

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2009

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1.	Leeswijzer	3
2.	Het beleid	4
2.1.	De beleidsagenda	4
2.1.1.	Beleidsprioriteiten	4
2.1.2.	Vertaling naar beleidsprioriteiten provinciefonds	5
2.1.2.1	Ontwikkeling van het fonds	5
2.1.2.2.	Beleidsmutaties	5
2.2.	Het beleidsartikel	6
2.2.1.	Algemene beleidsdoelstelling	6
2.2.2.	Verantwoordelijkheid minister	7
2.2.3.	Succesfactoren	7
2.2.4.	Budgettaire gevolgen van beleid	7
2.2.5.	Operationele doelstellingen	9
3.	Het verdiepingshoofdstuk	11
3.1.	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	11
3.2.	Integratie-uitkeringen	13
3.3.	Decentralisatie-uitkeringen	13
3.4.	Overzicht opbrengst lokale heffingen 2007	13
3.4.1.	Inleiding	13
3.4.2.	Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting	14
4.	Bijlagen bij de begroting	
Bijlage 1	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2006–2007	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 2009 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2009. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2009.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2009 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 staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,
W. J. Bos

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. Om die reden bevat de provinciefondsbegroting geen outputgegevens en outcome.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2009 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 2009, en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op hét beleidsartikel: het provinciefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden hierbij de prestatie-indicatoren behandeld. Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk van het provinciefonds. Het verdiepingshoofdstuk geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2008 naar de stand ontwerpbegroting 2009. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Verder wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de bijdrage van de provincies aan het EMU-tekort en wordt inzicht gegeven in de opbrengst van lokale heffingen.

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatuitgaven enige aandacht. De apparaatuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 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. De onderstaande tekst bij 2.1.1. is gebaseerd op het in 2008 tussen Rijk en het IPO gesloten bestuursakkoord voor de periode 2009–2011. Hierin is ook afgesproken de wijze waarop het inlopen van de vermogensoverschotten bij de provincies gaat plaatsvinden.

2.1.1. Beleidsprioriteiten

Rijk en provincies hebben samen met de gemeenten de ambitie zich als één overheid op te stellen, een overheid die de burger centraal stelt in al haar beleid en optreden. Een overheid ook die past bij de huidige samenleving, dus die minder betuttelt en meer ruimte biedt aan mensen, bedrijven en organisaties. De samenleving is gebaat bij een overheidsstelsel waarbinnen verantwoordelijkheden en taken goed zijn belegd en waarbij doelen en resultaten zo helder mogelijk zijn geformuleerd.

Rijk en provincies hebben een bestuursakkoord gesloten over de kerntaken en zichtbaarheid van provincies. Conform het coalitieakkoord vindt er een decentralisatie van taken en bevoegdheden plaats en wordt de zelfstandigheid van provincies met kracht bevorderd. Mede op basis van de decentralisatievoorstellen van de Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen provincies, onder voorzitterschap van mevrouw Lodders-Elferich (commissie Lodders), hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over:

- bestuurlijke en financiële verhoudingen;
- decentralisatie van taken en overheveling van financiële middelen;
- deregulering en vermindering van administratieve lasten;
- investeringen van de provincies in de realisatie van rijksdoelen.

Doel van deze afspraken is een zodanige toerusting van provincies dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijkertijd maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet.

Decentralisatie-afspraken

In het bestuursakkoord is afgesproken dat de provincies een aantal taken van het Rijk overnemen. Zo gaat bijvoorbeeld het Faunafonds uiterlijk in 2010 over naar de provincies. Hierdoor komt een samenhangend pakket aan relevante fauna-instrumenten in het kader van beheer en schadebestrijding in relatie tot faunabescherming bij de provincies te liggen. Daarnaast worden de ISV-middelen (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidies) in 2010 gedecentraliseerd voor zover deze betrekking hebben op de provincies. Ten slotte wordt er met ingang van 2011 € 20 miljoen overgeheveld naar het provinciefonds voor de professionalisering en versterking van de externe veiligheidstaken en het oppakken van nieuwe taken.

Financiële verhoudingen

In het kader van de invoering van de kilometerprijs voor personenauto's – een bestemmingsheffing – is het kabinet voornemens de motorrijtuigenbelasting (MRB) in de periode 2012 tot 2016 geleidelijk af te schaffen. Kabinet en IPO voeren gezamenlijk nader onderzoek uit naar de mogelijk-

heden voor een provinciale belasting, die nauw aansluit bij het provinciale takenpakket. Dit onderzoek zal uiterlijk in 2010 zijn afgerond. Op basis van dit onderzoek zal in gezamenlijk overleg tussen Rijk en provincies een besluit worden genomen. Uitgangspunt is dat de provincies een eigen belastinggebied behouden. Het vorenstaande maakt onderdeel uit van een onderzoek naar de financiële verhouding Rijk – Provincies in den brede. De fondsbeheerders zijn – zo is ook besproken in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) d.d. 9 april 2008 – voornemens dit nog in 2008 uit te voeren.

2.1.2. Vertaling naar beleidsprioriteiten provinciefonds

Een goede bestuurlijke verhouding tussen Rijk en provincies is alleen dan mogelijk als ook in de financiële verhouding door een ieder gedragen afspraken worden gemaakt.

2.1.2.1. Ontwikkeling van het fonds

In het coalitieakkoord is een bedrag van € 800 miljoen opgenomen (verdeeld over de jaren 2008–2011), voor het inlopen van de vermogensoverschotten van de provincies. Het kabinet en het IPO zijn overeengekomen dat de provincies, in plaats van het voorgestelde inlopen van de vermogensoverschotten, voor in totaal € 800 miljoen bijdragen aan de realisatie van een aantal belangrijke maatschappelijke prioriteiten. Voor het jaar 2008 zijn in 2007 aparte afspraken gemaakt met het IPO, die zijn verwerkt in de begroting 2008 van het fonds.

Voor de invulling van de overige € 600 miljoen over de jaren 2009–2011 hebben het Rijk en de provincies een bestuursakkoord gesloten. Mede op basis van de voorstellen van de Gemengde Commissie Decentralisatie-voorstellen provincies, is met het IPO een decentralisatie agenda afgesproken die past bij de rol van provincies als ruimtelijk economisch regisseur. Gelijktijdig zullen de provincies jaarlijks een bijdrage leveren aan de prioriteiten van het Rijk. De vier Randstadprovincies koppelen hun bijdrage aan Randstad Urgentieprojecten op het terrein van V&W en LNV en de overige provincies leveren hun bijdrage rechtstreeks aan het ministerie van BZK. De hiermee samenhangende korting van technische aard van € 200 mln. per jaar, in de meerjarenraming van de begroting 2008 van het fonds, wordt in deze begroting ongedaan gemaakt.

Het BOFv met het IPO en de VNG zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij is gerechtigd om agendapunten in te brengen (open agenda). De deelnemers aan het overleg zijn de fondsbeheerders, het IPO en de VNG. Indien noodzakelijk en gewenst kunnen ook andere bewindslieden aanwezig zijn.

Het kabinet zal artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet onverkort toepassen en naleven. De vakministers zijn primair verantwoordelijk voor het aangeven van de kosten en bekostigingswijze van taakwijzigingen van provincies en/of gemeenten. Daartoe treden zij tijdig in overleg met de fondsbeheerders en – conform de Code interbestuurlijke verhoudingen – met het IPO. Er zal daarbij meer aandacht zijn voor de gevolgen van nieuw Europees beleid om met de provincies en gemeenten te bezien of er sprake is van financiële consequenties en op welke wijze die (kunnen) worden gedekt.

2.1.2.2. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van de verschillende departementen kan over worden gegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij provin-

cies. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging of onttrekking van een bedrag aan/uit het provinciefonds. Dit gebeurt in overleg met de provincies. In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerp-begroting 2008 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerp-begroting 2009 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2008 tot en met 2013. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk (paragraaf 3) afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.2. Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties)						
Stimuleringsbudget CPO (Integratie-uitkering)	8 000					
Anti-discriminatie voorzieningen (Integratie-uitkering)	2 109					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkering 2007	1					
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2007	- 379					
Uitkering behoedzaamheidsreserve 2007/ nacalculatie accres 2007	- 1 855					
Accres 2008 meerjarig (VJN mutatie)	11 211	11 211	11 211	11 211	11 211	11 211
European Pollutant Release Transfer Register (E-PRTR)	422	365	365			
Bestuurslastenvergoeding Besluit rijkssubsidie restauratie monumenten	- 635	- 635	- 635	- 635	- 635	- 635
Uitstel vermindering Behoedzaamheidsreserve (mutatie in de uitgaven)	- 8 152	- 8 152	- 8 152	- 8 152	- 8 152	- 8 152
Structurele doorwerking nacalculatie accres 2007	- 15 404	- 15 404	- 15 404	- 15 404	- 15 404	- 15 404
Accres tranche 2009 meerjarig		101 329	101 329	101 329	101 329	101 329
Bijstelling Accres 2008	- 610	- 610	- 610	- 610	- 610	- 610
Correctie: Inlopen vermogensoverschotten provincies via Algemene uitkering		339 183	339 183	339 183		
Correctie: Integratie uitkering ivm inlopen vermogensoverschotten		- 139 183	- 139 183	- 139 183		
Bijdrage aan de apparaatsuitgave PF (Kosten Financiële-verhoudingswet)	100	100	100	100	100	100
Bijdrage uit de Algemene uitkering aan de Kosten Financiële-verhoudingswet	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2008)	- 5 292	288 104	288 104	287 739	87 739	87 739

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 – i.c. de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – en de minister van Financiën, zijn *stelselmatig* verantwoordelijk 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 stelselmatig verantwoordelijk zijn, neemt dit 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 een dergelijk geval kunnen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de provincies. Dergelijke bestuurlijke afspraken worden vastgelegd in een bestuursakkoord. 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 2.2.4.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1 000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verplichtingen	1 223 250	1 316 332	1 316 397	1 315 995	1 315 995	1 315 995
Uitgaven:	1 205 098	1 298 180	1 298 245	1 297 843	1 297 843	1 297 843
<i>Apparaatsuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	100	100	100	100	100	100
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering	1 152 686	1 255 878	1 255 943	1 255 541	1 255 541	1 255 541
2. Integratie-uitkeringen	52 312	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202
Ontvangsten:	1 205 098	1 298 180	1 298 245	1 297 843	1 297 843	1 297 843

Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 18 152 000), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar – doorgaans voor een deel – tot uitkering komt. De

behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accessen. Het verplichtingenbedrag voor 2009 van de algemene uitkering bedraagt € 1 255 878 000 vermeerderd met € 18 152 000, wat resulteert in € 1 274 030 000. Zie ook wetsartikel 3.

In de bestuurlijke overleggen in 2007 met gemeenten en provincies, is het voorstel van de werkgroep 'evaluatie normeringsystematiek gemeente- en provinciefonds' aangenomen om met ingang van 2008 de behoedzaamheidsreserve te verminderen, van € 208 739 000 naar € 110 000 000 voor de gemeenten en van € 18 152 000 naar € 10 000 000 voor de provincies. Voorwaarde hierbij was dat de vermindering budgettair neutraal geschiede voor alle partijen. Thans is gebleken dat budgettaire verwerking van voornoemde halvering in 2008 complexer is dan bij de evaluatie van de normeringsystematiek is voorzien. Dit heeft te maken met de wijze waarop in de kasbegroting van het Rijk, de behoedzaamheidsreserve budgettair is verwerkt, en de aansluiting met de batenlasten praktijk bij gemeenten en provincies. De beide fondsbeheerders hebben daarom in overleg met de VNG en het IPO besloten de vermindering van de behoedzaamheidsreserve tot nader order uit te stellen.

Met ingang van 2009 wordt ook in de provinciefondsbegroting een zogenoemd apparaatartikel opgenomen. Dit naar analogie zoals het in het gemeentefonds is vormgegeven. De reden hiervan is het voorgenomen onderzoek naar de werking van de normeringsystematiek van het provinciefonds. Mogelijke kosten voortvloeiend uit het onderzoek dienen hieruit bekostigd te worden. De financiering hiervan vindt plaats door het daarvoor geraamde bedrag ten laste te brengen van de algemene uitkering van het provinciefonds.

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.

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 2.2.4.1. onder ontvangsten).

De tabel hieronder geeft de accessen voor het provinciefonds op basis van de stand Miljoenennota weer.

Tabel 2.2.4.2 Accessen provinciefonds, stand Miljoenennota 2009						
Uitkeringsjaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Accrespercentage	- 0,26%	1,64%	3,77%	5,63%	7,44%	8,28%
Stand Voorjaarsnota				6,09%	4,50%	6,94%
In duizenden euro	- 2 902	16 356	37 608	61 384	73 006	84 896

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 voorzieningspakket 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 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 2009

Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFv), twee maal per jaar.

In de beleidsagenda is aangegeven dat er een onderzoek zal worden ingesteld naar de financiële verhouding Rijk – Provincies in den brede. Daarin wordt onder andere ook gekeken naar de adequaatheid van de huidige omvang en verdeling van het fonds. De fondsbeheerders zijn – zo is ook besproken in het BOFv d.d. 9 april 2008 – voornemens dit nog in 2008 uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek zullen in 2009 onderwerp zijn van overleg met de provincies.

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.

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.

Activiteiten 2009

Zie hiervoor bij «Activiteiten 2009» bij «Operationele doelstelling 1» hierboven.

3. VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2008 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2009 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2008 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 474 B, nr. 1) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3. van de decentralisatie-uitkeringen. Tevens wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht gegeven aan de opbrengst lokale heffingen 2008 in paragraaf 3.4.

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

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2008 naar de stand ontwerpbegroting 2009.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen provinciefonds (x € 1 000)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stand ontwerpbegroting 2008	1 220 390	1 020 076	1 020 141	1 020 104	1 220 104	1 220 104
Mutatie 1e suppl. begr. 2008	3 470	- 4 463	- 4 463	- 4 828	- 4 828	- 4 828
Stand 1e suppletore begroting 2008:	1 223 860	1 015 613	1 015 678	1 015 276	1 215 276	1 215 276
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1a) Accres tranche 2009		101 329	101 329	101 329	101 329	101 329
1b) Bijstelling Accres 2008	- 610	- 610	- 610	- 610	- 610	- 610
2) Correctie: Inlopen vermogenoverschotten provincies via Algemene uitkering		339 183	339 183	339 183		
3) Correctie: Integratie uitkering ivm inlopen vermogenoverschotten		- 139 183	- 139 183	- 139 183		
4a) Bijdrage aan de apparaatsuitgave PF (Kosten Financiële-verhoudingswet)	100	100	100	100	100	100
4b) Bijdrage uit de Algemene uitkering aan de Kosten Financiële-verhoudingswet	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100
Totaal nieuwe mutaties (verplichtingen)		300 719	300 719	300 719	100 719	100 719
Stand ontwerpbegroting 2009	1 223 250	1 316 332	1 316 397	1 315 995	1 315 995	1 315 995

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2008 naar de stand ontwerpbegroting 2009.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven provinciefonds (x € 1 000)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Stand ontwerpbegroting 2008:	1 210 390	1 010 076	1 010 141	1 010 104	1 210 104	1 210 104
<i>Mutaties 1e suppletore begroting 2008:</i>	- 4 682	- 12 615	- 12 615	- 12 980	- 12 980	- 12 980
Stand 1e suppletore begroting 2008:	1 205 708	997 461	997 526	997 124	1 197 124	1 197 124
<i>Mutaties nog niet opgenomen in een begrotingsstuk: Totaal nieuwe mutaties (uitgaven = verplichtingen, zie tabel 3.1.1.)</i>	- 610	300 719	300 719	300 719	100 719	100 719
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven niet zijnde verplichtingen)	0	0	0	0	0	0
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven én verplichtingen)	- 610	300 719	300 719	300 719	100 719	100 719
Stand ontwerpbegroting 2009	1 205 098	1 298 180	1 298 245	1 297 843	1 297 843	1 297 843
Apparaatsuitgaven	100	100	100	100	100	100
Programma-uitgaven	1 204 998	1 298 080	1 298 145	1 297 743	1 297 743	1 297 743

Toelichting op de nieuwe mutaties

1a) en 1b) Accres 2009 en accres 2008 meerjarig

Het betreft hier in de eerste plaats de reguliere bijstelling van het accres 2009 op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven stand Miljoenen nota 2009. Ten tweede de reguliere bijstelling van het accres 2008.

2 en 3) Correctie inlopen vermogensoverschotten

Voor de invulling van de € 600 miljoen over de jaren 2009–2011 hebben het Rijk en de provincies een bestuursakkoord gesloten. Mede op basis van de voorstellen van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies is met het IPO een decentralisatie agenda afgesproken die past bij de rol van provincies als ruimtelijk economisch regisseur. Gelijktijdig zullen de provincies jaarlijks een bijdrage leveren aan de prioriteiten van het Rijk. De vier Randstadprovincies koppelen hun bijdrage aan Randstad Urgentieprojecten op het terrein van V&W en LNV en de overige provincies leveren hun bijdrage rechtstreeks aan het ministerie van BZK. Daarom wordt de hiermee samenhangende, in de begroting 2008 opgenomen korting van technische aard van € 200 miljoen per jaar, nu ongedaan gemaakt.

4a) en 4b) Kosten Financiële-verhoudingswet (Fvw)

De financiële verhouding met de provincies staat in de belangstelling van de fondsbeheerders, het IPO en de Raad voor de Financiële verhoudingen (Rfv). De fondsbeheerders achten het wenselijk om een adviesaanvraag in te dienen bij de Rfv. De toekomstbestendigheid van de financiële verhouding Provincies-Rijk in relatie tot het takenpakket van de provincies is daarbij onderwerp van onderzoek. De toekomstbestendigheid heeft zowel betrekking op verdeling als omvang van de bestaande geldstromen. Dit voornemen is gewisseld in het Bofv d.d. april 2008 en is vervolgens vastgelegd in het bestuursakkoord Rijk – provincies (juni 2008). Voor dit onderzoek en de overige kosten van onderhoud, zal vanaf 2008 structureel

een bedrag van € 100 000 uit de Algemene uitkering van het provinciefonds aan de Apparaatsuitgaven worden toegevoegd.

3.2. Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het provinciefonds 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.

Onderstaande tabel 3.2.1 geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het provinciefonds.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (x € 1 000)						
Omschrijving	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rivierdijkversterking/hoofdwaterkering	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202
Stimuleringsbudget CPO	8 000					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkering	1					
Anti-discriminatie voorzieningen	2 109					
Totaal	52 312	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

Met ingang van de begroting 2009 bestaat binnen het provinciefonds naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering ook de decentralisatie-uitkering. Deze nieuwe uitkering is noodzakelijk om de kabinetsdoelstelling om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen te realiseren. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. In de praktijk voorziet de decentralisatie-uitkering in een behoefte. Alleen al door zijn aankondiging heeft hij nieuwe specifieke uitkeringen voorkomen en zijn bestaande specifieke uitkeringen overgeheveld naar het provinciefonds. Voor de begroting 2009 zijn er nog geen concrete decentralisatie-uitkering in het provinciefonds.

3.4. Overzicht opbrengst lokale heffingen 2008

3.4.1 Inleiding

Sinds 1996 heeft het kabinet elk jaar in de Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen (MILH) zijn visie op de ontwikkeling van begrote opbrengsten uit lokale heffingen op het niveau van de gemeente, de provincie en het waterschap gegeven. In het najaar van 2006 is echter in overleg met de VNG en het IPO het besluit genomen om de MILH niet meer te continueren. Met ingang van de begroting 2008 is het overzicht van de begrote opbrengsten op het gebied van lokale heffingen in de begroting van het

gemeentefonds opgenomen. De voor dit overzicht benodigde gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Vanwege de relevantie voor het provinciefonds van de zogenaamde *Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting* wordt hieronder specifiek dit onderwerp uitgelicht.

3.4.2. Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) mogen door provincies worden geheven op basis van artikel 222 Provinciewet. De opcenten worden geheven bovenop het rijkstarief van de motorrijtuigenbelasting. De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. De vaststelling van de opcenten geschiedt door Provinciale Staten. Omdat het een algemene belasting betreft komt de opbrengst toe aan de algemene middelen van de provincie.

Voor de periode vanaf 1 april 2008 tot en met 31 maart 2009 mag het aantal opcenten ten hoogste 107,9 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximum aantal opcenten daar de opcenten variëren van 63,9 tot 91,8. In vergelijking met 2007 is de opbrengst in 2008 met € 104 miljoen gestegen tot € 1,242 miljard. Dit is een stijging van 9,1 procent. Ook dit jaar komt dit voornamelijk door een stijging van het aantal auto's en een stijging van het gemiddelde gewicht per voertuig.

De ontwikkeling van de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting is als volgt.

Tabel 3.4.2.1. Opbrengsten provinciale opcenten MRB (in mln. euro's)					
	2005	2006	2007	2008	2007-2008
Provinciale opcenten MRB	1 027	1 119	1 138	1 242	9,1%

Bron: rijksbelastingdienst

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Niet van toepassing

Onderdeel A.2 In behandeling

Geen

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Niet van toepassing

Onderdeel B.2 In behandeling

Geen

AMvB	algemene maatregel van bestuur
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies
BCF	BTW-compensatiefonds
BDUR	Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen
BLS	Besluit Locatiegebonden Subsidies
Bofv	Bestuurlijk Overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
CPO	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap
EMU	Economische en Monetaire Unie
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
FOP	Financieel Overzicht Provincies
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
OEM	Overige Eigen Middelen
OSU	Overzicht Specifieke Uitkeringen
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

BIJLAGE 3

LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het provinciefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het provinciefonds	Uitkering aan alle provincies die ten goede komt aan de algemene middelen.
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de provincies (€ 10 000 000) wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringsystematiek 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.
Decentralisatie-uitkering uit het provinciefonds	Uitkering met een zelfde uitgangspunt als de integratie-uitkering. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van te voren vast staat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dit maakt deze uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn en voor de overheveling van specifieke uitkeringen.
Financiële-verhoudingswet	Wet waarin is vastgelegd dat er een provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het provinciefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Sinds 1 januari 1998 maakt de regeling voor het provinciefonds 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 herverdeeleffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het provinciefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belasting- ontvangsten 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 (dalende), 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.
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 normeringmethode wordt jaarlijks de omvang van het 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 provinciale behoefte aan algemene middelen.