

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2004

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij de wetsartikelen	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	4
2.1	De beleidsagenda	4
2.1.1	Beleidsprioriteiten	4
2.1.2	Beleidsmutaties	6
2.2	Het beleidsartikel	8
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	8
2.2.2	Operationele beleidsdoelstellingen	9
2.2.3	Budgettaire gevolgen van beleid	10
2.2.4	Budgetflexibiliteit	11
2.2.5	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	11
2.2.6	Groeiparagraaf	12
3	De verdiepingsbijlage	13
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	13
3.2	Integratie-uitkeringen	14
3.3	Algemene uitkeringen, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van de provincies	15
4	De bijlage moties en toezeggingen	17
5	De bijlage Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2004	18

A. Artikelsgewijze toelichting bij de wetsartikelen

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 2004 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2004. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2004.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2004 vastgesteld. De in de begroting opgenomen begrotingsartikelen worden 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 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 2.2.3 van deze memorie.

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

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

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 provinciefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen, evenals de gemeentefondsbegroting, een eigen bijzonder 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 budget uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2004 van het provinciefonds kent de volgende indeling.

Na dit hoofdstuk met de leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het provinciefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2004, 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 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 groeiparagraaf. 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 ontwerpbegroting 2003 naar de stand ontwerpbegroting 2004. Hierbij worden de nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, in de verdiepingsbijlage benoemd en van een toelichting voorzien. In de tweede paragraaf van hoofdstuk 3 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. In hoofdstuk 4 treft u de bijlage «Moties en toezeggingen» aan en hoofdstuk 5 bevat de bijlage «Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2004».

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 beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid voor het provinciefonds. Om een globaal beeld te geven van de context van het provinciefonds wordt in onderstaande tabel 2.1 eerst een overzicht van alle inkomstenbronnen van de provincies gegeven. Vervolgens komen in paragraaf 2.1.1. de beleidsprioriteiten van het provinciefonds aan bod. In paragraaf 2.1.2. worden de belangrijkste beleidsmatige mutaties nader toegelicht.

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

	2002	%	2003	%
1 Heffingen en rechten ¹	22	0,8	20	0,6
2 Eigen belastinggebied	773	26,4	846	25,3
3 Provinciefonds uitkering	1 014	34,6	1 097	32,8
4 Specifieke uitkeringen	1 123	38,3	1 385	41,4
Totaal	2 932	100	3 346	100

¹ Bron: CBS.

Deze tabel laat zien dat de inkomstenbronnen in 2003 bij provincies in totaal zijn gestegen met ruim € 400 miljoen (ruim 14%). De algemene uitkering van het provinciefonds maakt ongeveer 33% uit van de provinciale inkomsten. De stijging van deze uitkering (is relatief iets gedaald) wordt met name veroorzaakt door de normeringssystematiek (zie § 2.2.4.). 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 verdieping-bijlage nader ingegaan.

De gemiddelde jaarlijkse reële groei van het provinciefonds die voor de komende jaren op basis van het Hoofdlijnenakkoord geraamd wordt, bedraagt 1%. Weliswaar is deze groei lager dan in de periode 1999–2003 (ongeveer 2,5%), maar hoger dan in de jaren 1994–1998 (0%–0,5%). Hieruit kan worden afgeleid dat er de komende jaren sprake is van een adequate ontwikkeling van het provinciefonds. Deze conclusie kan ook getrokken worden uit de cijfers uit het zogenoemde Financieel Overzicht Provincies, dat een hulpmiddel is voor de oordeelsvorming in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg tussen Rijk en IPO (en VNG) omtrent de vraag of de provinciale middelen toereikend zijn voor een verantwoorde uitvoering van de provinciale taken (zie ook paragraaf 2.1.1).

2.1.1. Beleidsprioriteiten

Voor 2004 worden als beleidsprioriteiten gesteld:

- *De normeringssystematiek*

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 wordt de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds aangepast in de zin dat de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen (FWI; inkomensdeel) niet meer meetellen binnen de geldende normeringssystematiek. Ontwikkelingen in de hoogte van de bijstandsuitgaven werken in de nieuwe situatie niet langer door op de hoogte van de accessen van het gemeente- en provinciefonds.

In de huidige normeringssystematiek valt het inkomensdeel van het FWI onder de grondslag voor de koppeling van het gemeente- en provinciefonds. Met ingang van 2004 wordt de Wet Werk en Bijstand ingevoerd. Deze regelt de budgettering van de gemeentelijke bijstandsbudgetten. Het Rijk past de totale macrobudgetten aan voor de conjuncturele ontwikkelingen, zodat het budget op macroniveau op peil blijft. Binnen deze nieuwe sturingsfilosofie neemt de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten aan belang toe: efficiënte gemeenten kunnen door doelmatige uitvoering en door effectieve reïntegratie middelen vrijspelen. Het past niet binnen deze nieuwe sturingsfilosofie om de algemene uitkering te laten meegroeien met de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven. Om die reden wordt vanaf 2004 het inkomensdeel van het FWI niet langer meegenomen in de basis waarop het accres wordt berekend. De wijziging van de systematiek gaat in per 2004. Als technische veronderstelling is de gemiddelde bijstandspopulatie van 2002 gehanteerd bij de feitelijke berekening van het effect van de grondslagversmalling.

- *Het Financieel Overzicht Provincies/Plavat*

In 2003 is voor de eerste keer het Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.) uitgebracht. Het F.O.P., dat in aanpak en opzet analoog is aan het eerder ontwikkelde Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.), biedt de cijfermatige onderbouwing voor het bestuurlijke oordeel over de uitkomsten van de normeringsmethode. Het F.O.P. is onderwerp van bestuurlijk overleg van het Rijk met het IPO.

Het F.O.P. geeft een terugblik en een vooruitblik. In de terugblik wordt inzicht gegeven in de gerealiseerde ontwikkeling van inkomsten en uitgaven en van de vermogenspositie van de provincies. De vooruitblik brengt de verwachte ontwikkeling van kosten en inkomsten in beeld; het saldo daarvan geeft een indicatie van de financiële ruimte van de provincies.

Een belangrijke conclusie van het F.O.P. 2003 (zie brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2003 met kenmerk FO2003/72152) is dat de financiële positie van de provincies in de periode 1998–2003 duidelijk is verbeterd. Alle inkomstenbronnen hebben in deze periode een stijging laten zien. Het was mogelijk om met de stijging van de algemene middelen intensiveringen te bekostigen. Op alle uitgavenclusters hebben zich intensiveringen voorgedaan. Ook de gegevens over de vermogens schetsen een positief beeld. Niettemin bestaat er nog onvoldoende inzicht in de financiële risico's om hier harde conclusies aan te verbinden.

Ook de vooruitblik geeft een positief beeld. De financiële ruimte voor de provincies voor de periode 2004–2007 bedraagt de komende jaren cumulatief bijna € 149 miljoen.

Dit bedrag is iets lager dan het bedrag van € 153 miljoen dat in de hierboven genoemde brief van 4 juli is opgenomen; de vooruitblik is geactualiseerd voor de nieuwste inzichten over de prijsontwikkelingen en accressen provinciefonds. Onderstaande tabel 2.1.1. geeft het meerjarenbeeld op grond van de huidige gegevens.

Tabel 2.1.1. Financieel Overzicht Provincies: vooruitblik 2004–2007 (in € 1000)

	2004	2005	2006	2007
<i>Kostenontwikkeling</i>				
– Taakmutaties algemeen	– 72 396	– 92 204	– 92 204	– 92 204
– Taakmutaties specifiek	0	0	0	0
– Areaal	4 645	8 573	12 142	15 492
– Prijzen (MRB CBS)	33 029	69 727	106 713	146 540
Totale kostenontwikkeling	– 34 722	– 13 904	26 651	69 828
<i>Inkomstenontwikkeling</i>				
– Taakmutaties	– 76 269	– 96 077	– 96 077	– 96 077
– Accres	21 640	33 947	69 867	116 490
– MRB	38 449	80 467	124 483	171 590
– OEM	5 847	12 572	19 412	26 778
– Specifieke uitkeringen	0	0	0	0
Totale inkomstenontwikkeling	– 10 333	30 909	117 686	218 781
Financiële ruimte	24 389	44 813	91 035	148 953

Het F.O.P. is een belangrijk product in het kader van *Plan van Aanpak Transparantie* in de financiële verhouding (Plavat; zie ook Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 7). In dit plan is vastgelegd welke stappen worden ondernomen om te komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het gaat hierbij om het in kaart brengen van de financiële inkomensstromen, hoe deze worden besteed en welke effecten hiermee worden beoogd. Het inzicht dat wordt verkregen kan betrokken worden bij de uitkomst van de normeringssystematiek en de ontwikkeling van de lokale en regionale heffingen. Het Plavat moet leiden tot een meer doelmatige inzet en verdeling van middelen. Over de voortgang van het Plavat-traject wordt de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd. De laatste informatie daarover is gegeven in brieven van de fondsbeheerders van 4 juli 2003 (kenmerk: FO2003/72152) en van 17 december 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 B en C, nr. 8).

2.1.2. Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2003 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2004 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2002 tot en met 2008. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2.1.2. Overzichtstabel uitgaven provinciefonds (in € 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerpbegroting 2003	1 083 244	1 096 623	973 254	953 447	953 447	953 447	
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):							
1) Accres 2002		28 204					
Structurele doorwerking		10 053	10 053	10 053	10 053	10 053	
2) Accres 2003		7 710	7 710	7 710	7 710	7 710	
3) Accres 2004			21 793	21 793	21 793	21 793	
4) Dualisering prov.bestuur		700	900	900	900	900	
Overige mutaties	1 000						
Stand ontwerpbegroting 2004	1 084 244	1 143 290	1 013 710	993 903	993 903	993 903	993 903

Toelichting op de mutaties

1. Accres 2002/uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2002

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 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.

De aangehouden behoedzaamheidsreserve voor het jaar 2002 is in april 2003 op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2002 volledig uitgekeerd. Daarnaast is € 10,053 miljoen als positieve nacalculatie aan de provincies uitgekeerd omdat de realisatie rijksbegroting hoger is uitgevallen dan geraamd. In totaal is dus op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2002 € 28,204 miljoen aan de provincies uitgekeerd. De positieve nacalculatie van de behoedzaamheidsreserve 2002 van € 10,053 miljoen heeft een structurele doorwerking naar volgende begrotingsjaren¹.

2. Accres 2003

Het accres wordt afgeleid van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Als gevolg van mutaties daarin wordt het accres 2003 positief bijgesteld met € 7,710 miljoen tot € 47,188 miljoen (stand Voorjaarsnota 2003).

3. Accres 2004

Op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2004 bij Miljoenennota 2004 berekend op € 21,793 miljoen. De bevoorschotting aan de provincies zal tot de Voorjaarsnota 2004 op dit bedrag zijn gebaseerd, waarna een nieuw bijstellingsmoment aanbreekt. Zoals reeds beschreven in paragraaf 2.1.1 wordt de normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds aangepast in de zin dat de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen (FWI; inkomensdeel) niet meer meetellen binnen de geldende normeringssystematiek. Hierdoor is in vergelijking met de oude systematiek (waarbinnen de uitgaven aan het Fonds Werk en Inkomen wel meetelden) de groei van het provinciefonds in 2004 lager uitgekomen. Het onderstaande staatje toont de gevolgen van de grondslagversmalling voor het accres:

¹ De nacalculatie 2002 is niet, zoals normaal wel gebeurt, bij 1e suppletore begroting 2003 structureel in het meerjarenbeeld van de begroting opgenomen, aangezien er op dat moment nog geen duidelijkheid bestond over de grootte van het accres in het huidige jaar. Bij de onderhavige begroting 2004 wordt het bedrag van € 10,053 miljoen structureel ingeboekt voor de jaren 2003 en volgende.

	2004	2005	2006	2007
Verlaging accres als gevolg van grondslag-versmalling gf/pf (in € 1000)	150 000	165 000	145 000	130 000

Per saldo zal het accres voor 2004 uitkomen op 1,94% nominaal (0,43% reëel).

4. Dualisering provinciaal bestuur

Als compensatie voor de kosten van de griffier-nieuwe-stijl is bij Voorjaarsnota 2003 voor het uitkeringsjaar 2003 € 0,7 miljoen aan het provinciefonds toegevoegd, en per uitkeringsjaar 2004 het structurele jaarlijkse bedrag van € 0,9 miljoen. Bij suppletore begrotingen van 2003 en 2004 zal als structurele compensatie voor de kosten van de rekenkamer(funcctie) nog € 0,44 miljoen jaarlijks worden toegevoegd.

In verband met de ontvlechting van het lidmaatschap van provinciale staten en gedeputeerde staten is al eerder voor het uitkeringsjaar 2003 € 0,681 miljoen toegevoegd, per uitkeringsjaar 2004 opgehoogd tot het structurele niveau van € 0,908 miljoen.

Per 2004 komt de toevoeging aan het provinciefonds in verband met de kosten van de dualisering van het provinciaal bestuur op totaal € 2,248 miljoen structureel.

Het verschil in de stand ontwerpbegroting 2003 in tabel 2.1.3 (bovenste regel) tussen begrotingsjaar 2004 en begrotingsjaar 2003 bedraagt € 123,369 miljoen. Dit verschil wordt verklaard doordat in de ontwerp-begroting 2002 al twee mutaties voor begrotingsjaar 2004 zijn opgenomen en toegelicht. Het betreft een toevoeging van € 0,227 miljoen in verband met Elzinga/dualisering (in verband met ontvlechting lidmaatschap GS/PS waarvoor per 2003 al € 0,681 miljoen is toegevoegd; structureel is dus per 2004 € 0,908 miljoen per jaar beschikbaar) en een onttrekking van € 123,596 miljoen in verband met de invoering van het BTW-compensatiefonds.

2.2. Het beleidsartikel

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 gezamenlijk onderschreven 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. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de provincies.

2.2.2. Nader geoperationaliseerde doelstellingen

De bovengenoemde algemene hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in beide onderstaande operationele doelstellingen:

1. De provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De omvang van het provinciefonds ontwikkelt zich volgens de normeringssystematiek en door de toevoeging en/of onttrekking van 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 er ook raakvlakken zijn met de beleidsdoelstellingen van het Rijk en de gemeenten.
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.

Om te kunnen bepalen of bovenstaande doelstellingen in voldoende mate worden bereikt zijn een aantal prestatie-indicatoren beschikbaar. Binnen de systeemverantwoordelijkheid, waarvoor de fondsbeheerders verantwoordelijk zijn, spitsen de prestatiegegevens ook in deze begroting zich toe op de omvang en de verdeling van het provinciefonds. Daarbij sluiten de prestatiegegevens aan bij de onderverdeling in de operationele doelstellingen. De prestatiegegevens omtrent de omvang omvatten de werking van de normeringssystematiek en het nieuwe Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.), terwijl de prestatiegegevens aangaande de verdeling zich richten op het Periodiek OnderhoudsRapport.

Prestatie-indicatoren omvang:

1. De werking van de normeringssystematiek.
In 1995 is afgesproken om eens per half jaar bestuurlijk overleg te voeren rond de (uitkomsten van) de normering. Indien een van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kunnen deze uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld. In de periode 1995–2002 hebben deze bestuurlijke overleggen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de normeringssystematiek, waaruit kan worden afgeleid dat deze heeft voldaan.

In het Strategisch Akkoord is de systematiek gewijzigd en is besloten tot afschaffing van de reeds eerder beschreven rentecorrectie. In 2006/2007 zal een volgende evaluatie van de normeringssystematiek plaatsvinden.

2. Financieel Overzicht Provincies.

Het Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.) biedt de cijfermatige onderbouwing voor het bestuurlijke oordeel over de uitkomsten van de normeringsmethode. Het overzicht geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van provincies. Zie ook paragraaf 2.1.1. van deze memorie van toelichting.

Prestatie-indicatoren verdeling

3. Het Periodiek OnderhoudsRapport.

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 aansluiting van de verdeling van de provinciefonds-middelen bij de kostenstructuur van de provincies. Deze rapportage wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. Uit het POR 2004 blijkt dat de algemene uitkering uit het provinciefonds ook op clusterniveau over het algemeen goed blijft aansluiten bij de begrote netto-uitgaven van de provincies. Het POR 2004 is een bijlage bij voorliggende begroting.

2.2.3. 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 2.2.3. Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verplichtingen	1 082 289	1 133 238	1 031 862	1 012 054	1 012 054	1 012 054	1 012 054
Uitgaven:	1 084 244	1 143 290	1 013 710	993 903	993 903	993 903	993 903
Programma-uitgaven							
* algemene uitkering	976 514	1 035 560	905 980	906 865	906 865	906 865	906 865
* integratie-uitkeringen	107 730	107 730	107 730	87 038	87 038	87 038	87 038
Ontvangsten	1 084 244	1 143 290	1 013 710	993 903	993 903	993 903	993 903

Deze tabel is exclusief de kosten in de zin van materiële en personele uitgaven van de fondsbeherende directies bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 18,152 miljoen), 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 2004 van de algemene uitkering bedraagt € 905 980 000, vermeerderd met € 18 152 000 wat resulteert in € 924 132 000. Zie ook wetsartikel 3.

2.2.4. 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.

De omvang van de uitgaven wordt structureel bepaald door de normeringsmethodiek waarvoor gekozen wordt. Als regel houdt de methodiek in dat de ontwikkeling van het provinciefonds een afgeleide is van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. De 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 omindien 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 2004. Dit is inclusief de wijziging van de berekening van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Tabel 2.2.4. Accessen provinciefonds, stand Miljoenennota 2004

Uitkeringsjaar	2000	2001	2002	2003	2004
Accrespercentage	6,74%	8,00%	5,38%	3,62%	1,94%
In miljoenen euro	55,679	75,628	55,216	39,179	21,793

2.2.5. 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 belasting-opbrengsten 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 uitkeringen 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 volume-gegevens leidt tot bijstellingen 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. De uitkering uit 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 bijstelling van de omvang van het fonds noodzakelijk. Dit wordt gerealiseerd met de hulp van de normeringssystematiek, die bijgestuurd kan worden door bestuurlijke weging. In § 2.2.4 is de werking van deze systematiek toegelicht.

Met betrekking tot de raming geldt dat gezien de systematiek van het provinciefonds de vastgestelde begroting geheel tot realisaties, in de vorm van uitkeringen aan de provincies, zal leiden (zie ook § 2.2.4).

2.2.6. Groeiparaagraaf

In deze memorie van toelichting is een nieuwe prestatie-indicator opgenomen, het jaarlijkse Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.). De komende tijd zal aan de verdere ontwikkeling van dit instrument worden gewerkt. Ook met betrekking tot het Periodiek OnderhoudsRapport blijft de verdere ontwikkeling een continu aandachtspunt.

3. VERDIEPINGSBIJLAGE

Deze bijlage geeft voor het provinciefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2003 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2004. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 939, nrs. 1 en 2) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In de tweede paragraaf van deze verdiepingsbijlage wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven. 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 2003 naar de stand ontwerpbegroting 2004.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen provinciefonds (in € 1000)

	t/m 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand OWB 2003			1 114 775	991 406	971 598	971 598	971 598	
Mutatie 1e suppl. begr. 2003			700	900	900	900	900	
Mutatie amendement 1e suppl. begr. 2003				0	0	0	0	
Nieuwe mutaties			17 763	39 556	39 556	39 556	39 556	
Stand OWB 2004		1 082 289	1 133 238	1 031 862	1 012 054	1 012 054	1 012 054	1 012 054
Openstaande verplichtingen	0	0	263 258	pm	pm	pm	pm	pm

Uitgaven

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2003 naar de stand ontwerpbegroting 2004.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven provinciefonds (in € 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand OWB 2003		1 096 623	973 254	953 447	953 447	953 447	
mutatie 1e suppl. begr. 2003		28 904	900	900	900	900	
mutatie amendement 1e suppl. begr. 2003		0	0	0	0	0	
nieuwe mutaties		17 763	39 556	39 556	39 556	39 556	
Stand OWB 2004	1 084 244	1 143 290	1 013 710	993 903	993 903	993 903	993 903

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	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. structurele doorwerking access 2002	10 053	10 053	10 053	10 053	10 053	10 053
2. accres 2003	7 710	7 710	7 710	7 710	7 710	7 710
3. accres 2004		21 793	21 793	21 793	21 793	21 793
Totaal	17 763	39 556	39 556	39 556	39 556	39 556

Voor een toelichting op de nieuwe mutaties zie § 2.1.2.

3.2. 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. geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het provinciefonds.

Tabel 3.2. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (in € 1000)

Omschrijving	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen	62 894	62 894	62 894	42 202	42 202	42 202	42 202
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	41 342	41 342	41 342	41 342	41 342	41 342	41 342
Totaal	107 730	107 730	107 730	87 038	87 038	87 038	87 038

Het Tijdelijk besluit integratie-uitkering personele middelen VERDI (Stb. 1999, 432) loopt tot en met 2002. Momenteel vindt overleg plaats over de toekomst van deze integratie-uitkering. Voor 2003 en 2004 is besloten dat de integratie-uitkering ongewijzigd wordt voortgezet. Voor de jaren na 2004 is het bedrag in tabel 3.2. gelijk gehouden in afwachting van nadere besluitvorming.

De bedragen van de integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen zijn vooralsnog bevroren op het niveau van 2001. Zodra

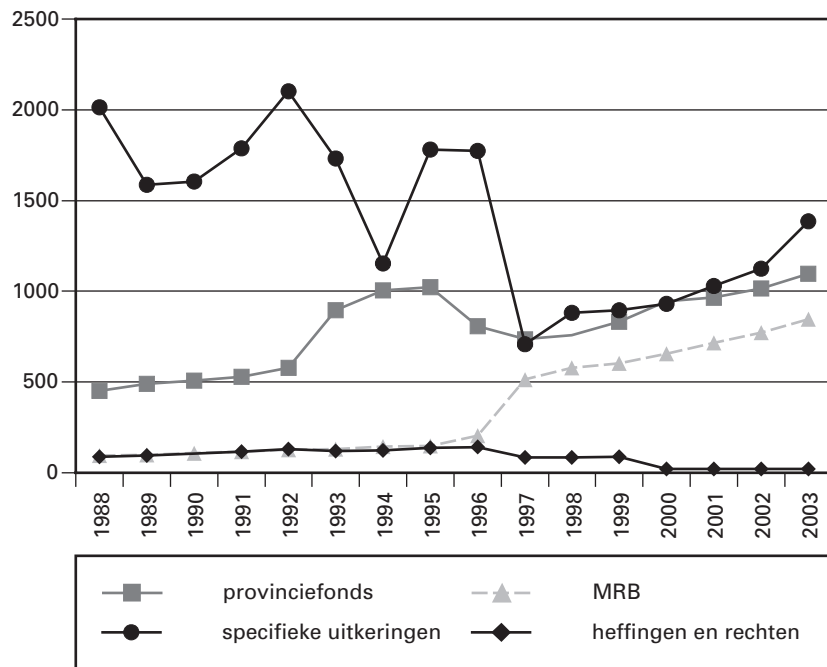
het wetsvoorstel *Wijziging van de mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale omroep* is aangenomen zal voor het totaal aan middelen dat aan het provinciefonds is toegevoegd voor regionale omroepen een nieuwe verdeling worden aangebracht. Onderdeel daarvan is een nieuw driejarig integratietraject.

3.3. Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van de provincies

In deze paragraaf wordt een kort overzicht gegeven van 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.

Grafiek 3.3



Specifieke uitkeringen

Grafiek 3.3 laat zien dat er, ondanks het schoksgewijze verloop, een duidelijke daling waarneembaar is in het bedrag dat aan specifieke uitkeringen aan provincies is uitgekeerd, en dat het bedrag de laatste jaren echter weer aan het oplopen is. Een aanzienlijk deel van de daling in de specifieke uitkeringen is aan de algemene middelen van de provincies (overheveling naar het provinciefonds) toegevoegd. De grafiek geeft deze verschuiving weer. Het structureel oplopen van de bedragen provinciefonds is voor een belangrijk deel te verklaren door de jaarlijkse accessen (conform de normeringsmethodiek).

Het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) stelt dat in 2003 de specifieke uitkeringen aan de provincies ruim € 1,3 miljard bedragen, hetgeen een stijging van meer dan 20% ten opzichte van de stand 2002 betekent.

Eigen inkomsten

De Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2003 gaat in op de lokale heffingen (waaronder begrepen de provinciale heffingen) in het algemeen. Het kabinet is van oordeel dat in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2003 sprake is van een forse stijging van de lokale heffingen, die het niet kan verklaren. Gelet op de forse ontwikkeling acht het kabinet het noodzakelijk de decentrale lastenontwikkeling en de oorzaken daarvan te bespreken met de bestuurlijke partners (de VNG en het IPO). Nadere informatie over (de ontwikkeling van) de lokale heffingen is te vinden in de ontwerp-begroting 2004 van het gemeentefonds.

4. DE BIJLAGE MOTIES EN TOEZEGGINGEN

Er zijn geen openstaande moties of toezeggingen.

5. DE BIJLAGE PERIODIEK ONDERHOUDSRAPPORT PROVINCIEFONDS 2004

HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel en inrichting POR 2004

Het Periodiek Onderhoudsrapport provinciefonds (POR) is een jaarlijks rapport, dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het provinciefonds, in relatie tot de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de provincies. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in het kader van de financiële verhouding Rijk provincies in bredere zin, voor zover die gevolgen hebben voor de verdeelsystematiek.

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële Verhoudingswet 1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen, zodat grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 zouden kunnen worden vermeden. Dit is natuurlijk ook voor het provinciefonds van belang.

Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en dit vindt zijn neerslag in het POR, dat als bijlage bij de begroting van het provinciefonds aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Via het POR kunnen relevante ontwikkelingen worden beschreven en geanalyseerd, en indien daartoe aanleiding is, kunnen de bevindingen aanleiding geven tot aanpassingen of bijstellingen.

In het POR 2004 staan dan ook de twee volgende vragen centraal:

1. is het verdeelstelsel van het provinciefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de provincies?

Om deze vraag te beantwoorden is in de afgelopen jaren een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het provinciefonds wordt geconfronteerd met de provinciale begrotings- en rekeningsgegevens. De bevindingen worden gepresenteerd in hoofdstuk 3.

2. Welke onderhoudsvraagstukken doen zich voor in de werking van het stelsel? Het gaat daarbij om onderhoud aan de werking van het stelsel als zodanig (bijvoorbeeld aanpassing van clusters of van maatstaven), maar ook om de effecten die beleidsvoornemens en maatregelen van het Rijk hebben op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in den brede.

De onderwerpen die voortvloeien uit deze twee vragen zijn opgenomen op een *onderhoudsagenda* (zie hoofdstuk 4). Deze onderhoudsagenda geeft tevens bij elk onderwerp weer in welke fase van onderhoud dit onderwerp zich bevindt. Er zijn drie fasen: signalering, onderzoek en aanpassing. Signalering betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd, onderzoek betekent dat er nader onderzoek naar plaatsvindt en aanpassing houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding c.q. in het verdeelstelsel aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het provinciefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd.

1.1.2 Andere rapportages financiële verhouding

Naast het Periodiek OnderhoudsRapport zijn nog andere documenten voor de fondsbeheerders van belang in het kader van hun verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding.

Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.)

Waar het POR zich vooral concentreert op de werking van het verdeelstelsel, is de focus van het Financieel Overzicht Provincies (kortweg F.O.P.) gericht op de (uit)werking van de normeringssystematiek die bepalend is voor de voeding van het provinciefonds.

Kort gezegd: het POR richt zich op de verdeling, het F.O.P. richt zich op de omvang. Het F.O.P. probeert daartoe inzicht te verschaffen in de financiële ruimte van provincies, waarbij niet alleen de algemene uitkering uit het provinciefonds van belang is, maar vooral ook het scala aan specifieke uitkeringen, die doorgaans ook beslag leggen op de financiële ruimte van provincies, alsmede de provinciale eigen inkomsten en vermogens. Het F.O.P. vervult een rol bij het halfjaarlijks bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO over de normering.

Het geschetste onderscheid tussen F.O.P. en POR is overigens nog niet geheel uitgekristalliseerd, hoofdzakelijk doordat het F.O.P. nog in ontwikkeling is en ook het POR zich permanent ontwikkelt. Daardoor zullen de bestaande contouren in de komende jaren steeds verder worden uitgewerkt.

Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU)

Daarnaast is er nog het Overzicht Specifieke Uitkeringen (kortweg OSU), dat een overzicht geeft van alle specifieke uitkeringen: de omvang, het bestuurlijk arrangement, de verantwoordingsregels, enzovoort.

Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen

Jaarlijks brengt het kabinet een monitor uit waarin de ontwikkeling van de lokale heffingen in het lopend jaar wordt weergegeven en geanalyseerd. Op basis van deze gegevens formuleert het kabinet in het MILH een oordeel over de ontwikkeling van de lokale heffingen.

Circulaires provinciefonds.

Twee keer per jaar, in mei en september (en indien nodig vaker) verschijnt de circulaire provinciefonds. Deze informeert de provincies over de laatste stand van zaken met betrekking tot de algemene uitkering. Voor provincies is dit essentiële informatie voor hun eigen begrotingscyclus.

De circulaire geeft de ontwikkelingen weer die van invloed zijn op de algemene uitkering en hun financiële doorwerking. Dat betekent dat veel onderwerpen die in het POR centraal staan, ook in de circulaire een belangrijke plaats hebben. De circulaire dient daarbij primair als informatievoorziening richting de provincies, waarbij de Tweede Kamer de circulaire ter kennisneming ontvangt. Het POR dient primair als informatievoorziening richting het parlement, het POR wordt echter wel ter kennisneming aan de provincies gezonden.

Deze rapportages samen geven invulling aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en de minister van Financiën voor de financiële verhouding in den brede, zoals vastgelegd in de provinciewet en de financiële verhoudingswet.

Tabel 1.1

	F.O.P.	POR	MILH	OSU
Onderwerp	Omvang Algemene Uitkering	Verdeling Algemene Uitkering	Ontwikkeling Eigen Inkomsten	Overzicht van alle specifieke uitkeringen
Primair bestemd voor	Kabinet, fondsbeheerders, bestuurlijk overleg met IPO over normering	Kabinet, Tweede Kamer, fondsbeheerders	Kabinet, Fondsbeheerders Tweede Kamer	Kabinet, Tweede Kamer
Karakter	Geeft inzicht in de totale financiële ruimte van provincies; dus algemene uitkering in relatie tot eigen inkomsten, specifieke uitkeringen, provinciale vermogens	Aangeven belangrijke ontwikkelingen in verdeelstelsel, signaleren van ontwikkelingen. Kan leiden tot nader onderzoek of tot aanpassingen	Geeft inzicht in de ontwikkeling van de eigen inkomsten van provincies	«Naslagwerk», overzicht van bestuurlijk en financieel arrangement. Verantwoording met een bestuurlijk karakter. Systeemverantwoordelijkheid min van BZK

1.1.3. Opbouw van het POR 2004

De opbouw van dit POR is als volgt:

Hoofdstuk 2 bevat de onderhoudsagenda van het afgelopen jaar. In feite is hoofdstuk 2 een terugblik, waarbij de onderwerpen van de onderhoudsagenda die in het POR 2003 waren geagendeerd worden langsgelopen en per onderwerp wordt gerapporteerd welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Aan de hand daarvan is opnieuw bepaald in welke fase van het onderhoud de onderwerpen zich bevinden (signalering, onderzoek of aanpassing). Zodoende wordt duidelijk hoe de ontwikkelingen van het afgelopen jaar leiden tot veranderingen in onderhoudsfase.

Hoofdstuk 3 bestaat uit de *scan*. Daarin wordt op het niveau van de clusters weergegeven hoe de uitkomsten van de verdeelsystematiek zich verhouden tot de gegevens uit de provinciale begrotingen en rekeningen. Belangrijke bevindingen uit de scan kunnen leiden tot agendering op de onderhoudsagenda.

Hoofdstuk 4 bevat de nieuwe onderhoudsagenda 2004.

1.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Hoofdstuk 2

Op een aantal lopende onderwerpen van de onderhoudsagenda hebben zich relevante ontwikkelingen voorgedaan. Dit betreft zowel onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met de verdeelsystematiek als onderwerpen die voortkomen uit beleidsvoornemens van departementen. Bij laatstgenoemde onderwerpen zijn de fondsbeheerders goed betrokken. De Kamer is over een deel van deze onderwerpen reeds geïnformeerd bij de Voorjaarsbrief van de Minister van BZK (Kamerstukken II 2002/03, 28 600B, nr 11).

Op een aantal onderwerpen is er in het afgelopen jaar weinig voortgang geweest. Daarom zijn deze onderwerpen wel vermeld, maar worden in dit POR niet verder toegelicht.

Hoofdstuk 3

De centrale vraag bij de scan is of de dynamiek van het verdeelmodel de dynamiek van de feitelijke uitgaven kan volgen. Over het geheel genomen laat het meerjarenbeeld zowel bij de vergelijking op basis van de begrotingen als die op basis van de rekeningen twee trends zien:

1. de groei in (en ook de omvang van) de feitelijke netto-lasten voor het totaal van de clusters is hoger dan die van de genormeerde netto-

lasten (de verdeeluitkomsten); dit is in lijn met de bevinding dat de provincies feitelijk meer te besteden hebben dan waar in het verdeelstelsel van wordt uitgegaan;

2. de groei in de feitelijke netto-lasten is verhoudingsgewijs het hoogst bij de clusters Bestuur en Ruimte. Ook het cluster Water&milieu groeit verhoudingsgewijs sterker als het totaal van de netto-lasten. Voor dit laatste cluster is ook in de verdeling een verhoudingsgewijs sterke groei te constateren. Voor de clusters Bestuur en Ruimte is dat niet of nauwelijks het geval.

De relatief hoge netto-lasten bij het cluster Bestuur – relatief, want het betreft hier in omvang het kleinste cluster – lijken deels voort te vloeien uit de wijze waarop lasten boekhoudkundig worden verwerkt: uitgaven die lastig zijn uit te splitsen worden meer en meer toegerekend aan algemeen bestuur. Bij het cluster ruimte komt de vraag op of de dynamiek van het verdeelstelsel de ontwikkeling in dit cluster voldoende volgt. Het kan zijn dat bijv. cofinanciering hierbij een storende rol speelt vanuit de aanname dat de groei in de inkomsten deels worden ingezet om extra projecten gedeeltelijk via cofinanciering te dekken. Het verschil op basis van de rekeningen 2001 is in tegenstelling tot het vorige POR ten opzichte van voorgaande jaren beduidend toegenomen.

Er is, alles overziende, geen aanleiding voor nader onderzoek. Er zijn geen aanwijzingen voor een mogelijke scheve verdeling. De mogelijke verstoring van invloed van cofinanciering in het cluster Ruimte kan, indien de waargenomen trend in dat cluster ook in het volgende POR naar voren komt, dan tot nader onderzoek aanleiding geven.

Hoofdstuk 4

Het aantal nieuwe beleidsvoornemens dat op de financiële verhouding af komt, lijkt minder groot dan vorig jaar. Voor een belangrijk deel is dat het gevolg van de kabinetswisselingen en de demissionaire perioden in het afgelopen jaar. Ook zijn de meest recente ontwikkelingen als gevolg van het Hoofdlijnen-akkoord nog niet verwerkt. De Tweede Kamer zal hierover in de loop van september afzonderlijk worden geïnformeerd.

Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

Alvorens in te gaan op de onderhoudsactiviteiten aan het verdeelstelsel (hoofdstuk 2) en de resultaten van de scan (hoofdstuk 3) volgt hier een korte toelichting op de uitgangspunten van het verdeelstelsel.

De belangrijkste uitgangspunten zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit, omdat het provinciefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom is, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is. Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wel moet inspelen op belangrijke verschillen in kostenstructuur tussen provincies. De verdeelsystematiek beoogt namelijk een zodanige verdeling dat alle provincies over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in alle provincies hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van provinciaal beleid. Waar het om gaat is dat provincies een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel genieten. De belastingcapaciteit van de provincie wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van clusters die op globaal niveau een taak-/beleidsveld bestrijken. De clusters vormen het aangrijpingspunt van de scan van hoofdstuk 3, waar op clusterniveau een vergelijking wordt gemaakt tussen de uitgaven volgens de provinciale

begrotingen/rekeningen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en andere niet worden gehonoreerd. Een ijking bevat dus een expliciete normstelling.

Zoals gezegd bevat het provinciefonds een algemene, ongeoormerkte geldstroom en is het nadrukkelijk geen optelsom van verschillende deelbudgetten. In dat licht zijn de fondsbeheerders dan ook uiterst terughoudend ten aanzien van de bepaling van zogenaamde fictieve budgetten. Bij fictieve budgetten gaat het om de vraag hoeveel «er in het provinciefonds zit voor taak x».

HOOFDSTUK 2. ONDERWERPEN VAN DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR2003 voor het jaar 2003 waren geagendeerd. Er wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen op de verschillende dossiers en op basis daarvan wordt gewogen in welke fase van het periodiek onderhoud het onderwerp zich nu bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. In paragraaf 2.3 worden twee onderwerpen toegelicht die weliswaar niet op de onderhoudsagenda van 2003 stonden, maar die in het afgelopen jaar van belang zijn geweest in verband met de werking van het verdeelstelsel. Het betreft de integratie-uitkeringen en de uitname uit het provinciefonds die samenhangt met de invoering van het BTW-compensatiefonds.

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Uitgavenontwikkeling in cluster bestuur en cluster Ruimte

Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit POR waarin over de scanbevindingen wordt gerapporteerd.

2.1.2 Maatstaf warmtekrachtkoppeling

De jaarlijkse veranderingen in de eenheden van deze maatstaf blijken nul of gematigd te zijn. Gezien het uitblijven van de veronderstelde schoksgewijze ontwikkeling en gezien de bevindingen in de scan voor het cluster water&milieu (het enige cluster met de maatstaf warmtekrachtkoppeling) is er geen reden voor nader onderzoek. Het onderwerp blijft op de onderhoudsagenda staan, in het volgende POR zal bekeken worden of dit onderwerp kan worden afgevoerd.

2.2 Beleidsvoornemens departementen die de algemene uitkering raken

2.2.1 Regionale omroepen (wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet)

Het kabinet heeft zich voorgenomen om de algemene uitkering uit het provinciefonds structureel te verhogen in verband met de regionale omroep. De gelden hiervoor staan nu nog op de begroting van OCW. Deze gelden zullen met ingang van 2004 worden overgeheveld naar de algemene uitkering, indien tijdig wordt besloten conform het wetsvoorstel Wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep (Kamerstukken II 2002/03, 28 856).

Het wetsvoorstel bevat een wettelijke zorgplicht voor de provincies om de regionale omroep minstens op het voorzieningsniveau van 2001 te handhaven.

2.2.2 Integratie-uitkering Verdi

De integratie-uitkering Verdi had een voorziene aflooptdatum per 1 januari 2003. Het betreft middelen die in 1998 zijn toegevoegd aan het gemeente-

fonds en het provinciefonds als compensatie voor personele kosten voor de uitvoering van het Verdi-convenant. Er is gekozen voor een integratie-uitkering omdat de taken en bevoegdheden én de gelden verschillend zijn verdeeld tussen gemeenten, provincies en kaderwet-regio's; in deze constellatie was een integratie-uitkering de enige manier om oneerlijke herverdeeleffecten te voorkomen. Dit was bedoeld als tijdelijk; de kaderwet-regio's zouden immers worden opgeheven met ingang van 2003 (einde looptijd Kaderwet Bestuur in Verandering). De rechtstreekse uitkering aan de kaderwet-regio's zou dan vervallen en alle geldstromen zouden dan via gemeente-en provinciefonds gaan lopen; op dat moment zouden de integratie-uitkeringen in de fondsen kunnen «invloegen». Inmiddels is echter de looptijd van de Kaderwet met twee jaar verlengd (dus tot 2005). De fondsbeheerders hebben niettemin toch willen bezien of het verantwoord zou zijn de integratie-uitkering conform de oorspronkelijke regeling te beëindigen en hebben daartoe overleg gevoerd met de verschillende betrokken partijen (koepel van kaderwetbesturen SKVV, VNG, IPO en ministerie van VenW). Er bleek echter geen aanvaardbare wijze te bedenken om de integratie-uitkering te beëindigen, zo lang de bestuurlijke taak- en bevoegdheidsverdeling vooralsnog ongewijzigd blijft. Daarom is besloten de looptijd van de integratie-uitkering ook te verlengen tot 1-1-2005.

2.2.3 Dualisering provinciebestuur

Bij de inwerkingtreding van de dualisering werd in verband met de ontvlechting van het lidmaatschap van het lidmaatschap van provinciale straten en gedeputeerde staten voor het uitkeringsjaar 2003 € 0,681 miljoen toegevoegd aan het provinciefonds, per uitkeringsjaar 2004 opgehoogd tot het structurele niveau van € 0,908 miljoen. Door de Tweede Kamer werd bij motie verzocht om de financiële gevolgen van de dualisering in kaart te brengen en daarover met het IPO te overleggen, en onderbouwd aan te geven hoe de financiering zal geschieden. Het overleg met het IPO heeft inmiddels plaats gevonden. Over de hoogte van de kosten van de dualisering verschillen het rijk en het IPO van opvatting. U wordt hierover in een brief van de minister van BVK aan de vaste kamercommissie nader geïnformeerd. Ter compensatie van een deel van de kosten van de griffier nieuwe stijl is bij Voorjaarsnota 2003 voor het uitkeringsjaar 2003 € 0,7 miljoen aan het provinciefonds toegevoegd, en per uitkeringsjaar 2004 het structurele jaarlijkse bedrag van € 0,9 miljoen. Bij suppletore begrotingen zal als structurele compensatie voor de kosten van de rekenkamer(funcctie) nog € 0,44 miljoen per uitkeringsjaar 2003 worden toegevoegd.

Aannemelijk is dat de totale kosten van de dualisering hoger zullen zijn dan de geboden compensatie, waarbij de omvang van het verschil wel afhangt van keuzen die provincies zelf maken. Aangezien dualisering met name een nieuwe wijze van politiek bedrijven behelst, gericht op het stimuleren van de kwaliteit van de provinciale democratie, acht de regering het gerechtvaardigd dat van de provincies een eigen inspanning wordt gevraagd om de hogere kosten zelf te bekostigen. Op het bestuurlijk overleg normering 2004 zal opnieuw worden overlegd over dit dossier.

2.2.4 Archeologie: verdrag van Valletta

In het POR 2003 werd melding gemaakt van de implementatie van het verdrag van Valletta. Kern van dit voorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten. De provincies wijzen archeologisch waardevolle

gebieden aan; binnen die gebieden worden gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van de benodigde vergunningen.

In het POR 2003 werd uitgegaan van implementatie in 2004, door de kabinetswisseling en de demissionaire periode in de tussentijd is het traject van het wetsvoorstel vertraagd. Er wordt nu uitgegaan van inwerkingtreding in 2005. Met ingang van dat jaar is een overheveling van in totaal € 9 miljoen voorzien van de begroting van OCW naar het gemeente- en provinciefonds. Voor de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding is een bedrag voorzien in verband met aanloopkosten. Dit onderwerp blijft op de onderhoudsagenda; in het voorjaar van 2004 wordt de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd.

2.2.5 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) leidt bij provincies en gemeenten tot een wijziging in het takenpakket. Teneinde inzicht te verwerven in de financiële en organisatorische gevolgen is nagegaan in hoeverre er sprake is van een verschuiving in de omvang en de aard van het takenpakket en hoe zich dat qua bestuurlijke kosten verhoudt tot taken die in het kader van de huidige WRO worden uitgevoerd.

Uit het door een extern bureau uitgevoerde onderzoek blijkt dat een aantal veranderingen die de nieuwe WRO met zich meebrengt, alleen voor gemeenten financiële effecten heeft. Dit onderwerp wordt van de onderhoudsagenda afgevoerd.

2.2.6 Waterbeleid 21e eeuw

Op 2 juli 2003 is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) ondertekend door Rijk, Unie van waterschappen, provincies en VNG. Dit NBW bevat 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. De aanpak en uitvoering van de maatregelen vindt gefaseerd plaats. De investeringen die zijn voorzien op korte termijn (periode 2003–2007) komen primair voor rekening van provincies, waterschappen en gemeenten, Rijk en EU-subsidieregelingen. Het Rijk stelt aanvullend als cofinanciering voor de periode 2004–2007 eenmalig een bedrag van totaal 100 miljoen euro beschikbaar voor de aanpak van regionale wateroverlast, conform het nieuwe regeerakkoord. Ook spant het Rijk zich in om zo mogelijk reeds per 1 januari 2004 één financieringsloket voor de bundeling van bestaande geldstromen voor zowel het landelijke als het stedelijke gebied te realiseren (mits Europese wet- en regelgeving dit toestaat). Nog niet alle aspecten van de financiering zijn helemaal duidelijk uitgekristalliseerd, zodat het ook nog niet precies duidelijk is wat de gevolgen zijn voor de financiële verhouding. Daarom blijft dit onderwerp op de onderhoudsagenda, in de onderzoeksfase. In het voorjaar van 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.7 Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»

In het POR2003 werd aangekondigd dat de veiligheidsambities in het Strategisch Akkoord zouden worden uitgewerkt in een actieprogramma voor Veiligheid. Daarin zou de verwachte inzet van de ketenpartners in de veiligheidsketen benoemd worden, waaronder de inzet van de gemeenten

als verantwoordelijke voor het integrale lokale veiligheidsbeleid. Op basis van dit programma zouden resultaatsafspraken met de verschillende ketenpartners worden gemaakt.

Op 16 oktober 2002 heeft het kabinet de nota «Naar een veiliger samenleving» (TK 2002–2003, 28 684, nr. 1) aangeboden. De hoofddoelstelling van dit Veiligheidsprogramma is een reductie met – indicatief – circa 20% tot 25% van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte die vanaf 2006 in het vizier moet komen. Beleidspeerpunten zijn veelplegers, risicojongeren en urgentiegebieden.

De nota is in het wetgevingsoverleg van 2 december 2002 met de Tweede Kamer besproken. Tijdens dit overleg is een motie van het lid Cornielje ingediend om met betrekking tot de uitvoering van de nota de essentie van de procedureregeling van de grote projecten in te bedden in de VBTB-systematiek. Op 16 mei 2003 bood het kabinet de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer aan (TK 2002–2003, 28 684, nr. 9). De tweede voortgangsrapportage wordt rond 1 oktober aan de Kamer aangeboden. In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangegeven dat het veiligheidsprogramma zal worden uitgevoerd en aangevuld. Het kabinet streeft naar het afsluiten van een vervolg-bestuursakkoord op hoofdlijnen dit najaar.

Dit onderwerp is in de onderzoeksfase, de Tweede Kamer wordt in het voorjaar van 2004 opnieuw geïnformeerd.

2.2.8 WGR+

De looptijd van de Kaderwet Bestuur in Verandering is verlengd tot 1 januari 2005. Het kabinet heeft inmiddels besloten de WGR+ als leidraad te nemen voor het bestuurlijk arrangement na die datum. Het wetsvoorstel Bestuur in Stedelijke Regio's is daarmee van de baan.

Dit onderwerp blijft op de onderhoudsagenda. In het voorjaar van 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

2.2.9 Jeugdbeleid

Voor dit onderwerp speelt voor de provincies geen art.2 vraagstuk. Wordt van de onderhoudsagenda afgevoerd.

De overige onderwerpen van de onderhoudsagenda POR2003 hebben geen relevante ontwikkelingen laten zien in het afgelopen jaar, bijvoorbeeld omdat de voornemens nog te globaal zijn en pas over langere tijd gaan spelen, of omdat het onderwerpen betreft waar zich uitstel of vertraging voordoet zonder dat de voor de financiële verhouding belangrijke vraagstukken gewijzigd zijn.

2.3 Specifieke onderwerpen

2.3.1 Integratie-uitkeringen

In de inleiding in hoofdstuk 1 werd toegelicht dat integratie-uitkeringen niet vallen onder het deel van het provinciefonds dat volgens de maatstaven wordt verdeeld, maar tijdelijk «apart zijn gezet» binnen het provinciefonds met een eigen verdeling. Een integratie-uitkering wordt toegepast als een toevoeging aan de algemene uitkering van het provinciefonds ineens bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten. De

integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van bijvoorbeeld een specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering.

Een integratie-uitkering is in beginsel strijdig met de uitgangspunten van de fondsen zoals eerder is uiteengezet (het fonds is geen bundeling van aparte geldstromen, en heeft een globaal karakter) en is daarom alleen toegestaan als tijdelijke oplossing, als overgang naar een definitieve oplossing. Het tijdelijke karakter staat ook omschreven in de financiële verhoudingswet.

Tabel 2.3.1 geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen die het provinciefonds op dit moment kent.

Tabel 2.3.1. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (in € 1000)

Omschrijving	2001	2002	2003
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen	62 894	62 894	62 894
Integratie-uitkering personele middelen VERDI	3 494	3 494	3 494
Integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen	41 342	41 342	41 342
Totaal	107 730	107 730	107 730

Gezien de omvang van het provinciefonds van ruim € 1,1 miljard voor uitkeringsjaar 2003 maakt het aandeel van de integratie-uitkeringen ongeveer 9,5% uit van het fonds. De tabel laat weinig voortgang zien met betrekking tot integratie van deze middelen in de in de algemene uitkering van het provinciefonds. Op de redenen daarvoor wordt hieronder ingegaan.

De integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen verdeelt middelen voor beheer en onderhoud, middelen voor rivierdijkversterkingen alsmede middelen in verband met versnelling van de rivierdijkversterkingen. Vanwege het bereiken van de einddatum van de financieringsperiode 1995–2004 voor de versnelling van de rivierdijkversterking worden de middelen die daarvoor via de integratie-uitkering worden verdeeld per 2005 uitgenomen. De overige middelen van deze integratie-uitkering worden in verband met de invoering van een nieuw financieringsmodel op termijn uitgenomen. Voor de middelen voor beheer en onderhoud vindt dat ook per uitkeringsjaar 2005 plaats. Per 2005 blijven dan alleen de middelen voor rivierdijkversterking ter grootte van ruim € 43 miljoen als integratie-uitkering staan. Over het moment van uitnemen van de middelen voor rivierdijkversterking zal nog overleg plaatsvinden; de verwachting is dat dit niet voor 2010 zal plaatsvinden. Voor wat betreft de integratie-uitkering Verdi wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.

De bedragen van de integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen zijn vooralsnog bevroren op het niveau van 2001. Als het wetsvoorstel *Wijziging van de mediawet in verband met een nieuw financieringsstructuur voor de regionale omroep* wordt aangenomen zal voor het nieuwe totaal aan middelen dat dan aan het provinciefonds is toegevoegd voor regionale omroepen een nieuwe verdeling worden aangebracht. Onderdeel daarvan is een nieuw driejarig integratietraject voor de periode 2004–2006.

2.3.2 Uitname wegens het BTW-compensatiefonds

Met ingang van het jaar 2004 wordt de algemene uitkering uit het provinciefonds met ruim € 120 miljoen verlaagd ten behoeve van het BTW-compensatiefonds. Dit is een grote operatie, die alle uitgavenclusters van het fonds betreft. De verlaging is gebaseerd op onderzoek van het bureau Cebeon, waarin voor het jaar 2002 per cluster het aandeel is nagegaan van de BTW in het totaal van de clusteruitgaven. Op grond van dit onderzoek is de uitname per cluster voor het jaar 2004 berekend. Het resultaat is in mei 2003 aan de provincies meegedeeld in een afzonderlijke circulaire.

De uitname heeft een voorlopig karakter. In de loop van 2004 zullen realisatiecijfers ter beschikking komen over de daadwerkelijke BTW-claims van de provincies. Op grond daarvan zal de verlaging van de algemene uitkering definitief bepaald worden met ingang van het uitkeringsjaar 2005. Het verschil tussen de definitieve en de voorlopige uitname over het uitkeringsjaar 2004 zal verwerkt worden in een eenmalige maatregel, die eveneens in het jaar 2005 zal worden geëffectueerd.

HOOFDSTUK 3. DE SCAN

De scan van het provinciefonds betreft de ontwikkeling van de provinciale inkomsten en uitgaven (netto-lasten). De scan is ontwikkeld om een antwoord te geven op de vraag of het verdeelstelsel van het provinciefonds nog in voldoende mate in overeenstemming is met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de provincies. In de scan wordt (de verdeling van) de algemene uitkering uit het provinciefonds geconfronteerd met de feitelijke uitgaven zoals die uit de provinciale begrotingen en rekeningen naar voren komen (op clusterniveau). De scan dient om aan de hand van de gegevens ontwikkelingen te signaleren, indien nodig nader te analyseren/onderzoeken en vervolgens te besluiten of al dan niet aanpassingen in het verdeelstelsel nodig zijn.

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-scan¹.

Dit onderhoudsrapport bevat, evenals de voorgaande jaren, een macro-scan van het provinciefonds. Tot een micro-scan kan worden besloten wanneer uit de macroscan of anderszins 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 middencluster (opcenten motorrijtuigenbelasting en algemene uitkering) onderscheiden. Voor elk cluster worden de netto-lasten berekend; voor de uitgavenclusters zijn deze positief, voor het middencluster negatief. Onder netto-lasten wordt het saldo van lasten en cluster-specifieke baten, zoals specifieke uitkeringen van het Rijk, leges en onttrekkingen aan bestemmingsreserves verstaan. Tevens wordt bij de berekening van de netto-lasten van de uitgavenclusters rekening gehouden met een zekere dekking uit overige eigen middelen (rentebaten, inkomsten uit deelnemingen en onttrekkingen aan de algemene reserve); de aannahme impliceert 11,3% dekking van de netto-lasten in de uitgavenclusters uit overige eigen middelen cf de bevindingen bij de herziening van de verdeling.

Feitelijke netto-lasten en genormeerde netto-lasten

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.

¹ Een tussenliggend niveau (de meso-scan) zou groepen provincies betreffen. Dit tussen-niveau ligt niet direct voor de hand gezien het geringe aantal provincies.

In de scan worden – voor elk van de uitgavenclusters – de *feitelijke* netto-lasten voor de provincies zoals die in de rekeningen en begrotingen zijn neergeslagen vergeleken met de verdeel-uitkomsten (de *genormeerde* netto-lasten) zoals die in de circulaires van het provinciefonds kenbaar zijn gemaakt.

De vergelijking wordt voor een aantal jaren inzichtelijk gemaakt zodat ook een beeld van het meerjarig verloop wordt verkregen.

3.1.3 Tijdvak

In de eerste rapportages werd in de analyse het accent gelegd op de vergelijking van (mutaties in) de begroting en de verdeling. Omdat de uiteindelijke rekening over een jaar verschillen kan laten zien met de oorspronkelijk vastgestelde begroting over dat jaar wordt in dit POR nader op het verschil ingegaan.

Rekening en begroting

De Provinciewet schrijft voor dat de provinciale rekeningen tot en met begrotingsjaar 2003 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 is dit 2001. Om ook de meerjarige ontwikkeling te laten zien worden tevens de rekeningcijfers over 2000 en 1999 gepresenteerd. In de scan worden de feitelijke netto-lasten volgens de rekeningen vergeleken met de definitieve verdeel-uitkomsten van het provinciefonds.

Voor wat betreft de vergelijking tussen de verdeeluitkomsten en de feitelijke netto-lasten volgens de oorspronkelijke begrotingen kan de meerjarige reeks worden doorgetrokken tot en met begrotingsjaar 2003. De gegevens over de verdeling worden gepresenteerd op basis van de stand septembercirculaire van 2002, aangezien die het meest aansluiten bij de provinciale begrotingen voor 2003. Het is overigens niet in alle gevallen zo dat de ingediende begrotingen geheel aan deze stand zijn aangepast.

Voor wat betreft de begrotingen 2003 is nog van belang op te merken dat in verband met de invoering per 1 januari 2003 van het BTW-compensatiefonds aan de provincies is gevraagd «netto»-begrotingen in te dienen. Omdat in voorgaande PORren is gewerkt vanuit de bruto begrotingscijfers en een deel van de provincies nog bruto cijfers hebben aangeleverd zijn de gegevens van de provincies die netto-begrotingscijfers hebben aangeleverd omgezet naar bruto gegevens (bij drie provincies is daarbij gebruik gemaakt van gemiddelde correctie-factoren).

3.2 Bevindingen

De bevindingen zijn in twee categorieën te onderscheiden, waarbij we ook ingegaan op het verschil tussen begroting- en rekeningcijfers. 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).

3.2.1 De algemene middelen

De *genormeerde* algemene middelen waarmee in het verdeelstelsel wordt gewerkt – het gaat dan om de algemene uitkering uit het provinciefonds

en de middelen uit het belastinggebied (opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) tegen rekentarief), die samen het middelencluster vormen – stijgen in 2003 tot in totaal bijna € 1,740 miljard. Dat is een stijging ten opzichte van 2002 (stand: POR2003) met bijna € 140 miljoen. De middelen uit het provinciefonds stijgen met bijna € 95 miljoen, met name als gevolg van het accres. De genormeerde belastingmiddelen nemen in 2003 ten opzichte van 2002 met ruim € 45 miljoen toe. Accres plus toename belastingmiddelen resulteren in een groei van de genormeerde algemene middelen van 8,7%.

In het vorige POR werden de *feitelijke* netto-inkomsten volgens de begrotingen voor 2002 geraamd op bijna € 1,693 miljard. Volgens de begrotingen 2003 stijgen de feitelijke netto inkomsten van de provincies voor 2003 tot bijna € 1,830 miljard. Dit is een stijging met ongeveer € 137 miljoen (ruim 8%) ten opzichte van 2002. Van deze stijging komt ongeveer € 64 miljoen door de stijging van de middelen uit het provinciefonds, de geraamde opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting in de begroting 2003 levert dus het grootste aandeel van bijna € 73 miljoen in de stijging.

De feitelijke netto-inkomsten volgens de begrotingen voor 2003 zijn dus bijna € 91 miljoen hoger dan de genormeerde inkomsten voor 2003 waarmee in het verdeelstelsel wordt gewerkt. Voor alleen de belastingmiddelen is het verschil bijna + € 115 miljoen. Gedeeltelijk is dit verschil te verklaren doordat een aantal provincies een tarief heft dat boven het rekentarief ligt. Voorts is het aantal eenheden van de inkomstenmaatstaf van het provinciefonds gebaseerd op het wagenpark 2001 en de feitelijke opbrengsten op het inmiddels in aantal en/of gewicht gegroeide wagenpark 2003. De feitelijke uitkering uit het provinciefonds is door de provincies bijna € 24 miljoen lager begroot dan genormeerd. Dit houdt onder meer 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; rentebaten, inkomsten uit deelnemingen en onttrekkingen aan de algemene reserve) zijn in de begrotingen 2003 ruim € 83 miljoen (ruim 34%) hoger dan de aanname inzake de overige eigen middelen (deze aanname impliceert 11,3% dekking van de netto-lasten in de uitgavenclusters).

De feitelijke netto-inkomsten en de feitelijke OEM zijn samen volgens de begrotingen 2002 dus ongeveer € 174 miljoen (€ 91 miljoen en € 83 miljoen) hoger dan de inkomsten waarmee in het verdeelstelsel wordt gewerkt. De netto-lasten volgens de begroting 2003 zijn circa € 150 miljoen hoger dan het totaal van de uitgavenclusters van het provinciefonds. Per saldo kan dus op basis van de provinciale begrotingen voor 2003 ruim € 24 miljoen worden toegevoegd aan de algemene reserves:

Tabel 1: mutatie algemene reserve (in € mln)

	2000	2001	2002	2003
Vershil uitgavenclusters pf en feitelijke uitgaven begroting	16	- 54	- 152	- 150
Vershil algemene middelen begroting en algemene middelen pf	9	29	93	91
Vershil OEM begroting en aanname OEM	- 4	54	76	83
Totaal saldo toe te voegen aan Algemene Reserve obv begroting	21	29	17	24
Saldo toe te voegen aan Algemene Reserve obv rekening	357	267		

De rekeningen 2001 van de provincies laten zien dat de werkelijke toevoeging aan de algemene reserve beduidend hoger is uitgevallen dan de in een vorig POR begrote € 29 miljoen. De provincies hebben in 2001 gezamenlijk ruim € 267 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve. Zoals ook in het vorige POR is opgemerkt moet terughoudend worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de hoogte van dit bedrag omdat incidentele oorzaken als het verkopen van een provinciaal nutsbedrijf hierop grote invloed heeft. In 2001 is bijvoorbeeld in de feitelijke OEM de opbrengst in verband met vrijval uit de voorziening UNA ter grootte van ruim € 53 miljoen van de provincie Utrecht begrepen. De toevoegingen volgens de rekeningen 2001 laten kleinere verschillen tussen de provincies zien dan de toevoegingen 2000 toen ruim de helft van het bedrag dat door de gezamenlijke provincies werd toegevoegd aan de algemene reserve door twee provincies werd toegevoegd. Zes provincies hebben in 2001 meer toegevoegd aan de algemene reserve dan een jaar eerder. Evenals in 2000 heeft geen enkele provincie in 2001 per saldo middelen onttrokken aan de algemene reserve. Deze uitkomstern wijzen niet op enige scheefheid in de verdeling.

3.2.2 De uitgavenclusters

De tabellen 2a en 2b geven op clusterniveau inzicht in het verloop van de verdeeluitkomsten per cluster van het provinciefonds afgezet tegen het verloop van de feitelijke netto lasten per cluster volgens de begrotingen (tabel 2a) en die volgens de rekeningen (tabel 2b). Omwille van een betere vergelijkbaarheid worden de cijfers als een indexcijfer (verdeling 1996 = 100) weergegeven. Tabel 2a geeft inzicht op basis van de oorspronkelijke begroting over de jaren 1999 t/m 2003. In tabel 2b zijn de verdeeluitkomsten provinciefonds en de feitelijke netto-lasten voor de jaren 1999 t/m 2001 weergegeven op basis van de rekeningen over die jaren.

Tabel 2a: netto lasten en verdeling, op basis van de provinciale begrotingen (1999 t/m 2003) (als indexcijfer van verdeling 1996)

index; verdeling '96=100	1999		2000		2001		2002		2003	
	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting
bestuur	115	111	121	132	133	151	140	171	156	193
infrastructuur	115	112	121	115	133	127	137	135	149	141
water/milieu	122	136	138	146	154	164	159	182	173	200
ruimte	119	138	126	139	138	162	142	185	154	202
voorzieningen	113	107	120	105	139	140	143	149	155	162
totaal	116	118	124	123	138	142	142	156	155	168

Gegevens *verdeling* zijn ontleend aan de septembercirculaire jaar T-1.

Tabel 2b: netto lasten en verdeling, op basis van de provinciale rekeningen (1999 t/m 2001) (als indexcijfer van verdeling 1996)

index; verdeling '96=100	1999		2000		2001	
	verdeling	rekening	verdeling	rekening	verdeling	rekening
bestuur	116	128	125	146	136	192
infrastructuur	116	110	125	129	135	143
water/milieu	124	128	143	145	156	178
ruimte	120	142	130	144	140	174
voorzieningen	115	111	124	113	140	137
totaal	117	120	128	132	140	156

Gegevens *verdeling* zijn ontleend aan de septembercirculaire jaar T+1 (definitieve verdeeluitkomst).

De tabellen 2a en 2b geven grosso modo hetzelfde beeld als het vorige POR en het voorlaatste POR.

- de indexcijfers «feitelijke netto-lasten» voor het totaal van de clusters zijn zowel op basis van de begrotingen als op basis van de rekeningen hoger dan de indexcijfers «verdeeluitkomsten». De verschillen nemen in de laatste jaren toe al lijkt het verschil in tabel 2a te stabiliseren. Dat de «feitelijke netto-lasten» hoger zijn dan de netto-lasten waarmee in de verdeling wordt gewerkt hangt samen met de bevinding uit de vorige paragraaf dat de feitelijke netto-inkomsten algemene middelen volgens de begrotingen 2003 beduidend hoger zijn dan de genormeerde inkomsten en de hogere inkomsten OEM.
- de groei in de feitelijke netto-lasten volgens zowel de begroting als volgens de rekening lijkt zich met name in de clusters Bestuur, Water&milieu en Ruimte voor te doen (de indexcijfers voor deze clusters zijn zowel in tabel 2a als in tabel 2b hoger dan het indexcijfer voor het totaal van de clusters).
In de indexcijfers *verdeling* is zowel in tabel 2a (voorlopige verdeeluitkomst) als in tabel 2b (de definitieve verdeeluitkomst) af te lezen dat ook in de verdeling van het provinciefonds de omvang van het cluster water&milieu meer dan gemiddeld stijgt. De omvang van het cluster Ruimte laat hier in de verdeeluitkomst een gemiddeld beeld zien (indexcijfer voor het cluster Ruimte is vrijwel gelijk aan die voor het totaal van de clusters of is iets hoger); de omvang van het cluster Bestuur blijft in de verdeeluitkomst iets achter blijft ten opzichte van het totaal van de clusters.
- het cluster Ruimte heeft in tabel 2a voor 2003 het grootste verschil

tussen de indexcijfers «verdeling» en «feitelijk» (evenals in 2002 en 2001). Tabel 2b laat op basis van de definitieve cijfers voor 2001 voor dit cluster een minder groot verschil zien al is het verschil ten opzichte van het verschil in 2000 wel weer toegenomen; in tabel 2b heeft het cluster Bestuur het grootste verschil.

- de feitelijke netto-lasten van het cluster Voorzieningen volgens de rekeningen zijn ook in 2001 lager uitgekomen dan de definitieve verdeeluitkomst provinciefonds voor dat cluster in 2001; in de oorspronkelijke begrotingen 2001 was nog geraamd dat de feitelijke netto-lasten iets hoger zouden uitkomen dan de (voorlopige) verdeeluitkomst provinciefonds. Het verschil tussen de feitelijke netto-lasten volgens de begrotingen en de verdeeluitkomsten provinciefonds neemt iets toe.

Bij de beoordeling van de cijfers uit de tabellen 2a en 2b moet worden aangetekend dat de totaalbedragen per cluster sterk verschillen. In het cluster Infrastructuur gaat ruim € 640 miljoen om, in het kleinste cluster Bestuur gaat het om minder dan € 200 miljoen. Om met deze verschillen rekening te houden wordt in de tabellen 2c en 2d het beeld uitgedrukt in euro's per inwoner.

Tabel 2c: ontwikkeling netto-lasten per cluster in euro's per inwoner (begrotingen 1999 t/m 2003)

euro's/inwoner	1999		2000		2001		2002		2003 feitelijk	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk		
bestuur	8	7	8	9	9	10	9	11	10	12
infrastructuur	33	32	35	33	38	37	39	38	42	40
water/milieu	10	12	12	12	13	14	13	15	14	17
ruimte	15	18	16	18	17	20	18	23	19	25
voorzieningen	17	16	18	16	20	21	21	22	22	23
totaal	83	85	88	87	98	101	100	110	108	117

In tabel 2c wordt voor elk van de clusters de verdeeluitkomst en de feitelijke netto-lasten volgens de resp. begrotingen uitgedrukt in euro's per inwoner. Hier valt, evenals in het vorige POR, met name de ontwikkeling in het cluster Ruimte op. Tabel 2d laat zien dat dit verschil in de rekening 2001 weer is toegenomen. Overigens valt uit deze tabel op te maken dat voor alle clusters op gaat dat de feitelijke netto-lasten per inwoner in 2001 zijn gestegen ten opzichte van 2000.

Tabel 2d: ontwikkeling netto-lasten per cluster in euro's per inwoner (rekeningen 1999 t/m 2001)

euro's/inwoner	1999		2000		2001 feitelijk	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk		
bestuur	8	8	8	10	9	12
infrastructuur	33	32	36	37	38	41
water/milieu	10	11	12	12	13	15
ruimte	15	18	16	18	18	22
voorzieningen	17	16	18	17	20	20
totaal	84	86	91	94	98	110

Ten opzichte van het vorige POR zijn enkele bedragen voor 1999 en 2000 aangepast omdat bij het vorige POR de inwoneraantallen voor die jaren aan een verkeerde circulairebijlage waren ontleend.

Alles overziende is er ook dit jaar weer sprake van een verschil tussen de normatieve verdelingen en de feitelijk uitgaven (begroot, dan wel in rekening). Het gaat daarbij steeds om hogere uitgaven dan geraamd. Zoals eerder aangegeven is dat met name het gevolg van aanzienlijke hoger dan geraamde inkomsten. In de termen van onze onderzoeks-systematiek gaat het derhalve om «uitbuik-verschijnselen». Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van verdringing van uitgaven als gevolg van een scheve verdeling. Er is dan ook geen aanleiding om nader onderzoek naar mogelijke verkeerd gewaardeerde structuurkenmerken in te stellen.

3.3 Conclusies naar aanleiding van de scan

De centrale vraag bij de scan is of de dynamiek van het verdeelmodel de dynamiek van de feitelijke uitgaven kan volgen. Over het geheel genomen laat het meerjarenbeeld zowel bij de vergelijking op basis van de begrotingen als die op basis van de rekeningen twee trends zien:

1. de groei in (en ook de omvang van) de feitelijke netto-lasten voor het totaal van de clusters is hoger dan die van de genormeerde netto-lasten (de verdeeluitkomsten); dit is overigens in lijn met de bevindingen uit paragraaf 3.2.1 dat de provincies feitelijk meer te besteden hebben dan waar in het verdeelstelsel van wordt uitgegaan;
2. de groei in de feitelijke netto-lasten is verhoudingsgewijs het hoogst bij de clusters Bestuur en Ruimte. Ook het cluster Water&milieu groeit verhoudingsgewijs sterker als het totaal van de netto-lasten. Voor dit laatste cluster is ook in de verdeling een verhoudingsgewijs sterke groei te constateren. Voor de clusters Bestuur en Ruimte is dat niet of nauwelijks het geval.

Conclusies per cluster:

- De verschillen in het cluster Bestuur tussen de verdeeluitkomsten en de feitelijke netto-lasten nemen toe, zowel op basis van de rekeningen als op basis van de begrotingen. Bij de rekening is dit het cluster wat verhoudingsgewijs het sterkst groeit. De relatief hoge netto-lasten – relatief, want het betreft hier in omvang het kleinste cluster – lijken deels voort te vloeien uit de wijze waarop lasten boekhoudkundig worden verwerkt: uitgaven die lastig zijn uit te splitsen worden meer en meer toegerekend aan algemeen bestuur.
- Gezien de forse omvang van het cluster Infrastructuur zijn de verschillen per inwoner voor dit cluster acceptabel. Bovendien blijft de dynamiek van de verdeling de feitelijke netto-lasten redelijk volgen.
- Het cluster Water&milieu kent een relatief sterke groei van de feitelijke netto-lasten volgens zowel de begrotingen als in de rekeningen. Deze relatief sterke groei is ook in de verdeeluitkomsten terug te vinden. Dat de verschillen in het cluster in de macro-scan zowel op basis van de rekeningen als op basis van de begrotingen toenemen hangt samen met de bevinding van paragraaf 3.2.1 dat de provincies feitelijk meer hebben te besteden dan waar in het verdeelstelsel van wordt uitgegaan en dat de feitelijke OEM-inkomsten hoger zijn dan nodig voor de aanname van 11,4% dekking; de toename van de verschillen is – afgezet tegen de overall-ontwikkeling met betrekking tot de verdeeluitkomsten provinciefonds en de overall-ontwikkeling feitelijke netto-lasten – dan ook acceptabel.
- Bij het cluster Ruimte is wederom een groot verschil te zien tussen de feitelijke netto-lasten op basis van de begrotingen 2003 en de verdeeluitkomst (een verschil dat ten opzichte van 2001 is toegenomen). De vraag komt op of de dynamiek van het verdeelstelsel de ontwikkeling in dit cluster voldoende volgt. Het kan zijn dat bijv.

cofinanciering hierbij een storende rol speelt vanuit de aanname dat de groei in de inkomsten deels worden ingezet om extra projecten gedeeltelijk via cofinanciering te dekken. Als bij het volgende POR weer een relatief hoge toename van het verschil wordt geconstateerd zullen we een nadere analyse naar de ontwikkeling in dit cluster bij de individuele provincies uitvoeren.

- Het cluster Voorzieningen is het enige cluster waar de feitelijke netto-lasten volgens de rekeningen 1999 t/m 2001 achterblijven bij de verdeeluitkomst. Het verschil is in de rekeningen 2001 wel weer kleiner dan in voorgaande jaren maar komt hoger uit dan op grond van de oorspronkelijke begroting 2001 werd geraamd.

Er is, dit alles overziende, geen aanleiding voor nader onderzoek. Er zijn geen aanwijzingen voor een mogelijke scheve verdeling. De mogelijke versturende invloed van cofinanciering in het cluster Ruimte kan, indien de waargenomen trend in dat cluster ook in het volgende POR naar voren komt, dan tot nader onderzoek aanleiding geven.

HOOFDSTUK 4. ONDERHOUDSAGENDA 2004

De onderhoudsagenda voor 2004 bevat de volgende onderdelen:

Onderwerp	Agenda 2004	Volgende informatiepunt
<i>verdeelstelsel</i>		
Uitgavenontwikkeling in clusters	Signalering	POR 2005
Bestuur en Ruimte		
Maatstaf warmtekrachtkoppeling	Onderzoek	POR 2005
<i>art. 2 onderwerpen</i>		
Regionale omroepen	Aanpassing	Voorjaar 2004
IU Verdi	Signalering	Voorjaar 2004
Dualisering	Aanpassing	Voorjaar 2004
Valletta	Aanpassing	Voorjaar 2004
Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving»	Onderzoek	Voorjaar 2004
WGR+	Onderzoek	Voorjaar 2004
Waterbeleid 21ste eeuw	Onderzoek	Voorjaar 2004

Onderstaande onderwerpen zijn aan de orde gesteld in het POR2003, maar hebben geen relevante ontwikkelingen laten zien in het afgelopen jaar. Dat kan zijn doordat de voornemens vorig jaar nog dusdanig globaal waren, en op de toekomst betrekking hadden, dat er ten opzichte van die vorige stand nog niet veel is gebeurd. Ook kan het zijn dat onderwerpen zijn vertraagd of uitgesteld, zonder dat de voor de financiële verhouding belangrijke vraagstukken gewijzigd zijn. Deze onderwerpen zijn alle in de signaleringsfase geplaatst. De Tweede Kamer wordt bij het POR2005 opnieuw geïnformeerd.

Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER)
Modernisering instrumentarium geluidshinder
Nota «Op grond van nieuw beleid»
Jeugdcriminaliteit
Handhaven op niveau
Territoriale congruentie van hulpverleningsdiensten
Veiligheid op scholen
Handhaving leerplicht
Bibliotheken
Archiefbestel
Jonge monumenten
VPB-plicht voor overheidsbedrijven
Wetsvoorstel handhavingsstructuur milieuwetgeving
Wetsvoorstel wijziging wet milieubeheer: registratieplicht risico-situaties gevaarlijke stoffen
ISV budget stedelijke vernieuwing
5e nota RO/stedelijke netwerken
Landelijk meldpunt afvalstoffen
Kilometerheffing
Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer
Regionale luchthavens
Gebiedsgericht beleid (LNV)
Jeugdzorg
AWBZ scheiden van wonen en zorg.
