 000 en heeft volledig betrekking op de bescherming archeologisch erfgoed (Valetta). Dit komt doordat deze middelen pas na de septembercirculaire 2005 ter beschikking zijn gekomen. Omdat voor het provinciefonds de verplichtingen leidend zijn, wordt geld dat in enig jaar nog niet aan provincies wordt uitgekeerd, aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd (zie Kamerstukken II 2005/06, 30 560 C, blz. 4, onder 3).

#### *5. Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet*

Met ingang van 2006 tot en met 2010 wordt € 9 050 000 toegevoegd aan het provinciefonds. In de wijziging van de begrotingsstaat bij Najaarsnota 2005 heeft ook een toevoeging plaatsgevonden, maar deze had slechts betrekking op het jaar 2005.

De toevoeging vindt enerzijds plaats in verband met de provinciale taakuitvoering met betrekking tot ontheffingsverlening die samenhangt met de Flora- en Faunawet en anderzijds in verband met de provinciale taakuitoefening met betrekking tot de vergunningverlening die samenhangt met de Natuurbeschermingswet. Bij de eerstgenoemde taakuitvoering gaat het om een toevoeging van € 2 050 000; bij de laatstgenoemde om € 7 000 000 (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 C, nr. 2, blz. 4).

#### *6. Apparaatskosten bodemsanering*

Op 1 januari 2000 is de Wet stedelijke vernieuwing in werking getreden. Hiermee zijn de zogenoemde «rechtstreekse gemeenten» verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bodemsanering in het stedelijk gebied. Vanaf 1 januari 2001 hebben 28 van de G30-gemeenten aangegeven «bevoegd gezag Wet bodembescherming» te willen worden; met ingang van de nieuwe investeringsperiode stedelijke vernieuwing per 1 januari 2005 gaat het om 29 van de G30-gemeenten.

In de periode 1995 t/m 1998 zijn middelen aan het provinciefonds toegevoegd als vergoeding voor de apparaatskosten die samenhangen met de taken en bevoegdheden van provincies vanwege de Wet bodembescherming. Aangezien in de periode rond de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing de beleidsvernieuwing bodemsanering nog in volle gang was en nog niet duidelijk uitgekristalliseerd was wat dit voor de provincies betekende, heeft de overdracht van taken en bevoegdheden van provincies naar de betrokken gemeenten toen niet tot een uitname uit het provinciefonds geleid. Afgesproken is dat in 2004 een evaluatie van de apparaatskostenvergoeding zou plaatsvinden. Tot die tijd ontvangen de gemeenten een generieke apparaatskostenvergoeding (per gemeente per jaar de «tegenwaarde» van 3 fte). De resultaten van dit onderzoek zijn inmiddels beschikbaar en zijn tussen de provincies en VROM besproken.

Naar aanleiding daarvan is het structurele uitnamebedrag vastgesteld op € 5 213 000 miljoen (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 C nr. 2).

#### *7. Kenniscentrum verkeer en vervoer*

Met ingang van 2006 wordt € 161 000 structureel uitgenomen uit het provinciefonds. De uitname vindt plaats op verzoek van het IPO en in overleg met het ministerie van Verkeer en Waterstaat in verband met de bekostiging van het Kenniscentrum Verkeer en Vervoer. Dit bedrag is overgeboekt naar de begroting van Verkeer en Waterstaat en wordt vanuit die begroting beschikbaar gesteld aan het Kenniscentrum. Voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling is er hierdoor – in ieder geval formeel – sprake van een verschuiving van de eigen provinciale verantwoordelijkheid naar een verantwoordelijkheid voor de minister van VenW (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 C nr. 2).

#### *8. Loon- en prijscompensatie regionale omroepen*

Er is € 557 000 structureel toegevoegd aan het provinciefonds in verband met de loon- en prijscompensatie voor de regionale omroepen. Het budget voor de regionale omroepen was reeds bij ontwerpbegroting 2006 overgeheveld. Daar de normeringssystematiek van het Provinciefonds niet voorziet in compensatie voor nominale ontwikkelingen in overgeheveld budgetten in het jaar van overheveling, is in de loon- en prijscompensatie voorzien door een overheveling uit de reguliere loon- en prijscompensatie tranche 2006 (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 C nr. 2).

#### *9. Overdracht specifieke uitkeringen Friese Taal en Cultuur*

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport «Anders gestuurd, beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht» (beter bekend als het rapport-Brinkman) worden de middelen voor de specifieke uitkeringen ten behoeve van Friese Taal en Cultuur met ingang van 2006 overgeheveld naar het provinciefonds (zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 C nr. 2). Bij 1ste suppletore begroting provinciefonds 2006 zijn de middelen voor cultuur ten bedrage van € 444 000 reeds structureel aan het provinciefonds overgeheveld.

#### *10. Accres 2007*

Op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het Accres 2007 bij Voorjaarsnota 2006 berekend op € 38,003 miljoen.

#### *11. Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)*

Aan de provincies wordt in 2006 eenmalig een bedrag van € 3,5 miljoen beschikbaar gesteld als incidentele bijdrage voor de komende inwerking-treding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (implementatie van het bedrag van Valletta). Dit bedrag wordt toegevoegd aan het provinciefonds.

Zie de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 februari 2006 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 259, nr. 21).

De verwachting is dat de wet op 1 januari 2007 in werking treedt. De structurele toevoeging aan het provinciefonds zal worden opgenomen in de 1e suppletore begroting provinciefonds 2007. Zie voor de structurele toevoeging genoemd kamerstuk.

### *12. Overdracht specifieke uitkering Friese taal en cultuur*

Naast het onderdeel cultuur (zie onder 9) worden naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Brinkman met ingang van 2006 nog enkele onderdelen betreffende de Friese taal en cultuur overgeheveld naar het provinciefonds.

Het gaat om: € 4 000 loon- en prijscompensatie ten behoeve van cultuur, € 258 000 ten behoeve van materiële instandhouding Friese taal en € 785 000 ten behoeve van kwaliteitsbevordering Fries. De overheveling in 2006 geschiedt bij 2de suppletore begroting provinciefonds 2006.

### *13. Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet*

Voor taken in verband met de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet is met ingang van 2005 € 9 050 000 aan het provinciefonds toegevoegd.

Deze toevoeging was tot nu toe geregeld tot en met 2010. De toevoeging wordt in deze begroting ook voor de jaren na 2010 (structureel) geregeld.

## **2.2. Het beleidsartikel**

### *2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling*

De provinciefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen, evenals de gemeentefondsbegroting, een eigen karakter. Zo kent de provinciefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het provinciefonds. Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de provincies via het provinciefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:

1. De *omvang* van de middelen moet adequaat zijn.
2. De *verdeling* van de middelen moet adequaat zijn.

### *2.2.2. Verantwoordelijkheid minister*

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën, zijn *stysteemverantwoordelijk* voor het provinciefonds. De fondsbeheerders zijn *niet* verantwoordelijk voor de resultaten die provincies met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds. Ook de eigen provinciale belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van provincies; specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen 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.

### *2.2.3. Succesfactoren van beleid*

Het feit dat de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk zijn, neemt dit niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de provincies als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten opstellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk 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. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de provincies.

#### 2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het provinciefonds weergegeven.

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Verplichtingen</b>	997 556	1 093 886	<b>1 128 389</b>	1 128 389	1 128 389	1 128 389	1 128 389
<b>Uitgaven:</b>	1 004 014	1 085 527	<b>1 110 237</b>	1 110 237	1 110 237	1 110 237	1 110 237
<i>Programma-uitgaven</i>							
1. Algemene uitkering	920 470	968 093	<b>1 030 419</b>	1 068 035	1 068 035	1 068 035	1 068 035
2. Integratie-uitkeringen	83 544	117 434	<b>79 818</b>	42 202	42 202	42 202	42 202
<b>Ontvangsten</b>	1 004 014	1 085 527	<b>1 110 237</b>	1 110 237	1 110 237	1 110 237	1 110 237

Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve van € 18 152 000, die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar doorgaans tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accessen. Het verplichtingenbedrag voor 2007 van de algemene uitkering bedraagt € 1 030 419 000 vermeerderd met € 18 152 000, wat resulteert in € 1 048 571 000. Zie ook wetsartikel 3.

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.

De omvang van de uitgaven wordt structureel bepaald door de normeringsmethodiek. Als regel houdt de methodiek in dat de ontwikkeling van het provinciefonds een afgeleide is van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De zogeheten budgetflexibiliteit van het provinciefonds is derhalve een afgeleide van de budgetflexibiliteit van de rijksuitgaven (in zoverre dat een verandering in de rijksuitgaven leidt tot een verandering van de omvang van de uitgaven van het provinciefonds; hier wordt met budgetflexibiliteit dus niet de juridische verplichting van de uitgaven bedoeld). 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.

Ter informatie geeft de tabel hieronder de accessen voor het provinciefonds op basis van de stand Miljoenennota 2007. De cijfers tot en met 2005 zijn realisatiecijfers, voor 2006 en later betreft het een raming.

**Tabel 2.2.4.2 Accresen provinciefonds, stand Miljoenennota 2007**

Uitkeringsjaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Accrespercentage	5,38%	2,81%	- 0,26%	1,64%	3,77%	4,27%
In miljoenen euro	55,216	30,412	- 2,902	16,356	37,608	46,407

De uitvoering voor wat betreft de uitkeringen uit het provinciefonds geschiedt door wekelijkse betalingen aan alle provincies. Het budget van het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld via een verdeelsysteem van 10 verdeelmaatstaven. Dit verdeelsysteem stelt provincies in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de provincies. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de provincies bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een provincie uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het provinciefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

### 2.2.5 Operationele doelstellingen

De bijdrage van de fondsbeheerders om te komen tot het bewerkstelligen dat de provincies via het provinciefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren wordt geoperationaaliseerd door twee doelstellingen:

- De provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken;
- Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over provincies die elk van de provincies in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

#### **Operationele doelstelling 1: De provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.**

#### Motivering

De omvang van het provinciefonds ontwikkelt zich volgens de normeringssystematiek en door de toevoegingen en/of onttrekkingen aan het fonds in verband met specifieke taakmutaties. De normeringssystematiek houdt in dat het fonds meebeweegt met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, volgens het principe: «samen de trap op, samen de trap af». Op die wijze wordt het jaarlijkse groeipercentage (het zgn. accres) bepaald. Deze systematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen Rijk, VNG en IPO. Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het provinciefonds kunnen leiden. Het Rijk is mede-verantwoordelijk (samen met VNG en IPO) voor de bestuurlijke afspraak omtrent de normering. Het Rijk zorgt voor de uitwerking van de afspraak door de precieze accresberekeningen te maken en de provincies daarover te informeren door middel van de

circulaires. Daarnaast heeft het Rijk een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnames en/of toevoegingen als gevolg van taakmutaties.

Activiteiten 2007

Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV), tweemaal per jaar.

Doelgroep

VNG en IPO.

Prestatie-indicator

De vraag of de omvang van het provinciefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het BOFV. Volgens een in 1995 gemaakte afspraak vindt dit overleg tweemaal per jaar plaats. Wanneer één van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk Overleg aan de orde worden gesteld.

**Operationele doelstelling 2: Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over provincies die elk van de provincies in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.**

Motivering

Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van een systeem van verdeelmaatstaven dat een verdeling tot stand brengt die erin voorziet dat elke provincie in staat is een gelijkwaardig voorzieningenpakket voor haar burgers tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren. De provincies kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan provinciale staten.

### 3. VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1 wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2006 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2007 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1ste suppletore begroting 2006 Kamerstukken II 2005/2006, 30 560 C, nr. 2) kunt u in genoemd begrotingsstuk terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven. Tot slot wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de bijdrage van de lokale overheden aan het EMU-tekort (paragraaf 3.3).

De Tweede Kamer zal vóór de behandeling van de provinciefonds-begroting een brief ontvangen over de financiële positie van de provincies. Deze brief is toegezegd in het wetgevingsoverleg over de financiële verantwoording over het jaar 2005 (kamerstukken II 2005/06, 30 550 VII, nr. 7) en vervangt het reguliere Financiële overzicht provincies.

#### 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 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007.

**Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen provinciefonds (in € 1000)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Stand OWB 2006</b>	1 070 643	<b>1 070 643</b>	1 070 643	1 070 643	1 070 643	1 070 643
Mutatie 1e suppl. begr. 2006	18 696	<b>18 696</b>	18 696	18 696	18 696	9 646
Nieuwe mutaties	4 547	<b>39 050</b>	39 050	39 050	39 050	48 100
<b>Stand OWB 2007</b>	1 093 886	<b>1 128 389</b>	1 128 389	1 128 389	1 128 389	1 128 389

##### *Uitgaven*

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007.

**Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven provinciefonds (in € 1000)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Stand OWB 2006</b>	1 052 492	<b>1 052 492</b>	1 052 492	1 052 492	1 052 492	1 052 492
Mutatie 1e suppl. begr. 2006	28 488	<b>18 695</b>	18 695	18 695	18 695	9 645
Nieuwe mutaties	4 547	<b>39 050</b>	39 050	39 050	39 050	48 100
<b>Stand OWB 2007</b>	1 085 527	<b>1 110 237</b>	1 110 237	1 110 237	1 110 237	1 110 237

##### *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 regel nieuwe mutaties. In onderstaande tabel 3.1.3. worden deze nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, benoemd en van een toelichting voorzien.

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

Mutatie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Accres 2007		<b>38 003</b>	38 003	38 003	38 003	38 003
Incidentele kosten Valletta	3 500					
Overdracht specifieke uitkering Friese Taal en Cultuur	1 047	<b>1047</b>	1 047	1 047	1 047	1 047
Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet						9 050
totaal nieuwe mutaties	4 547	<b>39 050</b>	39 050	39 050	39 050	48 100

Zie voor een toelichting § 2.1.2.

### 3.2 Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het gemeentefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten wordt normaliter gesproken een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering. Echter naar aanleiding van de implementatie van het kabinetsstandpunt Brinkman wordt de hierbij gebruikelijke voorwaarde dat er zicht is op een overgang naar de algemene uitkering losgelaten. Hierdoor kunnen al bestaande en mogelijke nieuwe specifieke uitkeringen, alsnog aan het gemeentefonds en provinciefonds worden toegevoegd die verdeeltechnisch nooit in de algemene uitkering zouden passen (zie kamerstukken II 2005/06, 30 300 B, nr. 23, blz. 6). Onderstaande tabel 3.2.1 geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het provinciefonds.

**Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (in € 1000)**

Omschrijving	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rivierdijkversterking/ hoofdwaterkering	42 202	42 202	<b>42 202</b>	42 202	42 202	42 202	42 202
Afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen	41 342	75 232	<b>37 616</b>	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>83 544</b>	<b>117 434</b>	<b>79 818</b>	42 202	42 202	42 202	42 202

### 3.3 EMU-tekort

Begin 2004 bleek dat het EMU-tekort in 2003 uit kwam boven de grenswaarde van 3% BBP uit het verdrag van Maastricht. Dit tekort was mede veroorzaakt door een hoger dan verwacht EMU-tekort van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Naar aanleiding hiervan zijn afspraken gemaakt met de koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), InterProvinciaal Overleg (IPO) en Unie van Waterschappen (UvW) om de informatievoorziening te verbeteren en het EMU-saldo van de decentrale overheden te beheersen. Daarbij is onder andere een macro grenswaarde vastgesteld voor het EMU-saldo van de decentrale overheden, welke is doorvertaald naar de individuele gemeenten, provincies en waterschappen. Begin 2005 is opnieuw de balans opgemaakt. Er is toen geconcludeerd dat het EMU-saldo van de totale overheid uit de gevarenszone van -2,5% BBP is gekomen. Afspraak is het EMU-tekort van de decentrale overheid maximaal 0,5% BBP mag bedragen. Het EMU-tekort van de decentrale overheid kwam in 2005 op 0,3% uit en is daarmee nog relatief groot. Het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen zal de ontwikkeling van het EMU-tekort decentrale overheden monitoren.

Om de informatievoorziening verder te verbeteren is een aantal maatregelen getroffen. Zo is een stevige prikkel geïntroduceerd door het toezichtbeleid verder vorm te geven. Het CBS beoordeelt de kwaliteit en tijdigheid van de aangeleverde informatie. Bij blijvende tekortkomingen wordt, na een aanwijzing, op kosten van de medeoverheid door de betreffende toezichthouder gezorgd dat verbetermaatregelen worden genomen. Daarnaast dienen gemeenten en provincies met ingang van de begroting 2006 het EMU-saldo op te nemen in hun begroting. Hierdoor wordt de bewustwording vergroot dat decentrale overheden bijdragen aan het EMU-saldo en kunnen bij een dreigende overschrijding van EMU-grenzen tijdig maatregelen getroffen worden.

Tevens is met VNG, IPO en UvW afgesproken dat de gezamenlijke werkgroep evaluatie normeringsystematiek een structureel regime zal uitwerken voor de beheersing van het EMU-saldo decentrale overheid (t.b.v. de volgende kabinetsperiode). Als sluitstuk van het structureel systeem wordt momenteel regelgeving voorbereid die de minister van Financiën de mogelijkheid geeft een sanctie op te leggen aan de veroorzakers van de overschrijding van de grenswaarde voor het EMU-saldo van de totale overheid. Deze sanctie moet worden gezien als ultimum remedium. Naar verwachting zal de Tweede Kamer in het najaar van 2006 worden geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie.

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

geen.

**B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen****Onderdeel B.1 Afgedaan**

niet van toepassing.

**Onderdeel B.2 In behandeling**

---

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister van BZK zal de Kamer vóór de begrotingsbehandeling informeren over de meest actuele stand van zaken rond het BTW-compensatiefonds en financiële positie bij de provincies.	Kamerstukken II 30 550 VII, nr. 7, blz. 12.	In behandeling bij BZK.

---

ADL	algemene dagelijkse levensverrichtingen
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMvB	algemene maatregel van bestuur
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen
BCF	BTW-compensatiefonds
BDUR	Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen
Bofv	Bestuurlijk Overleg financiële verhouding
EMU	Economische en Monetaire Unie
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
FOP	Financieel Overzicht Provincies
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GF	Gemeentefonds
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GSB	Grote stedenbeleid
IPO	Interprovinciaal Overleg
IWS	Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid
KB	kinderbijslag
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
Nug	Niet uitkeringsgerechtigden
OEM	Overige Eigen Middelen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OSU	Overzicht Specifieke Uitkeringen
OWB	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende Zaak Belasting
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
Rea	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SVB	Stimuleringsregeling Verwerking Baggerspecie
TVcN	Tolk- en Vertaalcentrum Nederland
VHROSV	Volkshuisvesting/Ruimtelijke Ordening/ Stadsvernieuwing
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wet Rea	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening (Nieuwe wet)
WUW	Wet Uitkeringen Wegen (Oude wet)
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds en provinciefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsmethode (zie ook normeringsmethode).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten en provincies die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering uit het gemeentefonds
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten (€ 208 739 000) of provincies (€ 18 152 000) wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringsmethode worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook voorkomen dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Financiële-verhoudingswet	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het gemeentefonds en provinciefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien. Per 1 januari 1998 maakt de regeling voor het provinciefonds ook onderdeel uit van de Financiële-verhoudingswet.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeel-effecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.

Normeringsmethode	Bepaling van het accres van het gemeentefonds en provinciefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeente- en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af». De methode is sinds 1995 van toepassing.
Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringsmethode wordt jaarlijks de omvang van het gemeentefonds en provinciefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.

Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de gemeentelijke of provinciale behoefte aan algemene middelen.
Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.