

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2003

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	Beleidsprogramma	5
2.1.3	Beleidsmutaties	6
2.2	De beleidsartikelen	9
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	9
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	12
2.2.6	Groeiparagraaf	12
3	De verdiepingsbijlage	13
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	13
3.2	Algemene uitkeringen, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van de provincies	14
3.3	Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten van de provincies	15
4	De bijlage moties en toezeggingen	17
5	De bijlage Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2003	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 2003 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2003. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2003.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2003 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,
S. R. A. van Eijck

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst

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 2003 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 2003, het beleidsprogramma (de vertaling van het Strategisch Akkoord in concrete plannen van aanpak) 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 2002 naar de stand ontwerpbegroting 2003. 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 2003».

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. is het beleidsprogramma – de vertaling van het Strategisch Akkoord in concrete plannen van aanpak – opgenomen. In paragraaf 2.1.3. worden de belangrijkste beleidsmatige mutaties nader toegelicht.

Tabel 2.1. Inkomstenbronnen van provincies (stand ontwerpbegroting 2003 Rijk, in € mln)

	2001	%	2002	%
1 Heffingen en rechten ¹	21	0,8	22	0,8
2 Eigen belastinggebied	715	26,2	773	26,4
3 Provinciefonds uitkering	964	35,3	1 014	34,6
4 Specifieke uitkeringen	1 028	37,7	1 123	38,3
Totaal	2 728	100,0	2 932	100

¹ Bron: CBS.

Deze tabel laat zien dat de inkomstenbronnen in 2002 bij provincies in totaal zijn gestegen met € 204 miljoen (ruim 7%). De algemene uitkering van het provinciefonds maakt ongeveer 35% 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 verdiepingsbijlage nader ingegaan.

De gemiddelde jaarlijkse reële groei van het provinciefonds die voor de komende jaren op basis van het Strategisch Akkoord geraamd wordt, bedraagt 1,4%. Weliswaar is deze groei lager dan in de voorgaande vier jaren (ongeveer 2,7%), maar hoger dan in de jaren daarvoor (0%–0,5%). Er is daarmee de komende jaren sprake van een adequate ontwikkeling van het provinciefonds.

2.1.1. Beleidsprioriteiten

In de vorige ontwerpbegroting zijn twee onderwerpen als beleidsprioriteit opgenomen, namelijk de evaluatie van de normeringssystematiek en het overleg met de VNG en het IPO inzake de aanwending van de accressen. Het laatste onderwerp is in deze ontwerpbegroting 2003 opnieuw als beleidsprioriteit terug te vinden. Voor het overleg met de VNG en het IPO inzake de aanwending van de accressen geldt dat het een onderwerp is die een meerjarige aanpak vergt. De normeringssystematiek wordt in deze begroting als beleidsprioriteit opgenomen vanwege de besluitvorming hierover in het Strategisch Akkoord.

Dit begrotingsjaar wordt het BTW-compensatiefonds ingevoerd. De concrete consequenties van de invoering van dit fonds voor het provinciefonds komen naar voren in de paragraaf beleidsmutaties. Voor verdere informatie over de invoering van dit fonds en de relatie tot het provinciefonds wordt verwezen naar de ontwerpbegroting 2003 van het BTW-compensatiefonds.

- *De normeringssystematiek*

In de vorige ontwerpbegroting werd een evaluatie van de normeringssystematiek aangekondigd. Een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van BZK, de VNG en het IPO heeft het rapport Evaluatie Normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds 1998–2002 opgesteld. Het rapport is geaccordeerd in het bestuurlijk overleg van 8 oktober 2001. De Tweede Kamer is bij brief van 16 oktober 2001 geïnformeerd (kenmerk Fipuli 626/2001).

Het rapport verschaft inzicht in de ontwikkeling van het gemeentefonds en het provinciefonds in de vorige kabinetsperiode. In het rapport is onder meer geconstateerd dat als gevolg van de combinatie van een netto uitgavenkader, behoedzame ramingen en strikte toepassing van de regels budgetdiscipline de accrespercentages de laatste jaren hoger zijn uitgekomen dan de groei van de rijksuitgaven. Tevens worden in het rapport vijf opties voor een normeringssystematiek geschetst voor de periode 2003–2006.

De hoge accressen in de vorige kabinetsperiode zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de toepassing van de rentecorrectie binnen de normeringssystematiek, waardoor ontwikkelingen in de rente-uitgaven geen doorwerking naar het gemeente- en provinciefonds hebben. Door een dalende rentevoet en een dalende staatsschuld ontstonden meevallers op de begroting. Doordat de meevallende rente-uitgaven geen effect hadden op de accressen, terwijl de intensiveringen in bijvoorbeeld onderwijs, die uit de meevallers werden bekostigd, wel een doorwerking hadden naar de accressen, ontstonden per saldo relatief hoge accressen. In het Strategisch Akkoord van het nieuwe kabinet is de rentecorrectie in de normeringssystematiek komen te vervallen vanaf 2003. Daarmee zal naar verwachting de ontwikkeling van de fondsen in de komende jaren niet langer profiteren van relatief dalende rente-uitgaven.

Sinds de invoering van de normeringssystematiek heeft er iedere keer aan het slot van de (vierjarige) kabinetsperiode een evaluatie van de werking plaatsgevonden. De afronding van de hiervoor beschreven evaluatie van de normeringssystematiek voor de periode 1998–2002 heeft ertoe geleid dat de eerstvolgende evaluatie eerst in 2006 zal plaatsvinden. Daarmee verdwijnt dit onderwerp van de lijst met beleidsprioriteiten.

- *Overleg met VNG/IPO inzake aanwending accressen*

In de vorige ontwerpbegroting werd gesproken over de gemeenschappelijke intentie van het Rijk, de VNG en het IPO voor de aanwending van de accressen. De VNG en het IPO onderschrijven de maatschappelijke prioriteiten (zorg, onderwijs en veiligheid) zoals die destijds door het kabinet zijn geformuleerd.

2.1.2. Beleidsprogramma

In dit beleidsprogramma worden kort de consequenties van het Strategisch Akkoord voor het provinciefonds weergegeven. Het beleids-

programma beslaat de gehele kabinetsperiode 2003–2006 en vormt een concreet plan van aanpak van de voornemens en afspraken uit het Strategisch Akkoord. Onderstaande tabel geeft het beleidsprogramma voor het provinciefonds weer.

Tabel 2.1.2: Plan van aanpak, tevens beleidsprogramma, voor het provinciefonds

Voornemens Strategisch Akkoord	Doelen	Acties	Actoren	Deadlines	Budget
De normeringssystematiek van de afdrachten aan het gemeente- en provinciefonds wordt aangepast door de rente-uitgaven als correctiepunt te laten vervallen (p. 34).	Herijking van de systematiek met betrekking tot de ontwikkeling van de fondsen.	De aanpassing van de systematiek is verwerkt in de ontwerp-begrotingen van het gemeente- en provinciefonds voor 2003.	In het najaar zal bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de fondsbeheerders (de ministers van BZK en Financiën) en de VNG en het IPO over de uitkomsten van de nieuwe normeringssystematiek.	De nieuwe normeringssystematiek treedt in werking vanaf het begrotingsjaar 2003 en vindt haar weerslag in de ontwerp-begrotingen van het gemeente- en provinciefonds voor 2003 en volgende jaren.	Het afschaffen van de correctiepost rente levert naar verwachting een besparing oplopend tot € 0,5 miljard in 2006.

2.1.3. Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2002 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2003 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2001 tot en met 2007. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2.1.3. Overzichtstabel uitgaven provinciefonds (in € 1000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand ontwerpbegroting 2002	1 008 347	1 014 426	1 016 921	1 017 148	1 005 305	1 005 305	
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (inclusief autonome mutaties):							
1 Accres 2001		30 159					
2 Accres 2002		29 989	29 989	29 989	29 989	29 989	
3 Accres 2003			39 478	39 478	39 478	39 478	
4 BTW-compensatiefonds (uitname)				- 123 596	- 123 596	- 123 596	
5 BTW-compensatiefonds (toevoeging groei)			657	657	657	657	
6 Omroepbijdragen		6 855	6 855	6 855	6 855	6 855	
7 Rampenbestrijding		1 361	2 269	2 269	2 269	2 269	
8 Vuurwerkbesluit		454	454	454	454	454	
Overige mutaties	4 448				- 7 964	- 7 964	
Stand ontwerpbegroting 2003	1 012 795	1 083 244	1 096 623	973 254	953 447	953 447	953 447

Toelichting op de mutaties

1. Accres 2001/uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2001

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 2001 is in april 2002 op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2001 volledig uitgekeerd. Daarnaast is € 12,008 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 2001 € 30,159 miljoen aan de provincies uitgekeerd.

2. Accres 2002

Het accres wordt afgeleid van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Als gevolg van mutaties daarin, is het extra accres voor 2002 bij Voorjaarsnota 2002 vastgesteld op € 29,989 miljoen. Omdat de besluitvorming bij Voorjaarsnota een bijstellingsmoment is voor de uitkering van het provinciefonds, is dit bedrag bij eerste suppletore begroting provinciefonds 2002 aan het fonds toegevoegd.

3. Accres 2003

Op basis van de ontwikkelingen in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2003 op de aanvullende post «Accres provinciefonds» bij Miljoenennota 2003 berekend op € 57 629 000. Van dit bedrag wordt € 39 478 000 (€ 57 629 000 min de behoedzaamheidsreserve ad € 18 151 000) van de aanvullende post overgeboekt naar het provinciefonds. Anders dan gebruikelijk wordt voor het jaar 2003 de stand Miljoenennota (€ 57 629 000) gebruikt voor de bevoorschotting aan de provincies.

Zoals reeds beschreven in paragraaf 2.1. is de rentecorrectie in de normeringssystematiek komen te vervallen vanaf 2003. Hierdoor is in vergelijking tot de oude systematiek (inclusief rentecorrectie) de groei van het provinciefonds in 2003 lager uitgekomen. Deze daling wordt veroorzaakt doordat meevallende rente-uitgaven die worden ingezet voor bijvoorbeeld intensiveringen in veiligheid, niet langer leiden tot hogere netto gecorrigeerde rijksuitgaven en daarmee tot hogere accressen. Per saldo zal het accres voor 2003 uitkomen op 5,35% nominaal (2,42% reëel).

4. BTW-compensatiefonds (uitname)

Met ingang van 1 januari 2003 treedt het BTW-compensatiefonds in werking (zie Stb. 2002, 399 en 400). Het fonds maakt het mogelijk voor provincies om uitgaven aan BTW te compenseren door de compensabele BTW-uitgaven bij het fonds te declareren. Voor de voeding van het BTW-compensatiefonds is een uitname uit het provinciefonds berekend. Dit bedrag wordt geraamd op € 121 124 000. Deze raming is gebaseerd op onderzoek van Cebeon (Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 18, bijlage). Daarbij is het in het onderzoek over 2002 berekende bedrag verhoogd met 6% (het afgeronde accrespercentage voor het provinciefonds voor 2003). Tegelijkertijd wordt de tijdelijke toevoeging voor de groei van de BTW-ontvangsten per 2004 overgeheveld naar de BTW-compensatiefondsbegroting (zie mutatie 5). Dit betekent een structurele overheveling van € 2 472 000.

In totaal wordt er per 2004 een bedrag van € 123 596 000 uit het provinciefonds naar het BTW-compensatiefonds overgeheveld. De overheveling vindt pas in 2004 plaats om de provincies tegemoet te komen in verband met de activa-problematiek. De te compenseren BTW kan als een

vordering op de balans worden opgenomen. In 2005 zal een nacalculatie plaatsvinden om te bezien of een correcte uitname is toegepast.

5. BTW-compensatiefonds (toevoeging groei)

In de ontwerpbegroting 2002 van het provinciefonds zijn tijdelijke middelen toegevoegd in verband met de groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk (€ 1,815 miljoen). De verwachting is dat bij de invoering van het BTW-compensatiefonds de BTW-opbrengsten zullen stijgen door een toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel. Het toegevoegde bedrag was gebaseerd op 2% van de raming van het totale toekomstige uitname-bedrag. Nu dat uitname-bedrag wordt aangepast wordt ook de tijdelijke toevoeging aangepast tot een bedrag van € 2 472 000 (2% van € 123 596 000). Zie mutatie 4. Aangezien in de ontwerpbegroting 2002 reeds een bedrag van € 1 815 000 was opgenomen, wordt nu per 2003 structureel € 657 000 aan het provinciefonds toegevoegd.

6. Verhoging integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen

Bij de behandeling van de eerste suppletore begroting 2001 is het amendement Bakker c.s. (Kamerstukken II 2000/01, 27 764, nr. 4) aangenomen. Het amendement betreft een extra compensatie van omgerekend € 6,855 miljoen voor regionale omroepen voor de gevolgen van de afschaffing van (de provinciale opslagen op) de omroepbijdrage. In de toelichting bij dit amendement melden de indieners ervan uit te gaan dat de extra compensatie meerjarig wordt gegeven. Naar aanleiding van het amendement heeft het kabinet een onderzoek ingesteld naar de provinciale uitgaven voor de regionale omroepen. Op basis van de definitieve onderzoeksresultaten en een nieuw amendement Bakker c.s. bij de eerste suppletore begroting 2002 heeft het kabinet besloten om de extra compensatie structureel te verwerken. De compensatie voor de vervallen provinciale opslagen op de omroepbijdragen komt daarmee met ingang van uitkeringsjaar 2002 uit op € 58,586 miljoen structureel.

7. Rampenbestrijding

In de beleidsnota rampenbestrijding 2000–2004 is aangegeven dat het toezicht van de provincie op de gemeentelijke en regionale voorbereiding op de rampenbestrijding wordt uitgebreid en zich zal uitstrekken over de gehele voorbereiding op de rampenbestrijding. Momenteel is een wetwijziging in voorbereiding van alle relevante wetten ten aanzien van de rampenbestrijding. De provincies krijgen hierbij een grotere initiërende en toezichthoudende rol.

Voor deze uitbreiding van het provinciale takenpakket op het terrein van de rampenbestrijding wordt met ingang van het uitkeringsjaar 2002 van rijkszijde een financiële tegemoetkoming ter beschikking gesteld aan de provincies via het provinciefonds. In 2002 gaat het om een bedrag van € 1,361 miljoen, vanaf uitkeringsjaar 2003 wordt structureel € 2,269 miljoen beschikbaar gesteld.

8. Vuurwerkbesluit

In de stand ontwerpbegroting 2002 is in tabel 2.1.3 voor de jaren 2002 en volgende € 2,269 miljoen opgenomen vanwege de uitbreiding van het provinciale takenpakket in verband met het nieuwe vuurwerkbesluit. Voor deze taakuitbreiding wordt bij tweede suppletore begroting van 2002 structureel € 454 000 extra toegevoegd aan het provinciefonds.

Het verschil in de stand ontwerpbegroting 2002 in tabel 2.1.3 (bovenste regel) tussen begrotingsjaar 2003 en begrotingsjaar 2002 bedraagt € 2,495 miljoen. Dit verschil wordt verklaard doordat in de ontwerpbegroting 2002 al twee mutaties voor begrotingsjaar 2003 zijn opgenomen en toegelicht. Het betreft een toevoeging van € 0,681 miljoen in verband met Elzinga/dualisering (vanaf begrotingsjaar 2004 gaat het om € 0,908 miljoen per jaar) en een toevoeging van € 1,815 miljoen in verband met de invoering van het BTW-compensatiefonds (zie ook de toelichting bij mutatie 5 hierboven).

2.2. De beleidsartikelen

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

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

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

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

Dat neemt niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de provincies als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de prioriteiten van het Rijk. In zo'n geval kunnen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de provincies. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. 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, 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 2005/2006 zal een volgende evaluatie van de normeringssystematiek plaatsvinden.

Prestatie-indicatoren verdeling

2. 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 provinciefondsmiddelen bij de kostenstructuur van de provincies. Deze rapportage wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. Uit het POR 2003 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 2003 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)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verplichtingen	1 026 437	1 071 236	1 114 775	991 406	971 598	971 598	971 598
Uitgaven:	1 012 795	1 083 244	1 096 623	973 254	953 447	953 447	953 447
Programma-uitgaven							
* algemene uitkering	905 065	975 514	988 893	865 524	866 409	866 409	866 409
* integratie-uitkeringen	107 730	107 730	107 730	107 730	87 038	87 038	87 038
Ontvangsten	1 012 795	1 083 244	1 096 623	973 254	953 447	953 447	953 447

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 (€ 18,151 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 2003 van de algemene uitkering bedraagt € 988 893 000, vermeerderd met € 18 151 000 wat resulteert in € 1 007 045 000. 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 om -indien nodig- na overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO af te wijken van de rekenkundige uitkomsten.

Ter informatie geeft de tabel hieronder de accessen voor het provinciefonds op basis van de stand Miljoenennota 2003. Dit is inclusief de wijziging van de berekening van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Tabel 2.2.4. Accessen provinciefonds, stand Miljoenennota 2003

Uitkeringsjaar	1999	2000	2001	2002	2003
Accrespercentage	5,69%	6,74%	8,00%	4,99%	5,35%
In miljoenen euro	43,8 ¹	55,7	75,6	51,2	57,6

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

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 belastingopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van provincies, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Voorliggende begroting heeft als onderwerp het beleidsartikel «provinciefonds».

De uitvoering voor wat betreft de 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

De ontwerpbegroting 2002 noemde in de groeiparaagraaf 4 groeiaspecten. Ten opzichte van de ontwerpbegroting 2002 zijn de groeiaspecten «het verbeteren van de algemene en operationele doelstellingen», «de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens c.q. van beleidsinformatie» en «het aspect van derde-informatie» onveranderd gebleven.

In het kader van «het verbeteren van reguliere en/of niet-reguliere prestatiegegevens» wordt bezien of het Periodiek OnderhoudsRapport nadere informatie zal opleveren in zoverre dat het voortschrijdend inzicht tot nieuwe of verbeterde prestatiegegevens zal leiden.

3. VERDIEPINGSBIJLAGE

Deze bijlage geeft voor het provinciefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2002 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2003. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1^e suppletore begroting 2002 en op het amendement op de 1^e suppletore begroting (Kamerstukken II 2001/02, 28 311, nrs. 1, 2 en 5) 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 2002 naar de stand ontwerpbegroting 2003.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen provinciefonds (in € 1000)

	t/m 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand OWB 2002			1 032 577	1 035 073	1 035 300	1 023 456	1 023 456	
Mutatie 1 ^e suppl. begr. 2002			31 350	31 350	31 350	31 350	31 350	
Mutatie amendement 1 ^e suppl. begr. 2002			6 855	6 855	6 855	6 855	6 855	
Nieuwe mutaties			454	41 497	- 82 099	- 90 063	- 90 063	
Stand OWB 2003		1 026 437	1 071 236	1 114 775	991 406	971 598	971 598	971 598
Openstaande verplichtingen	0	0	255 988	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 2002 naar de stand ontwerpbegroting 2003.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven provinciefonds (in € 1000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand OWB 2002		1 014 426	1 016 921	1 017 148	1 005 305	1 005 305	
mutatie 1 ^e suppl. begr. 2002		61 509	31 350	31 350	31 350	31 350	
mutatie amendement 1 ^e suppl. begr. 2002		6 855	6 855	6 855	6 855	6 855	
nieuwe mutaties		454	41 497	- 82 099	- 90 063	- 90 063	
Stand OWB 2003	1 012 795	1 083 244	1 096 623	973 254	953 447	953 447	953 447

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	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Accres 2003		39 478	39 478	39 478	39 478	39 478
2. Rampenbestrijding		908	908	908	908	908
3. BTW-compensatiefonds (uitname)			- 123 596	- 123 596	- 123 596	- 123 596
4. BTW-compensatiefonds (toevoeging groei)		657	657	657	657	657
5. Vuurwerkbesluit	454	454	454	454	454	454
6. B&O waterkeringen				- 7 964	- 7 964	- 7 964
Totaal	454	41 497	- 82 099	- 90 063	- 90 063	- 90 063

Voor een toelichting op de nieuwe mutaties 1 t/m 5 zie § 2.1.3.

Toelichting bij mutatie 6. Beheer en onderhoud waterkeringen: Rijk, provincies en waterschappen hebben bestuurlijke overeenstemming bereikt over de invoering van een nieuwe financieringsstructuur voor de primaire waterkeringen. In een brief van 3 december 2001 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de fondsbeheerders, de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de nieuwe financieringsstructuur (Kamerstukken II, 2001/02, 27 625, nr. 13).

Als overgangsmaatregel naar de nieuwe structuur is overeengekomen dat de middelen die aan het provinciefonds zijn toegevoegd voor beheer en onderhoud van de waterkeringen tot en met 2004 blijven doorlopen. Met ingang van 2005 zullen deze middelen, waarvoor in het kader van de decentralisatie-impuls € 8,848 miljoen is toegevoegd als onderdeel van integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen, worden uitgenomen. Het uit te nemen bedrag is met 10 procent verlaagd tot € 7,964 miljoen in verband met de efficiencykorting die indertijd is aangebracht.

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

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

Omschrijving	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen	62 894	62 894	62 894	62 894	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	107 730	87 038	87 038	87 038

Wijzigingen in tabel 3.2.1. ten opzichte van dezelfde tabel in de ontwerp-begroting van 2002:

1. De bedragen voor de integratie-uitkering rivierdijkversterking/
hoofdwaterkeringen zijn vanaf 2005 verlaagd met € 8,848 miljoen in verband met de uitname van de middelen voor beheer en onderhoud (zie paragraaf 3.1, toelichting bij mutatie 6). De korting van 10 procent op het uit te nemen bedrag wordt per 2005 geïntegreerd in de algemene uitkering van het provinciefonds.
2. De bedragen van de integratie-uitkering omroepbijdragen zijn vooralsnog bevroren op het niveau van 2001. Zodra duidelijk is of en per wanneer aanvullende middelen voor regionale omroepen worden overgeheveld van de OCenW-begroting zal een nieuw integratietraject ingaan.

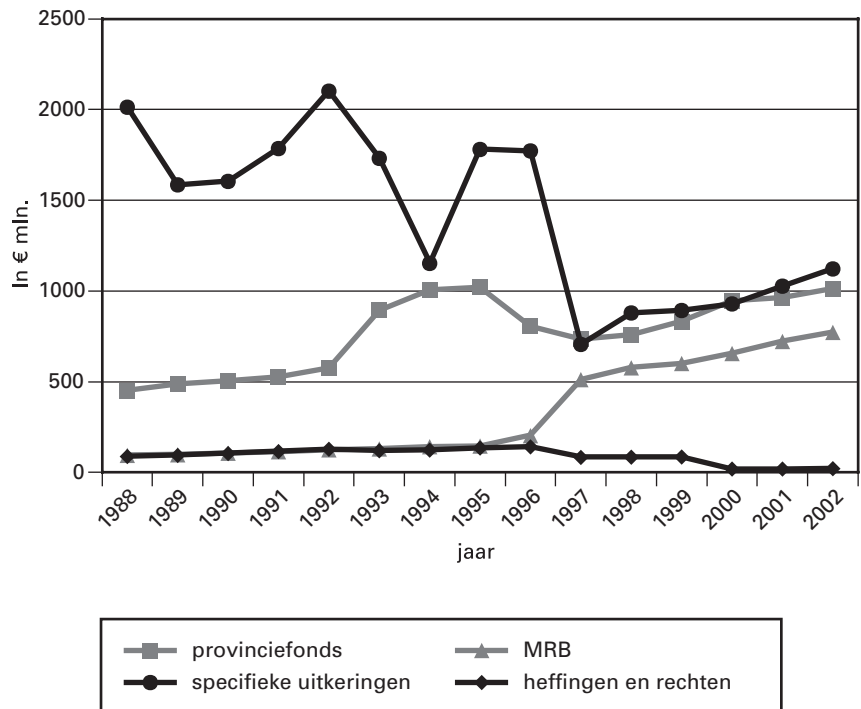
Het Tijdelijk besluit integratie-uitkering personele middelen VERDI (Stb. 1999, 432) loopt tot en met 2002. Momenteel vindt overleg plaats over de toekomst van deze integratie-uitkering. Voor 2003 is besloten dat de integratie-uitkering ongewijzigd wordt voortgezet. Voor de jaren na 2003 is het bedrag in tabel 3.2.1. gelijk gehouden in afwachting van nadere besluitvorming.

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. Een aanzienlijk deel van deze specifieke uitkeringen is aan de algemene middelen van de provincies (overheveling naar het provinciefonds) toegevoegd. De grafiek geeft deze verschuiving weer.

In 2002 bedragen de specifieke uitkeringen aan de provincies ruim € 1,1 miljard, hetgeen een lichte stijging ten opzichte van 2001 betekent.

Eigen inkomsten

De Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2002 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 2002 sprake is van een beheerste ontwikkeling van de lokale heffingen. Nadere informatie over (de ontwikkeling van) de lokale heffingen is te vinden in de ontwerp-begroting 2003 van het gemeentefonds.

4. DE BIJLAGE MOTIES EN TOEZEGGINGEN

Door de bewindslieden gedane toezeggingen – afgedaan:

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De staatssecretaris van Financiën, eerstverantwoordelijke voor de Monitor Lokale lasten, zal de effecten op de lokale lasten die zich mogelijk zullen voordoen als gevolg van de invoering van de euro, aan de orde te stellen in het overleg met de VNG en het IPO.	Kamerstukken II 1998/99, 26 200 C, nr. 11 (2 december 1998) en handelingen II 1998/99, nr. 39, blz. 2830 (17 december 1998)	Het vorige kabinet heeft het niet noodzakelijk bevonden dit onderwerp in het regulier overleg met VNG en IPO aan de orde te stellen. De mogelijke effecten van de invoering van de euro op de lokale lasten en de onwenselijkheid de invoering te benutten voor een verhoging van die lasten zijn in diverse circulaire's aan de provincies aan de orde gesteld.

5. DE BIJLAGE PERIODIEK ONDERHOUDSRAPPORT PROVINCIEFONDS 2003

1. INLEIDING

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

Bezien vanuit het perspectief van het onderhoudsconcept van het POR is er behoefte aan een integraal beeld van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Het POR bevat daartoe ook een hoofdstuk beleidsvoornemens van het Rijk. Het betreft hier niet alleen de beleidsvoornemens die tot een mutatie in het provinciefonds leiden. De inventarisatie strekt zich ook uit tot beleidsvoornemens waarin specifieke uitkeringen, belastingen of (overige) eigen inkomsten aan bod komen. Het POR richt zich dus op al die beleidsvoornemens cq. onderwerpen op de onderhoudsagenda die gevolgen hebben voor de taken/taakuitvoering en de kosten van provincies, en de financiële verhouding in brede zin. Dit mede in relatie met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Het POR provinciefonds 2003 heeft dezelfde opzet als voorgaande onderhoudsrapporten. In het tweede hoofdstuk wordt teruggeblikt op de onderhoudsagenda-2002. In hoofdstuk 3 komen de resultaten van de scan van het provinciefonds op basis van de begrotingen 2002 aan de orde. In hoofdstuk 4 worden de relevante departementale beleidsvoornemens van het rijk voor het komend jaar doorgenomen. Hoofdstuk 5 geeft de onderhoudsagenda voor de komende periode.

2. LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA

Een belangrijk onderdeel van het onderhoudsrapport betreft de rapportage over de onderwerpen op de agenda van het voorafgaande jaar. De rapportage geeft inzicht in de vorderingen die zijn geboekt en vormt de basis voor de agenda van het komende jaar. Hieronder worden de onderwerpen besproken die in het POR2002 op de agenda stonden.

2.1 De uitgavenontwikkeling in het cluster Ruimte

Zie hiervoor de bevindingen en conclusies uit de scan in hoofdstuk 3.

2.2 De maatstaf warmtekrachtkoppeling

De gegevens van deze maatstaf blijken op provinciaal niveau ofwel gelijk te blijven dan wel licht positief te groeien. Gezien het uitblijven van de veronderstelde schoksgewijze ontwikkeling van de gegevens en gezien de uitkomsten van de scan in hoofdstuk 3 voor het cluster Water en milieu (het enige cluster met de maatstaf warmtekrachtkoppeling) is er vooralsnog geen reden voor een diepgaander onderzoek. Wel blijft het onderwerp op de onderhoudsagenda staan.

2.3 Implementatie van een aantal artikel 2 onderwerpen

BTW-compensatiefonds (POR2002, hoofdstuk 2)

Het BTW-compensatiefonds heeft als doelstellingen:

- het wegnemen van de BTW-verstoring die optreedt bij het uitbesteden van activiteiten door gemeenten, provincies en kaderwetgebieden;
- het wegnemen van de prikkel tot het aangaan van BTW-ontwijkende constructies door gemeenten, provincies en kaderwetgebieden; en
- het wegnemen van de BTW-verstoring bij het inlenen en uitwisselen van personeel.

Bij inwerkingtreding van de Wet op het BTW-compensatiefonds worden ook de kaderwetgebieden onder het regime van het BTW-compensatiefonds gebracht (Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 16).

De door het onderzoeksbureau Cebeon berekende uitname uit het provinciefonds wordt door de fondsbeheerders onderschreven. De uitname is één van de voedingsbronnen van het BTW-compensatiefonds. Tevens zal de uitname in de loop van 2002 worden bijgesteld, naar de vermoedelijke stand over 2003 (Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr.17).

De Wet op het BTW-compensatiefonds is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2002, nr 399). Het BTW-compensatiefonds treedt per 1 januari 2003 in werking. Het onderwerp wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda. Zodra de evaluatie van het BTW-compensatiefonds aan de orde is, deze is voorzien voor 2005, wordt naar verwachting opnieuw aandacht besteed aan het BTW-compensatiefonds in het POR.

Regionale omroepen (POR2002, hoofdstuk 2 en § 4.2.3-1)

Met ingang van het jaar 2000 zijn structureel middelen naar het provinciefonds overgeheveld als compensatie voor het wegvallen van de mogelijkheid om provinciale opslagen te heffen op de omroepbijdrage ten behoeve van de publieke regionale omroep.

Naar aanleiding van het amendement Bakker c.s. dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de eerste suppletore begroting provinciefonds 2000 en die van 2001 heeft aangenomen, is de compensatie voor deze jaren

verhoogd met resp. €6,5 mln. en €6,9 mln. De indieners hebben in de toelichting bij het amendement 2001 aangegeven ervan uit te gaan dat deze extra compensatie structureel aan het provinciefonds zou worden toegevoegd.

Naar aanleiding van het amendement heeft het kabinet een onderzoek ingesteld naar de provinciale uitgaven voor de regionale omroepen. De definitieve onderzoeksresultaten, in relatie tot een nieuw amendement Bakker c.s. bij de eerste suppletore begroting 2002, hebben geleid tot de kabinetsbeslissing om de extra compensatie structureel te verwerken. De compensatie in het provinciefonds komt daarmee met ingang van 2002 uit op ruim € 58,5 miljoen structureel. Hiermee kan dit onderdeel van het onderwerp regionale omroepen van de onderhoudsagenda worden afgevoerd.

Momenteel is het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep in voorbereiding. In dit wetsvoorstel is het voornemen opgenomen om per uitkeringsjaar 2003 ook de uitkeringen voor regionale omroep van het ministerie van OCW over te hevelen naar het provinciefonds. Het gaat om een structurele toevoeging aan het provinciefonds. Het definitieve bedrag wordt in de loop van 2003 bepaald. Naar de stand van 2001 betreft het € 43,3 miljoen (Begroting 2002: €45,3 miljoen).

In het wetsvoorstel is voorts een wettelijke zorgplicht voor de provincies opgenomen om de regionale omroep minstens op het voorzieningenniveau van 2001 te handhaven. Dit onderdeel van het onderwerp regionale omroepen blijft op de onderhoudsagenda staan.

Rivierdijkversterkingen/hoofdwaterkeringen (POR2002, hoofdstuk 2)

Rijk, provincies en waterschappen hebben bestuurlijke overeenstemming bereikt over de invoering van een nieuwe financieringsstructuur voor de primaire waterkeringen. In een brief van 3 december 2001 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de fondsbeheerders, de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond de nieuwe financieringsstructuur (Kamerstukken II 2001/02, 27 625, nr. 13).

Als overgangsmaatregel naar de nieuwe structuur is overeengekomen dat de middelen die aan het provinciefonds zijn toegevoegd voor beheer en onderhoud van de waterkeringen tot en met 2004 blijven doorlopen. Met ingang van 2005 zullen deze middelen worden uitgenomen. Het uit te nemen bedrag wordt met 10 procent verlaagd in verband met de efficiencykorting die indertijd is aangebracht. Per uitkeringsjaar 2005 bevat het provinciefonds nog de middelen voor de rivierdijkversterking (ruim € 43 miljoen). Over het moment van uitnemen van deze middelen en de hoogte daarvan zal nog overleg met de betrokken provincies plaatsvinden. De verwachting is dat dit niet voor 2010 zal plaatsvinden. Daarom wordt dit onderwerp vooralsnog weer van de onderhoudsagenda afgehaald, totdat de ontwikkelingen weer aanleiding geven om het in de onderhoudsagenda op te nemen.

Integratie-uitkering Verdi/Gebundelde doeluitkering (GDU) Infrastructuur (POR2002, hoofdstuk 2 en § 4.2.6-2)

De integratie-uitkering Verdi eindigt, tenzij een nadere voorziening wordt getroffen, met ingang van 2003. Na advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen en op aandringen van de desbetreffende koepelorganisaties is besloten zo'n voorziening te treffen. Deze zet de bestaande uitkering één jaar voort. In dat jaar zal definitief worden

besloten over de integratie-uitkering. De provincies zullen hierover in de septembercirculaire 2002 worden geïnformeerd.

Er is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur uitgevoerd (Kamerstukken 2000/01, 27 489, nr. 1). Doel van het IBO was, vanuit de gedachte dat betalen en bepalen meer in één hand moeten worden gebracht, decentralisatievarianten uit te werken die leiden tot betere keuzes ten aanzien van infrastructuurprojecten, vergroting van de efficiëntie en effectiviteit en vermindering van administratieve lasten. Het IBO heeft tot de aanbeveling geleid dat decentralisatie vorm moet krijgen door ophoging van de gebundelde doeluitkering (GDU) aan de provincies en kaderwetgebieden, het verbreden van de GDU met middelen afkomstig van andere instrumenten en de ophoging van de projectgrens van het Infrastructuurfonds. Het betreft een verhoging van deze grens van € 11,3 miljoen naar een bedrag € 225 miljoen vanaf 2003 (Kamerstukken II 2000/01, 27 455, nr. 3). De samenhang tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten moet bij decentralisatie primair worden geregeld via de Planwet verkeer en vervoer. Het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur waarin de ophoging van de GDU en de ophoging van de projectgrens voor het Infrastructuurfonds is neergelegd is ter advisering aan de Raad van State aangeboden. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de AMvB is 1 januari 2003.

Het onderwerp blijft op de onderhoudsagenda staan.

Dualisering provinciebestuur/verkleining omvang provinciale en gedeputeerde staten (POR2002 § 4.2.2–3)

Naar analogie van de Wet Dualisering gemeentebestuur wordt momenteel wetgeving voorbereid voor de dualisering van het provinciebestuur. De planning is de Wet dualisering provinciebestuur per 11 maart 2003 in werking te laten treden, een dag na de Provinciale-Statenvierkiezingen. Het wetsvoorstel regelt onder meer de ontvlechting van de posities van provinciale staten en gedeputeerde staten. Dit houdt in dat leden van gedeputeerde staten niet meer tevens lid van provinciale staten zijn. Het wetsvoorstel regelt ook de ontvlechting van de taken van provinciale staten en gedeputeerde staten. In de nieuwe taakverdeling heeft de provinciale staten de kaderstellende en controlerende taak en heeft gedeputeerde staten tot taak te besturen en verantwoording af te leggen. Ter compensatie van de directe kosten van de ontvlechting is reeds structureel € 0,9 miljoen toegevoegd aan het provinciefonds. Het voorstel is in juni 2002 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 28 384, nr. 1–2). Het Rijk voert met het IPO in het kader van art. 2 Financiële-verhoudingswet overleg over de financiële effecten van het totale wetsvoorstel en over de wijze van bekostiging (waaronder een eventuele additionele toevoeging aan het provinciefonds).

Het wetsvoorstel met betrekking tot de verkleining van de omvang van provinciale en gedeputeerde staten is in behandeling bij de Eerste Kamer. Het onderwerp wordt opgevoerd op de onderhoudsagenda 2003.

Archeologie (POR2002 § 4.2.3–2)

Het vorige kabinet heeft een implementatievoorstel voor het verdrag van Valletta (1992) ontwikkeld (Kamerstukken II 1999/2000, 23 821, nr. 13). Kern van het voorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten met als doel om het bodemarchief waar mogelijk te behouden. De provincies wijzen daarbij archeologisch waardevolle gebieden aan; binnen

die gebieden worden de gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen tot ontheffing van het verbod op bodemverstoring. De kosten van de archeologische werkzaamheden (vooronderzoek en eventuele graafwerkzaamheden en uitwerking rapportage) komen voor rekening van diegene, die de archeologievergunning aanvraagt. In december 2001 is het wetsvoorstel wijziging Monumentenwet 1988 in verband met de invoering van het verdrag van Valletta met bovenbeschreven strekking door de Ministerraad geaccordeerd. In dat kader is een overheveling ten behoeve van een vergoeding voor bestuurslasten van de OCenW-begroting naar het gemeentefonds en het provinciefonds voorzien van in totaal € 9 miljoen vanaf 2004; voor de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding, 2002 en 2003, is een tijdsevenredig bedrag voorzien in verband met aanloopkosten. Het vorige kabinet heeft besloten de beslissing over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer over te laten aan een nieuw kabinet. Het onderwerp blijft op de onderhoudsagenda staan. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

Bescherming cultureel erfgoed (POR2002 § 4.2.3-3)

Het pilotproject dat het ministerie van OCenW in samenwerking met de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Drenthe was gestart om te bezien hoe de nieuwe cultuurbeschermingsorganisatie het beste kan worden georganiseerd is geëvalueerd. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze evaluatie is inmiddels in de regio Den Haag een nieuwe pilot gestart door het instituut collectie Nederland, een Rijksdienst van het ministerie van OCenW, waarbij ook de provincie Zuid-Holland betrokken is. In deze pilot wordt een nieuwe opzet voor een calamiteitenplan cultureel erfgoed verder uitontwikkeld. Het voornemen is de nieuwe opzet in heel Nederland in te voeren mits de pilot-uitkomsten daartoe aanleiding geven. Gezien de eigen rol en verantwoordelijkheid van de provincies bij deze nieuwe opzet, ligt een bekostiging door middel van een verhoging van het provinciefonds niet in de rede. Dit onderwerp wordt daarom van de onderhoudsagenda afgevoerd.

Beleidsvernieuwing bodemsanering (POR2002 § 4.2.5-1)

Het bodemsaneringsbeleid wordt vernieuwd als uitvloeisel van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3). Dat gaat uit van een landsdekkende bestandsopname van de ernstige bodemverontreiniging vóór 2005. Daarna moet gestreefd worden naar beheersbaarheid van de bodemverontreiniging in 2023. Deze doelstellingen zijn in overleg met de betrokken partijen uitgewerkt in een project beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER), waarvan de eindrapportage in najaar 2000 verscheen. Op 16 januari 2002 zond het kabinet zijn standpunt over dit rapport aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1). Naar verwachting zal dit standpunt binnen afzienbare tijd uitgewerkt worden in een wettelijke regeling.

Het nieuwe beleid is onder meer gericht op herordering van de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden. De provincies krijgen een belangrijke coördinerende rol in de programmering van de bodemsanering. Deze regierol krijgt ook gestalte bij het opbouwen van het landsdekkend beeld en bij het jaarlijks verzamelen van monitoringgegevens. De gemeenten dienen de saneringswerkzaamheden te programmeren in samenhang met de provinciale planning. Het aantal bevoegde overheden dat in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) middelen voor de bodemsanering zal beheren en aan projecten zal

toewijzen, wordt geleidelijk gebracht van 16 (12 provincies en vier grote steden) naar 40 (inclusief 28 rechtstreekse gemeenten). De middelen voor de niet-rechtstreekse gemeenten worden in principe beheerd door de provincies. De 28 rechtstreekse gemeenten zijn reeds budgethouders op grond van de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Op deze wijze wordt de integratie van de bodemsanering in de stedelijke vernieuwing gerealiseerd. Vooruitlopend op deze wijzigingen is al in 2000 een deel van de beschikbare middelen ingebracht in het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV).

Uitgangspunt voor de financiering van bodemsaneringen is een rijksbijdrage van 25%. De rest moet komen uit andere bronnen, waaronder in versterkte mate het bedrijfsleven. De inhaalslag van de komende decennia zal vermoedelijk enige druk op de begrotingen van de provincies en gemeenten veroorzaken, zonder dat op dit moment gezegd kan worden hoeveel dat zal zijn.

Het onderwerp blijft ook komend jaar op de onderhoudsagenda staan. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

Nieuwe wet ruimtelijke ordening (POR2002 § 4.2.5-4)

Een belangrijk uitgangspunt bij de organisatie van de ruimtelijke ordening is dat verantwoordelijkheden op het juiste bestuursniveau moeten komen te liggen. Voor andere overheden en derden moet duidelijk zijn welke onderdelen van het beleid Rijk en provincies tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Dit krijgt vorm door het beleid en de inzet van instrumenten om dat beleid te realiseren vooraf kenbaar te maken en de toetsing van bestemmingsplannen daartoe te beperken. Het voorgaande is bij de vormgeving van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een belangrijke leidraad geweest. Het voorontwerp voor een fundamenteel herziene Wet ruimtelijke ordening is in september 2001 gepubliceerd. In januari 2002 heeft de Ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel en is het voor advies aan de Raad van State toegezonden.

Voorzien wordt in de mogelijkheid om strategisch beleid te onderscheiden van juridisch bindend beleid. Gemeenten, provincies en Rijk krijgen ieder de bevoegdheid om structuurvisies vast te stellen. Daarin wordt een visie vastgelegd op de toekomstige ontwikkeling en wordt richting gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Met de introductie van de structuurvisie op de verschillende bestuursniveaus vervallen de bestaande beleidsdocumenten: structuurplan, streekplan en planologische kernbeslissing. Een structuurvisie dient als basis voor de inzet van bestuurlijke instrumenten en kan de grondslag bieden voor de inzet van een juridisch bindend instrumentarium in de vorm van instructies.

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

mogelijk te maken. Tenslotte zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening toereikende bevoegdheden en handhavinginstrumenten aanreiken, procedures vereenvoudigen en rechtsbescherming verbeteren.

De invoering van de nieuwe WRO zoals die beschreven is in het voorontwerp, leidt bij provincies en gemeenten tot een wijziging in het takenpakket. Teneinde inzicht te verwerven in de financiële en organisatorische gevolgen hiervan, zal nagegaan moeten worden 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 de taken die in het kader van de huidige WRO worden uitgevoerd. Een extern bureau zal een onderzoek uitvoeren naar de meer- en minderkosten. Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingsgroep waaraan VROM, BZK, VNG en het IPO deelnemen. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud. Het onderwerp komt ook het komend jaar op de onderhoudsagenda. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het POR2004 opnieuw over dit onderwerp geïnformeerd.

Waterbeleid 21e eeuw (POR2002 § 4.2.6–5)

Het kabinet heeft eind 2000 het nieuwe waterbeleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast vastgelegd in het kabinetsstandpunt «Anders omgaan met Water, waterbeleid in de 21e eeuw.» (Kamerstukken II 2000/01, 27 625, nr. 1). Daarnaast is het nieuwe beleid vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water.

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

Het onderwerp staat ook het komend jaar op de onderhoudsagenda. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd.

Nieuwe onderwerpen

Voorts wordt hieronder ingegaan op een aantal andere beleids- onderwerpen die niet op de onderhoudsagenda 2002 stonden maar waar de ontwikkelingen inmiddels zo ver zijn dat ze het waard zijn om er in deze paragraaf melding van te maken.

Modernisering instrumentarium geluidshinder (MIG)

Het instrumentarium voor het bestrijden van geluidshinder wordt vernieuwd naar de aanleiding van het MDW-project (Kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 24). Hierdoor kunnen gemeenten op lokaal niveau maatwerk bieden door het ontwikkelen van gebiedsgericht geluidbeleid.

Op basis van eerder uitgevoerd onderzoek werd verondersteld dat de lastenverzwaring ten gevolge van MIG grotendeels kan worden gecompenseerd door de afname van de administratieve lastendruk ten gevolge van het vervallen van de Wet Geluidhinder. Nu de details van het stelsel MIG duidelijk zijn geworden, is dit uitgangspunt nogmaals getoetst.

De meer- en minderkosten voor gemeenten en provincies van de nieuwe wet MIG ten opzichte van de wet Geluidhinder zijn door een extern bureau onderzocht. Aan de begeleidingsgroep van dit onderzoek hebben VROM, BZK, VNG en het IPO deelgenomen. Over de uitkomsten van het onderzoek zal besluitvorming door VROM plaatsvinden. Het is de bedoeling dat de wet MIG op 1 januari 2004 in werking treedt. Het onderwerp komt op de onderhoudsagenda te staan. De Tweede Kamer zal in uiterlijk het voorjaar van 2003 opnieuw over dit onderwerp worden geïnformeerd.

Nota «Op grond van nieuw beleid»

De nota «Op grond van nieuw beleid» (Kamerstukken II 2000/01, 27 581, nr. 2) geeft voor het komend decennium de kaders waarbinnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven. Voor veel beleidskeuzen die in de nota worden gemaakt, geldt dat uitwerking plaatsvindt in separate (wetgevings-)trajecten. Voor andere onderwerpen is de nota meer agenderend van aard.

De nota Grondbeleid wordt nader uitgewerkt. De wijze van uitwerking is bepalend voor de vraag of provincies/gemeenten met hogere kosten zullen worden geconfronteerd. Zodra er dergelijke besluitvorming plaatsvindt moeten de financiële gevolgen voor de provincies en gemeenten helder zijn. Het onderwerp komt op de onderhoudsagenda 2003. In uiterlijk het POR2004 zal de Tweede Kamer opnieuw over dit onderwerp worden geïnformeerd.

Rampenbestrijding

Sedert de rampen in Enschede en Volendam hebben de provincies een sterkere rol gekregen in het toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding. Deze rol wordt in wetgeving verankerd. Hiertoe wordt naar verwachting najaar 2002 een wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding aan de Tweede Kamer aangeboden.

De gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen van gemeenten en de nieuw te introduceren regionale beheersplannen zullen ten minste iedere vier jaar aan de provincie ter beoordeling worden voorgelegd.

Een adequate uitoefening van voornoemde toezichthoudende taken heeft (personele) consequenties van de provinciale organisaties. De kosten worden vanaf 2002 gefinancierd door structurele ophoging van het provinciefonds. Hiervoor is vanaf 2003 structureel € 2,3 miljoen per jaar beschikbaar.

3. DE SCAN

De scan van het provinciefonds betreft de ontwikkeling van de provinciale inkomsten en uitgaven (netto-lasten). Met de scan wordt getoetst of de verdeling van het provinciefonds blijft sporen met de feitelijke uitgaven (op clusterniveau). In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de gevolgde aanpak en de gehanteerde cijfers. In paragraaf 3.2 worden de bevindingen van de scan gepresenteerd en paragraaf 3.3 bevat de conclusies.

3.1 Werkwijze

3.1.1 Macro- en micro-scan

Het verdeelmodel voor het provinciefonds heeft twee ingangen, namelijk de verdeling over de provincies en de verdeling over de clusters. De meest globale meting van de kwaliteit van de verdeling betreft de clusters (vijf voor de lasten en een inkomstencluster) voor alle provincies tezamen. Het gaat bij deze macro-scan om het verschil per cluster tussen enerzijds feitelijke inkomsten en uitgaven van de gezamenlijke provincies en anderzijds de uitkomst van het verdeelmodel.

Het meest gedetailleerde niveau van onderzoek betreft de netto-lasten per cluster per provincie. Dit is de micro-scan. Een tussenliggend niveau (de meso-scan) zou groepen provincies betreffen. Dit tussenniveau ligt niet direct voor de hand, aangezien in het onderzoek herziening provinciefonds geen duidelijk te onderscheiden groepen provincies naar voren zijn gekomen (bij gemeenten is dit wel het geval; duidelijke onderscheidende criteria zijn hier onder meer centrumfunctie en sociale structuur).

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

3.1.2 Het begrip netto-lasten

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

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.

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 voorgaande 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, krijgt vanaf dit POR de vergelijking van de verdeling en de rekening een prominentere plaats in de analyse.

Rekening en begroting

De Provinciewet schrijft voor dat de provinciale rekeningen uiterlijk 15 september van het jaar volgend op het uitkeringsjaar bij de toezichthouder worden ingediend. Op basis van de ingediende cijfers wordt de scan uitgevoerd. Het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers in het POR kunnen worden verwerkt is daardoor jaar t-2; voor het onderhavige POR2003 is dit 2000. Om ook de meerjarige ontwikkeling te laten zien worden tevens de rekeningcijfers over 1999 en 1998 gepresenteerd. In de scan worden de feitelijke netto-lasten volgens de rekeningen vergeleken met de definitieve verdeeluitkomsten.

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 2002. De gegevens over de verdeling worden gepresenteerd op basis van de stand septembercirculaire van 2001, aangezien die het meest aansluiten bij de provinciale begrotingen voor 2002. Het is overigens niet in alle gevallen zo dat de ingediende begrotingen geheel aan deze stand zijn aangepast.

3.2 Bevindingen

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

3.2.1 De algemene middelen

De *genormeerde* algemene middelen 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 2002 tot in totaal bijna € 1,600 miljard. Dat is een

stijging ten opzichte van 2001 (stand: POR2002) met € 51 miljoen. De middelen uit het provinciefonds stijgen met circa € 50 miljoen, met name als gevolg van het accres (ruim € 27 miljoen). De genormeerde belastingmiddelen nemen in 2002 ten opzichte van 2001 met circa € 1 miljoen toe. Accres plus toename belastingmiddelen resulteren in een groei van de genormeerde algemene middelen van 3,3%.

In het vorige POR werden de *feitelijke* netto-inkomsten volgens de begrotingen voor 2001 geraamd op ongeveer € 1,578 miljard. Volgens de begrotingen 2002 stijgen de feitelijke netto inkomsten van de provincies voor 2002 tot bijna € 1,693 miljard. Dit is een stijging met ongeveer € 115 miljoen (ruim 7%) ten opzichte van 2001. Van deze stijging komt ongeveer € 50 miljoen door de stijging van de middelen uit het provinciefonds, de geraamde opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting in de begroting 2002 levert dus het grootste aandeel van ongeveer € 65 miljoen in de stijging.

De feitelijke netto-inkomsten volgens de begrotingen voor 2002 zijn dus bijna € 93 miljoen hoger dan de genormeerde inkomsten voor 2002 die via het provinciefonds worden verdeeld. Voor alleen de belastingmiddelen is het verschil meer dan + € 87 miljoen. Gedeeltelijk is dit verschil te verklaren doordat een aantal provincies een tarief heft dat boven het rekestarief ligt. Voorts is de genormeerde belastingopbrengst gebaseerd op het wagenpark 2000 en de feitelijke opbrengsten op het inmiddels in aantal en/of gewicht gegroeide wagenpark 2002. De feitelijke uitkering uit het provinciefonds is door de provincies op ruim € 5 miljoen hoger begroot dan genormeerd. Dit houdt met name verband met de wijze waarop de provincies de uitkering behoedzaamheidsreserve begroten, en met het nog niet geheel verwerken van de gegevens uit de september-circulaire.

De overige eigen middelen (OEM) zijn in de begrotingen 2002 ruim € 76 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 € 169 miljoen (€ 93 miljoen en € 76 miljoen) hoger dan de genormeerde inkomsten. De netto-lasten volgens de begroting 2002 zijn circa € 152 miljoen hoger dan het totaal van de uitgavenclusters van het provinciefonds. Per saldo kan dus op basis van de provinciale begrotingen voor 2002 bijna € 17 miljoen worden toegevoegd aan de algemene reserves:

Tabel 1: mutatie algemene reserve (in € mln)

	2002	2001	2000
Vershil genormeerde uitgaven/feitelijke uitgaven	- 152	- 54	16
Vershil feitelijke inkomsten/genormeerde inkomsten	93	29	9
Vershil feitelijke OEM/aanname OEM	76	54	- 4
Totaal saldo toe te voegen aan Algemene Reserve	17	29	21

De rekeningen 2000 van de provincies laten zien dat de werkelijke toevoeging aan de algemene reserve beduidend hoger is uitgevallen dan de in een vorig POR begrote € 21 miljoen. De provincies hebben in 2000 gezamenlijk ruim € 357 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve. Overigens 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 2000 is bijvoorbeeld in de feitelijke OEM de opbrengst EZH-middelen ter grootte van €100 miljoen van de provincie Zuid-Holland begrepen. Ruim de helft van het bedrag dat door de gezamenlijke provincies is toegevoegd aan de AR is door twee provincies toegevoegd. Een aantal provincies heeft weinig of niets toegevoegd, geen enkele provincie heeft in 2000 per saldo middelen onttrokken aan de algemene reserve.

3.2.2 De uitgavenclusters

De tabellen 2a en 2b geven op clusterniveau inzicht in het verloop van de verdeeluitkomsten per cluster en van de feitelijke netto lasten per cluster. Omwille van een betere vergelijkbaarheid worden de cijfers als een indexcijfer (verdeling 1996 = 100) weergegeven. Tabel 2a geeft over de jaren 1998 t/m 2002 inzicht op basis van de oorspronkelijke begroting over die jaren. In tabel 2b zijn de verdeel-uitkomsten en de feitelijke netto-lasten voor de jaren 1998 t/m 2000 weergegeven op basis van de rekeningen over die jaren.

Tabel 2a: netto lasten en verdeling, op basis van de provinciale begrotingen (1998 t/m 2002)
(als indexcijfer van verdeling 1996)

index;verdeling	1998		1999		2000		2001		2002	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	feitelijk	
'96=100										
bestuur	112	106	115	111	121	132	133	151	140	171
infrastructuur	112	103	115	112	121	115	133	127	137	135
water/milieu	113	125	122	136	138	146	154	164	159	182
ruimte	116	128	119	138	126	139	138	162	142	185
voorzieningen	111	101	113	107	120	105	139	140	143	149
totaal	113	107	116	118	124	123	138	142	142	156

Tabel 2b: netto lasten en verdeling, op basis van de provinciale rekeningen (1998 t/m 2000)
(als indexcijfer van verdeling 1996)

index;verdeling	1998		1999		2000	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk
'96=100						
bestuur	113	115	116	128	125	146
infrastructuur	113	105	116	110	125	129
water/milieu	115	117	124	128	143	145
ruimte	117	137	120	142	130	144
voorzieningen	112	103	115	111	124	113
totaal	114	113	117	120	128	132

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

- de indexcijfers «feitelijke netto-lasten» voor het totaal van de clusters zijn vanaf 1999 hoger dan de indexcijfers «verdeeluitkomsten», het verschil lijkt toe te nemen. Dit is in lijn met de bevinding uit de vorige paragraaf dat de feitelijke netto-inkomsten volgens de begrotingen 2002 hoger zijn dan de genormeerde inkomsten. De groei in de

feitelijke netto-lasten lijkt zich met name in de clusters Bestuur, Water&milieu en Ruimte voor te doen (de indexcijfers voor deze clusters zijn hoger dan het indexcijfer voor het totaal van de clusters). De indexcijfers «verdeling» laten globaal eenzelfde beeld zien, maar minder sterk en met een uitzondering voor het cluster Bestuur. Tabel 2a waar de vergelijking op basis van voorlopige cijfers plaatsvindt heeft voor wat betreft het cluster Bestuur eenzelfde uitkomst als in tabel 2b: een in de verdeling iets achterblijvend cluster Bestuur, het cluster Ruimte laat hier in de verdeeluitkomst een gemiddeld beeld zien (indexcijfer voor het cluster Ruimte wijkt niet of nauwelijks af van die voor het totaal van de clusters).

- het cluster Ruimte heeft in tabel 2a voor 2002 het grootste verschil tussen de indexcijfers «verdeling» en «feitelijk» (evenals in 2001). Overigens laat tabel 2b op basis van de definitieve cijfers voor 2000 voor dit cluster een minder groot verschil zien, in deze tabel heeft het cluster Bestuur het grootste verschil.

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 € 620 miljoen om, in het kleinste cluster Bestuur gaat het om ruim € 145 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 1998 t/m 2002)

euro's/inwoner	1998		1999		2000		2001		2002	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	feitelijk	
bestuur	7	7	8	7	8	9	9	10	9	11
infrastructuur	33	30	33	32	35	33	38	37	39	38
water/milieu	10	11	10	12	12	12	13	14	13	15
ruimte	15	16	15	18	16	18	17	20	18	23
voorzieningen	17	15	17	16	18	16	20	21	21	22
totaal	81	79	83	85	88	87	98	101	100	110

In tabel 2c wordt het verschil tussen de verdeling en de feitelijke netto-lasten volgens de begrotingen uitgedrukt in euro's per inwoner. Hier valt met name de ontwikkeling in het verschil per inwoner voor het cluster Ruimte op. Tabel 2d laat zien dat dit verschil in de rekening 2000 beduidend is afgenomen ten opzichte van eerdere jaren. Het verschil is qua omvang in lijn met de andere clusters:

Tabel 2d: ontwikkeling netto-lasten per cluster in euro's per inwoner (rekeningen 1998 t/m 2000)

euro's/inwoner	1998		1999		2000	
	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk	verdeling	feitelijk
bestuur	7	8	8	8	8	10
infrastructuur	33	31	34	32	36	37
water/milieu	10	10	11	11	12	12
ruimte	15	18	15	18	17	18
voorzieningen	17	15	17	17	18	17
totaal	82	81	84	86	91	94

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 zien dat de groei in (en ook de omvang van) de feitelijke netto-lasten voor het totaal van de clusters hoger is dan die van de genormeerde netto-lasten (de verdeeluitkomsten); dit is overigens in lijn met de bevindingen uit paragraaf 3.2.1, de provincies hebben feitelijk meer te besteden dan waar in het verdeelstelsel van wordt uitgegaan. Het cluster Voorzieningen lijkt hierop een uitzondering te zijn. Mogelijk aandachtspunt is de ontwikkeling in het cluster Bestuur waar de groei volgens de verdeeluitkomsten enigszins achter lijkt te blijven bij de groei van de feitelijke netto-lasten. Het verschil tussen de feitelijke netto-lasten en de verdeeluitkomst bij het cluster Ruimte is volgens de begrotingen 2002 nog weer hoger dan ze al waren volgens de begrotingen 2001. Het meerjarenbeeld op basis van de rekeningen laten voor het cluster Ruimte vooralsnog een ontwikkeling zien waarbij de verschillen eerder lijken af dan toe te nemen. Voor het cluster Bestuur zijn de verschillen op basis van de begrotingen minder groot dan bij het cluster Ruimte. Voor het cluster Bestuur lijken daarentegen de ontwikkelingen in de rekeningen die in de begrotingen te bevestigen.

3.2.3 De situatie in de individuele provincies

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

Uitschieters

Ook als op macro-niveau de feitelijke netto-lasten in een cluster niet sterk afwijken van de genormeerde netto-lasten, kan dat op het niveau van de individuele provincies wel het geval zijn. Dergelijke afwijkingen kunnen

worden veroorzaakt door objectieve kostenfactoren die niet in het verdeelmodel zijn opgenomen of door eigen beleidskeuzen van de provincies.

In voorgaande rapportages is aan de hand van de zogenaamde uitschieters een beeld gegeven van de ontwikkeling op individueel provinciaal niveau. Van een uitschieter is sprake als er een verschil van 20 procent of meer is tussen de feitelijke en de genormeerde uitgaven in een cluster voor een provincie.

Twaalf provincies met elk vijf uitgavenclusters geeft 60 vergelijkingen.

De rekeningen voor 2000 laten 24 uitschieters zien, iets meer dan op basis van de oorspronkelijke begrotingen voor 2000 werd geraamd. Het cluster Ruimte laat voor zeven provincies een uitschieter zien en is daarmee het enige cluster waarin voor meer dan de helft van het aantal provincies een uitschieter wordt gescoord. Overigens geldt voor twee van de uitschieters een tegengesteld teken, in deze provincies zijn de gerealiseerde feitelijke netto-lasten dus duidelijk lager dan de genormeerde netto-lasten.

De begrotingen 2002 tellen 27 uitschieters. De dalende tendens die in het vorige POR werd geconstateerd wordt daarmee doorbroken en is weer op het niveau van 1999. Voor dat jaar was bij 26 van de 60 vergelijkingen sprake van een uitschieter.

Er zijn in de begrotingen 2002 twee clusters waar meer dan de helft van het aantal provincies een uitschieter laat zien. Het cluster Bestuur heeft negen uitschieters, het cluster Water&milieu heeft er acht. In de beide clusters zijn er uitschieters met een tegengesteld teken, in deze provincies worden de begrote feitelijke netto-lasten dus duidelijk lager begroot dan de genormeerde netto-lasten.

Het beeld uit voorgaande rapportages dat op clusterniveau een ruime marge rond de verdeeluitkomsten wordt aanhouden, blijkt ook weer uit de begrotingen 2002. Dit beeld – samenhangend met de globaliteit van de ijkpunten – duidt op een relatief grote eigen beleidsruimte.

Patroon van netto-lasten en dekkingsmiddelen

Er zijn veel verschillen tussen de individuele provincies in het patroon van afwijkingen tussen feitelijke en genormeerde bedragen per cluster. Ook in de begrotingen 2002 en de rekeningen 2000 blijkt dit weer het geval te zijn. De vraag of dit duidt op verdeelfouten wordt voorshands ontkennend beantwoord. In de provincies die bij de gemiddelde groei in de genoemde clusters achterblijven zijn namelijk andere factoren aan te wijzen die wijzen op eigen beleidskeuzen (zoals toevoegingen aan de algemene reserves of een beneden-gemiddeld belastingpeil), op achterblijvende overige eigen middelen («beleidskeuzen uit het verleden») of op een incidenteel hoog of laag niveau van de netto-lasten.

Financiële problemen

Uit zowel de rekeningen 2000 als de begroting 2002 blijkt dat geen van de provincies heeft ingeteerd op de algemene reserve (zie ook paragraaf 3.2.1). Hieruit kan worden afgeleid dat voorzover al sprake zou zijn van een scheve verdeling, geen van de provincies hierdoor in financiële problemen is geraakt.

3.3 Conclusies naar aanleiding van de scan

- De verschillen in het cluster Bestuur tussen de verdeeluitkomsten en de feitelijke netto-lasten lijken, zowel op basis van de rekeningen als op basis van de begrotingen, toe te nemen. Deze ontwikkeling is

vooral nog geen aanleiding voor (een onderzoek naar) herijking, maar is wel een reden om de ontwikkeling in dit cluster extra kritisch te volgen.

- Gezien de forse omvang van het cluster Infrastructuur zijn de verschillen per inwoner voor dit cluster acceptabel en lijken deze zelfs iets af te nemen. Bovendien blijft de dynamiek van de verdeling de feitelijke netto-lasten redelijk volgen. Er is voor dit cluster geen aanleiding voor (een onderzoek naar) herijking.
- Evenals vorig jaar kent het cluster Water en milieu in de macro-scan op basis van de rekeningen 2000 een klein verschil tussen verdeeluitkomst en feitelijke netto-lasten. Wel laat de begroting 2002 een groot verschil zien. Gezien de ontwikkeling bij de rekeningen is er vooral nog geen reden voor (een onderzoek naar) herijking.
- Bij het cluster Ruimte is wederom een groot verschil te zien tussen de feitelijke netto-lasten op basis van de begrotingen 2002 en de verdeeluitkomst (een verschil dat ten opzichte van 2001 is toegenomen). Het verschil op basis van de rekeningen 2000 is daarentegen ten opzichte van voorgaande jaren beduidend kleiner geworden. Vooral nog is er geen reden voor (een onderzoek naar) herijking, wel blijft de ontwikkeling in de begrotingen reden om dit cluster extra kritisch te blijven volgen.
- Het cluster Voorzieningen is het enige cluster waar de feitelijke netto-lasten volgens de rekeningen 1998 t/m 2000 achterblijven bij de verdeeluitkomst. Het verschil is in de rekeningen 2000 echter kleiner dan in voorgaande jaren en is lager dan op grond van de oorspronkelijke begroting 2000 nog werd verwacht. Het verschil op basis van de begrotingen 2001 en 2002 lijken zelfs een kentering aan te geven. Er is geen aanleiding voor een (onderzoek naar) herijking van dit cluster.
- Er is geen aanleiding voor een meer gedetailleerde micro-scan.

4. BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK (ART. 2 FVW)

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verschaft een overzicht van de beleidsvoornemens van het Rijk die kunnen leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van provincies en die daarmee van invloed kunnen zijn op de financiën van de provincies¹. Bezien vanuit het perspectief van het onderhoudsconcept van het POR is er behoefte aan een integraal beeld van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Het betreft daarom niet alleen de beleidsvoornemens die tot een mutatie in het provinciefonds leiden. De inventarisatie strekt zich ook uit tot beleidsvoornemens waarin specifieke uitkeringen, belastingen of (overige) eigen inkomsten aan bod komen. Kwalitatief goed onderhoud vereist naast deze «verbreding» ook vervroeging. Idealiter komt een beleidsvoornemen twee à drie jaar voor de implementatie in beeld (zie POR1998). De beleidsvoornemens voortvloeiend uit het strategisch akkoord zijn opgenomen in het POR, voor zover deze reeds in de begrotingen van de vakministeries zijn opgenomen. Onderwerpen waar nog nadere uitwerking volgt, staan als zodanig aangegeven.

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

In hoofdstuk 5 is in de onderhoudsagenda voor 2003 de selectie van beleidsvoornemens opgenomen waarvoor wij als fondsbeheerders (mede)verantwoordelijk zijn.

4.2 Beleidsvoornemens per ministerie

Ministerie van Justitie

1. Actieprogramma Veiligheid

De veiligheidsambities in het Strategisch Akkoord worden uitgewerkt in een actieprogramma voor Veiligheid. Daarin wordt de verwachte inzet van de ketenpartners in de veiligheidsketen benoemd, waaronder de inzet van de gemeenten als partner bij het integraal veiligheidsbeleid. In de komende periode worden op basis van het actieprogramma resultaat-afspraken met de verschillende ketenpartners gemaakt. In het najaar van 2002 wordt de Tweede Kamer hierover ingelicht.

2. Jeugdcriminaliteit

Door de toenmalige staatssecretaris van Justitie is in mei 2002 de nota «Vasthoudend en effectief» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamertukken II 2001/02, 28 292, nrs. 1–2). De nota geeft een beschrijving van wat de afgelopen jaren op het terrein van jeugdcriminaliteit tot stand is gebracht en doet voorstellen voor een versterking van de aanpak. Deze voorstellen zijn verdeeld in drieën: de preventieve aanpak, de repressieve aanpak en effectiviteit en informatie. Sommige van de voorstellen zullen al op korte termijn uitgevoerd kunnen worden. Voor andere geldt dat het nieuwe kabinet eerst een beslissing daarover – en over het beschikbaar stellen van middelen – zal moeten nemen.

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

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

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

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

Over de nota heeft nog geen overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Over een nadere uitwerking van de beleidsvoornemens wordt de Kamer door het kabinet op de hoogte gebracht.

3. Handhaven op niveau

Op 18 april 2000 heeft de toenmalige minister van Justitie het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau» aan de Tweede Kamer doen toekomen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67). Het kabinet geeft aan de analyse te ondersteunen dat vooral verdere professionalisering en verbetering van de samenwerking bij de handhaving van ordeningswetgeving tot een hoger niveau van naleving kunnen leiden. Het project «Handhaven op niveau» is gestart waarin onder meer «best practices» voor de handhaving worden ontwikkeld aan de hand van decentraal uitgevoerde stimuleringstrajecten op specifieke beleidsterreinen of aan de hand van specifieke maatschappelijke problemen. De kosten van het vierjarige actieprogramma worden geschat op circa € 4,5 miljoen in totaal.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Actieprogramma Veiligheid

De veiligheidsambities in het Strategisch Akkoord worden uitgewerkt in een actieprogramma voor Veiligheid. Daarin wordt de verwachte inzet van de ketenpartners in de veiligheidsketen benoemd, waaronder de inzet van de gemeenten als partner bij het integraal veiligheidsbeleid. In de komende periode worden op basis van het actieprogramma resultaatafspraken met de verschillende ketenpartners gemaakt. In het najaar van 2002 wordt de Tweede Kamer hierover ingelicht.

2. Territoriale congruentie van hulpverleningsdiensten

In de beleidsnota rampenbestrijding 2000–2004 «De veiligheidsketen gesmeed» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 1–2) is territoriale congruentie, het realiseren van één gebiedsindeling voor de brandweer-, politie-, en geneeskundige hulpverleningsregio's, genoemd als één van de beleidsvoornemens om te komen tot een kwalitatief betere rampenbestrijding. De grenzen van de politieregio's zijn als uitgangspunt genomen voor het realiseren van de beoogde congruente gebiedsindeling van veiligheidsregio's. In uitzonderlijke situaties kan van de indeling op basis van politieregio's worden afgeweken.

Onder de huidige wetgeving zijn respectievelijk Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten verantwoordelijk voor de regio-indeling van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Om te komen tot een feitelijke congruente gebiedsindeling van hulpverleningsdiensten heeft de voormalige staatssecretaris van BZK daarom bij brief van 28 januari 2000 aan de provinciebesturen gevraagd om, in overleg met de besturen van de regio's en de gemeenten, te komen met een intentieverklaring waarin zij aangeven hoe zij het proces om te komen tot een congruente gebiedsindeling van de hulpverleningsdiensten tot 2003 willen inrichten. Inmiddels hebben alle provincies een dergelijke intentieverklaring ingediend.

In het wetsvoorstel «Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding» wordt voorgesteld om de congruente gebiedsindeling wettelijk voor te schrijven en de exacte gebiedsindeling niet langer door de provincies (Gedeputeerde Staten onderscheidenlijk Provinciale Staten) te laten vaststellen, maar deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. De in de

bijlage bij de Politiewet 1993 aangegeven regio-indeling geldt daarbij als uitgangspunt. Het wetsvoorstel «Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding» is op 9 april 2002 voor advies aan de Raad van State gezonden. Na het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel naar verwachting najaar 2002 naar de Tweede Kamer gezonden.

In beginsel leidt territoriale congruentie tot schaalvergroting van de brandweer- en geneeskundige regio's. Onderzoek heeft aangetoond dat deze schaalvergroting voor gemeenten en Rijk gezamenlijk een efficiëntiewinst op kan leveren. In de beleidsnota «Rampenbestrijding 2000-2004» heeft het vorige kabinet het standpunt ingenomen dat verwacht mag worden dat eventuele kosten die ontstaan bij de vorming van nieuwe regio's opgevangen kunnen worden met de te verwachten efficiëntiewinst. Niettemin is het Rijk bereid een bijdrage te leveren aan eventuele onevenredige frictiekosten, als gevolg van een fusie van regio's of de overgang van een gemeente. Op basis van het Interim Besluit Doeluitkering Rampenbestrijding (IBDUR) kan een incidentele bijdrage aan brandweer- en GHOR-regio's worden verstrekt. Regio's die menen onevenredige extra kosten te moeten maken als gevolg van territoriale congruentie kunnen een aanvraag indienen bij het ministerie van BZK voor een eenmalige tegemoetkoming in deze kosten.

3. Wet Bestuur in Stedelijke regio's

Op 16 november 2001 is het voorstel van Wet bestuur stedelijke regio's ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 095, nrs. 1-3). De plenaire behandeling van dit voorstel op 16 april 2002 heeft geen doorgang gevonden, door de val van het kabinet Kok-II. Het kabinet heeft in het strategisch akkoord verklaard dat de Kaderwet Bestuur in verandering per 1 januari 2004 wordt afgeschaft. Tevens is in het strategisch akkoord opgenomen dat de mogelijkheden worden gezien om de Wet Gemeenschappelijke Regelingen met het oog op een beter gebruik van de mogelijkheid van tussengemeentelijke oplossingen en gemeenschappelijke regelingen uit te breiden, zodat in voorkomende gevallen meer verplichtende samenwerking mogelijk is. Het kabinet zal hierover de Kamer inlichten.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

1. Veiligheid op scholen

Bij brief van 10 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 123) is aan de Tweede Kamer de notitie «Veiligheid op scholen en opvang van probleemjongeren» gestuurd. In deze notitie is aangegeven langs welke weg de veiligheid op scholen verder wordt versterkt, via leerlingbegeleiding, schoolklimaat, ondersteuning van scholen en preventie van schoolverzuim en schooluitval. Daarnaast zijn concrete acties aangegeven gericht op sluitende afspraken tussen scholen en hun omgeving over de opvang van jongeren met problemen.

Op bestuursniveau hebben VNG, IPO en Rijk in het kader van BANS afspraken gemaakt over welke partijen minimaal vertegenwoordigd moeten zijn in het netwerk rond de school. In het Overhedenoverleg BANS van 24 april 2002 is op dit punt afgesproken dat de overheden erop toezien dat de overeengekomen netwerken lokaal tot stand komen. Aan de hand van een monitor zal tweejaarlijks in beeld worden gebracht of de samenwerkingsafspraken zich voldoende ontwikkelen.

2. Handhaving leerplicht

In het kader van Handhaven op Niveau (HoN; zie nr. 3 onder ministerie van Justitie) wordt door de ministeries van OCenW en Justitie gezamenlijk gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijk toepasbaar model voor leerplichthandhaving. Onderdeel hiervan is een gereedschapskist met een breed scala van instrumenten voor leerplichthandhaving gericht op de verschillende schakels in de keten: onderwijs, gemeente, zorg en justitie. Het model zal worden samengesteld met behulp van vier pilotgemeenten. Het HoN-traject voor de leerplicht loopt van 2002 – 2004.

Het model voor leerplichthandhaving dat als eindproduct is voorzien, wordt aan de gemeenten in het land beschikbaar gesteld, met het doel het gemeentelijke toezicht op de leerplicht verder te verbeteren.

3. Aanpassing bekostiging monumentenzorg

De aanpassing bekostiging monumentenzorg betreft de ontwikkeling van nieuw beleid voor de instandhouding van rijksmonumenten. Hierin staan het monument en zijn eigenaar centraal en moet het accent verschuiven van restauratie naar planmatig onderhoud. Onderdeel van de plannen is een nieuw bekostigingsstelsel, terwijl flankerend beleid de kwaliteit van de instandhouding moet waarborgen. Het bekostigingsstelsel moet bijdragen aan een vermindering van restauratie ten gunste van onderhoud, meer eenvoud en transparantie in de regelingen, kortere procedures en minder loketten. Dit nieuwe systeem, met als kern een nieuwe «instandhoudingregeling» waarin in de bestaande regelingen voor de subsidiëring van respectievelijk restauratie en onderhoud zijn geïntegreerd, moet in het jaar 2004 in werking treden. Vooruitlopend hierop zal voor een deel van de monumenteigenaren in september 2002 al een voorziening wordt getroffen. Het nieuwe beleid zal veranderingen teweeg brengen voor provincies en gemeenten. Provincies zullen niet langer een rol hebben in de verdeling van subsidiegelden. Gemeenten evenmin, maar deze zullen een grotere taak krijgen bij de begeleiding van werkzaamheden. Voor gemeenten een verschuiving van taken derhalve, die naar verwachting geen extra kosten met zich zal meebrengen. Het beleid is vooralsnog zo geformuleerd dat de operatie budgettair neutraal kan worden uitgevoerd. Voor de nieuwe instandhoudingregeling wordt een Amvb gemaakt, terwijl tevens een kleine wijziging van de monumentenwet noodzakelijk is. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd per brief van 18 december 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 432, nr. 45) en per brief van 25 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 27 432, nr. 53).

4. Bibliotheken

In april 2002 heeft de toenmalige staatssecretaris van OCenW een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd over de herstructurering van het stelsel van openbare bibliotheken (Kamerstukken II 2001/02, 28 330, nr. 1). De behandeling van de brief is, vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet, uitgesteld. Over eventuele extra middelen voor de structurering is thans nog niets beslist.

5. Archiefbestel

De toenmalige staatssecretaris van OCenW heeft een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin de gezamenlijke doelen op het gebied van de archieven zijn verwoord (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 115). Effecten kunnen zijn dat gemeenten meer inzet plegen in toegankelijkheid van archieven c.q. dat in gemeenten waar geen archiefinfrastructuur is, deze alsnog wordt opgebouwd. In de brief wordt aangekondigd dat een convenant wordt gesloten waarin VNG, IPO, UvW en OCenW afspraken maken over een vijftal pilots, gericht op de praktijk van de toegankelijk-

heid van archieven, en op enkele onderzoeken betreffende het gewenste niveau van toegankelijkheid, de rechtsvorm van archiefbeheer en de inrichting van de archiefinspectie. Het convenant is inmiddels goedgekeurd en ondertekend. Partijen zijn begonnen met de voorbereiding van de pilots en onderzoeken.

De activiteiten en de toedeling van middelen zijn middels convenant geregeld. De middelen van € 750 000 voor de pilots en € 225 000 voor onderzoek zullen in de periode 2002–2005 worden besteed.

Ministerie van Financiën

1. Vpb-plicht overheidsbedrijven

In het Regeerakkoord van het kabinet Kok-I is het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteiten (MDW) gestart. Eén van de onderdelen van het MDW-traject is het project Markt en Overheid. De werkgroep Markt en Overheid had tot taak een analyse te maken van marktoptreden van (semi-)overheidsinstellingen in concurrentie met derden op open markten. Het eindrapport van de werkgroep Markt en Overheid is in april 1997, vergezeld van een kabinetsstandpunt aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45).

Eén van de expliciete aanbeveling van de werkgroep Markt en Overheid is om de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 aan te passen in die zin dat (semi-)overheidsinstellingen die in concurrentie treden met particuliere ondernemingen, indien en voorzover zij op open markten in concurrentie treden met derden, in beginsel vpb-plichtig worden. Het toenmalige kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen.

In de contourenschets van mei 1999 is aangegeven dat overheids NV's en BV's altijd belastingplichtig behoren te zijn, evenals directe overheidsbedrijven, voorzover zij een onderneming drijven en daarmee in concurrentie treden.

Zoals aangegeven in de zesde voortgangsrapportage implementatie MDW (Kamerstukken II 2000/01, 27 036, nr. 240) wordt aan het fiscale gedeelte van het wetsvoorstel Markt en Overheid gefaseerd gestalte gegeven. In het derde kwartaal van 2002 wordt een wetsvoorstel inzake NV's en BV's in de ministerraad verwacht. Voor de overige bedrijven wordt eerst een nader onderzoek verricht gevolgd door een richtinggevende analyse. Verwachting is dat dit in het vierde kwartaal van 2002 gereed is.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

1. Wetsvoorstel handhavingsstructuur milieuwetgeving

De discussienota over de toekomst van de Wet milieubeheer «Met recht verantwoordelijk!» is in maart 2001 verschenen, en in juni 2001 met de Tweede Kamer besproken (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nrs. 1 en 2). De laatste stand van zaken is aangegeven in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 16 april 2002 (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 5). Eind 2002/begin 2003 vindt naar verwachting de indiening bij de Tweede Kamer plaats van het Wetsvoorstel handhavingsstructuur. Streven is deze wet in de loop van 2004 in werking te laten treden.

Het wetsvoorstel handhavingstructuur beoogt de mogelijkheid te bieden tot meer sturing van de handhaving van milieuregelgeving op provinciaal en rijksniveau. Het regelt daartoe de volgende onderwerpen: de samen-

werking bij de handhaving, de kwaliteitseisen die moeten worden gesteld aan de handhaving, de bundeling van de (uitvoering van de) handhaving in de gevallen waarin dat noodzakelijk is om aan de kwaliteitseisen te voldoen en de versterking van de bevoegdheden van de minister van VROM in het kader van het tweedelijns toezicht.

In overleg met de andere overheden is afgesproken dat de handhavingsorganisaties tot 2005 de kans krijgen op zelf gekozen wijze naar het gewenste kwaliteitsniveau (vastgelegd in de criteria) toe te groeien. Mocht dit proces niet tot het gewenste resultaat leiden, dan geeft het Wetsvoorstel handhavingsstructuur de minister van VROM uiteindelijk de bevoegdheid dwingend een vorm van samenwerking op te leggen, zodat aan de kwaliteitscriteria kan worden voldaan. De kosten van de nulmeting in 2002, de tussenmetingen en de eindmeting in naar verwachting 2005 zijn voor rekening van VROM. Voor de ondersteuning van de handhavingsorganisaties zijn in 1997 afspraken gemaakt tussen het Rijk en de andere overheden. De kosten van de servicepunten milieuhandhaving zijn tot en met 2003 gefinancierd door het Rijk en de andere overheden op 50/50 basis.

2. Wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer registratieplicht voor risicovolle situaties met gevaarlijke stoffen en bijbehorend besluit

De voormalige minister van VROM heeft op 7 maart 2001 een notitie naar de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 628, nr. 1) gestuurd waarin de hoofdlijnen uiteenzet worden van een op te stellen regeling «Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen».

Ten aanzien van de bestuurslasten die als gevolg van de regeling te verwachten zijn, worden voor VROM de te verwachten éénmalige lasten in de opstartfase geraamd op ca. € 1,3 miljoen, voor provincies op € 67 000 en voor gemeenten op € 106 000.

De structurele jaarlijkse lasten met betrekking tot het opnemen en beheren van de risicogegevens over inrichtingen worden voor provincies geraamd op € 113 000 en voor gemeenten eveneens. Daarnaast draagt VROM de jaarlijkse lasten voor het beheer van het register door RIVM. Voor transportrisico's is de verdeling als volgt: de éénmalige kosten voor inrichten van het register en het opnemen van beschikbare gegevens worden geraamd op € 424 000. De jaarlijks kosten van het bijhouden van deze gegevens worden geraamd op € 393 000. Dit zijn de bedragen die ten laste komen van het Rijk, waarin uitvoeringslasten bij andere overheden zijn begrepen.

De kosten voor het bijeenbrengen van gegevens komen in beginsel ten laste van het bevoegde gezag dat de gegevens aan het register meldt. Wel zal in het kader van de inrichting van het register, het bevoegd gezag gebruik kunnen maken van de instrumenten die ter ondersteuning van de inrichting van het register zijn en worden ontwikkeld. De kosten voor de opzet en inrichting en het beheer van het register zullen grotendeels ten laste komen van de begroting van het ministerie van VROM. Deze kosten zijn volgens huidige berekening niet hoger dan was aangegeven bij de aankondiging van het voornemen om tot deze regeling te komen omgerekend € 2,3 tot 3,7 miljoen voor de opzet en inrichting van het register, en € 1 tot 1,4 miljoen jaarlijks voor het beheer.

Voor transportroutes komen de kosten voor het bijeenbrengen van de gegevens ten laste van de begroting van het ministerie van V&W waar het gaat om wegen, spoorwegen en vaarwegen waarvoor zij bevoegd gezag is. Voor buisleidingen komen de kosten – die beperkt zullen zijn – voor last van het bevoegd gezag voor die leidingen.

3. ISV-II/Stedelijke vernieuwing

Een deel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 tot en met 2004 (ISV-I) is op voorhand indicatief verdeeld. Daarvoor is een verdeelsleutel gemaakt die in feite uit een aantal deelsleutels bestaat waarmee deelbudgetten (modules) zijn verdeeld. In essentie gaan die deelsleutels uit van de opgave/behoefte aan middelen. In ISV-I is een aparte module «draagkrachtverschillen tussen gemeenten» gemaakt van € 90,76 miljoen. Dit is aanvulling op de draagkrachtelementen die bij een aantal andere modules (met name stadsvernieuwing en herstructurering) al onderdeel van de verdeelsleutel uitmaakten.

In de Nota Mensen, Wensen, Wonen (Kamerstukken II 2000/01, 27 559, nr. 2) heeft het vorige kabinet met betrekking tot de tweede generatie ISV 2005 t/m 2009 (ISV-II) onder meer vastgelegd dat de toedeling van middelen meer wordt gebaseerd op de eigen potenties van steden en de daar aanwezige actoren, in het bijzonder de woningcorporaties.

Voor het ISV-II moet derhalve een aangepaste/geactualiseerde verdeelsleutel worden gemaakt waarin het draagkrachtprincipe beter is verwerkt dan in de vorige sleutel. Bij het onderzoek worden VNG, IPO en vertegenwoordigers van de grote steden betrokken.

De indicatieve verdeling van het budget naar de zgn. rechtstreekse gemeenten (G30 in het kader van GSB/ISV) en de provincies wordt zo mogelijk in het najaar van 2003 (bij de ontwerpbegroting 2004), maar uiterlijk 1 april 2004 aan de Tweede Kamer bekend gemaakt. Voor de G30 geschiedt dit via het Extra Comptabel Overzicht GSB en de Indicatieve Verdeling GSB.

4. 5^e nota RO/stedelijke netwerken

Op 10 januari 2001 heeft de toenmalige minister van VROM de nota «Ruimte maken, Ruimte delen» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2000/01, 27 578, nr. 1). Op 15 april 2002 heeft er een nota-overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden (Kamerstukken II 2001/02, 27 578, nr. 103). Na de val van het vorige kabinet is de bespreking van de nota uitgesteld. Het kabinet zal aan de Tweede Kamer kenbaar maken op welke wijze het kabinet een verdere behandeling van de beleidsvoornemens ten aanzien van ruimtelijke ordening zou willen laten plaatsvinden.

Het vorige kabinet heeft tevens kenbaar gemaakt het totstandkomen en uitvoeren van afspraken over de lange termijnontwikkeling van stedelijke netwerken te willen bevorderen. Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte gebieden die de vorm aannemen van een netwerk van grotere en kleinere compacte steden. De betreffende provincies en betrokken gemeenten beslissen gezamenlijk wat met de beschikbare ruimte moet gebeuren. In het voorstel van het vorige kabinet zorgt het Rijk voor een gecoördineerde inzet van rijksinstrumenten, gericht op het concretiseren van de afspraken die gemaakt zijn binnen de stedelijke netwerken in (ruimtelijke) plannen en investeringsprojecten en die bijdragen aan de lange termijn ontwikkeling van de stedelijke netwerken. Het kabinet maakt aan de Tweede Kamer bekend op welke wijze het kabinet in de toekomst de bevordering van stedelijke netwerken ziet.

5. Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA)

Met het amendement van de Tweede Kamer is invulling gegeven (Kamerstukken II 2000/01, 26 638, nrs. 17 en 18) over een wijziging van beleid met betrekking tot het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen. Het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) zal een sterkere rol krijgen.

Gegevens uit alle provincies zullen centraal door het LMA ingevoerd worden. Enkele provincies doen het al via het LMA, andere zullen dit in de toekomst gaan doen. De exacte invulling hiervan wordt nu uitgewerkt in een project. De resultaten zijn nog niet bekend. De inzamelaars worden nu nog door de provincies geregistreerd. Deze taak gaat in de toekomst naar het Rijk. De inwerkingtreding van nr. 17 (melden, LMA) zal plaatsvinden op 01-01-2004. De inwerkingtreding van nr. 18 (lijst van inzamelaars) zal 01-01-2003 plaatsvinden. De formalisering van het beleid zal middels AMvB's en ministeriële regelingen plaatsvinden. Hierover dient nog overleg te worden gevoerd. De wijze van bekostiging is afhankelijk van de invulling die aan het beleid zal worden gegeven. In het DUIV (overlegorgaan van VROM/DGM, UvW, IPO en VNG) zal hier verder over gesproken worden.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

1. Kilometerheffing

Het nieuwe kabinet meldt in het strategisch akkoord over de kilometerheffing: Invoering van een eventuele kilometerheffing heeft pas een functie als de bereikbaarheid over de weg en met het openbaar vervoer aanzienlijk verbeterd is. In de komende kabinetsperiode worden voor de voorbereiding van een eventuele invoering van een kilometerheffing geen middelen vrijgemaakt.

2. Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer (OV)

De exploitatiebijdrage stads- en streekvervoer is met ingang van 1 januari 1998 toegekend aan kaderwetgebieden, provincies en een zestiental grote gemeenten en niet meer aan openbaar vervoerbedrijven. Het vorige kabinet heeft in maart 2002 besloten om de huidige op het openbaar vervoer-gebruik gebaseerde verdeelsystematiek te vervangen door een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken. De huidige verdeelsystematiek die gebaseerd is op het openbaar vervoergebruik kent als keerzijde dat de sociale functie in regio's met een lage groeipotentie in het gedrang kan komen. De ontvangers van de exploitatiebijdrage krijgen daarbij in ieder geval het bedrag dat ze in 2004 ontvingen.

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

Per 1 januari 2003 is naar verwachting 17% van de omzet van het regionaal openbaar vervoer aanbesteed. De beoogde 35%, zoals in de Wet personenvervoer 2000 is aangegeven, wordt hiermee niet gehaald. Duidelijk is wel dat het proces van openbare aanbestedingen goed op gang komt. In dat verband wordt er geen aanleiding gezien om tot een aanwijzing over te gaan. Voor de zogenoemde BOV-steden geldt een iets langere invoeringstermijn, namelijk 35% per 1 januari 2006. In het VERDI-convenant van 1996 is vastgelegd dat periodieke meerjarenafspraken worden gemaakt over de exploitatiebijdragen voor openbaar vervoer. In 1998 werd duidelijk dat het voornamelijk niet lukte om deze afspraken algemeen te maken. Vandaar dat eerst getracht is bij wijze van experiment met enkele decentrale overheden een meerjarenafpraak te

maken. Het is gelukt om in 2000 met de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe een eerste meerjarenafspraken (2001 t/m 2004) te maken en met de gemeente Leeuwarden in 2001. Bij deze meerjarenafspraken zegt het ministerie meerjarige zekerheid toe over de wijze en mate van bekostiging van het openbaar vervoer. De decentrale overheden verplichten zich voor de overeengekomen periode tot een pakket geïntensiverd flankerend beleid of een versneld aanbestedingstempo. Eind 2001 is er een meerjarenafspraken met de regio Haaglanden gesloten in het kader van RandstadRail. Het maken van nog meer meerjarenafspraken is ondermeer afhankelijk van de uitwerking van het IBO «Decentralisatie exploitatie openbaar vervoer».

Het vorige kabinet kon zich vinden in de hoofdlijnen van het IBO-rapport (Kamerstukken II 2001/02, 28 268, nr. 1). Het kabinet verklaarde de huidige gebruiks-gerichte bekostigingssystematiek (de «regiobekostiging» of »opbrengst-suppletie») te willen vervangen door een verdeelsystematiek waarbij de verantwoordelijke openbaar vervoer-autoriteiten (gebieden) met ingang van 2004 een «nullijn» krijgen gegarandeerd ter grootte van het bedrag dat zij in 2003 ontvangen. De vanaf 2005 beschikbaar te stellen budgetgroei wordt op basis van structuurkenmerken verdeeld. Op termijn wordt het gehele budget verdeeld op basis van structuurkenmerken, dit met inachtneming van bovengenoemde nullijn. Tevens worden de ontvangers van de OV-subsidie gelijkgesteld aan de ontvangers van de gebundelde doeluitkering (GDU): de 12 provincies en 7 stedelijke regio's. Het kabinet zal de Kamer nog nader informeren over zijn voornemens ten aanzien van openbaar vervoer.

3. Regionale luchthavens

Momenteel wordt de beleidsbasis voor de regionale en kleine luchtvaart nog steeds gevormd door het Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen 1988 (SBL). Dit SBL is echter verouderd, reden waarom gewerkt wordt aan nieuwe regelgeving, die met ingang van 2004 het SBL zal vervangen. De Tweede Kamer is van dit voornemen op de hoogte gesteld bij brief van 4 maart 2002, met als onderwerp procedure regionale en kleine luchthavens.

Een van de beleidsuitgangspunten in de nieuwe regelgeving betreft het voornemen van de rijksoverheid om de verantwoordelijkheid voor en de besluitvorming over de regionale en kleine luchthavens daar neer te leggen waar ook de belangen liggen. Dit betekent een decentralisatie van bevoegdheden naar de regionale overheid en geen verdere rijksbemoedigen meer. Op basis van onderzoeksresultaten zal in de loop van dit jaar verder besloten worden over de invulling van decentralisatie en het tempo daarvan. Momenteel loopt van rijkswege de procedure om de financiële banden met de luchthavens te beëindigen. Het gaat dan om de vervreemding van aandelen. Het is de bedoeling dat de kosten van de LVNL-(luchtverkeersdienstverlening)- activiteiten per vliegveld uiterlijk in 2004 volledig gedekt worden door de heffingen op het betreffende vliegveld.

4. Interimbesluit Duurzaam Veilig

«Duurzaam Veilig» is de benaming voor een preventief verkeersveiligheidsbeleid, waarbij de aanpak is gericht op het systematisch wegnemen van risicofactoren. Op 15 december 1997 zijn de VNG, de Unie van Waterschappen, het IPO en het Rijk in het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig overeengekomen om de verbetering van de verkeersveiligheid een forse impuls te geven. In het jaar 2002 wordt het Startprogramma Duurzaam Veilig afgerond. In de periode 2004–2010 wordt dit

programma opgevolgd door Duurzaam Veilig fase 2, mits hiervoor geld beschikbaar is. In het NVVP is aangekondigd dat het de bedoeling is dat de rijksbijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid met ingang van 2004 opgenomen in de Gebundelde Doeluitkering (GDU). Voor de jaren 2001 tot en met 2003 is een bedrag van € 59,9 miljoen beschikbaar gesteld voor het Interimbesluit Duurzaam Veilig ten behoeve van provincies en kaderwetgebieden.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

1. Gebiedsgericht beleid

De kwaliteit van het landelijk gebied is uitgangspunt voor het plattelandsbeleid. Bij brief van 14 december 1999 betreffende Plattelandsontwikkeling en Sturingsmodel is de Tweede Kamer voor de eerste keer hierover door het vorige kabinet geïnformeerd. Bij brief van 25 januari 2002, betreffende Handhaving, bestuurlijk toezicht, en toezending Bestuursovereenkomst en Uitvoeringscontract 2002–2005 in februari 2002, is hier met de Tweede Kamer voor het laatst over gecommuniceerd. De Bestuursovereenkomst en het Uitvoeringscontract zijn op 13 februari 2002 getekend.

De Bestuursovereenkomst en het Uitvoeringscontract bevatten afspraken met provincies over doelen en middelen en over de realisatie van rijksbeleid, waarbij de provincies de regierol hebben voor de planvorming en programmering van het gebiedsgerichte beleid. Voor de financiering is de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) van LNV, VROM en V&W op 21 september 2001 van kracht geworden. Het bestuurlijk arrangement bestaat uit een jaarlijks voortschrijdende vierjarige Bestuursovereenkomst en een Uitvoeringscontract. De SGB is een structurele regeling. De uitvoering van de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid geschiedt door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) op kosten van de Rijkspartners.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Jeugdbeleid

In 1999 hebben de overheden gezamenlijk de notitie «Jeugdbeleid in Ba(la)ns» opgesteld, die is vastgesteld in het Overhedenoverleg BANS van 1 december 1999. Daarin hebben Rijk, provincies en gemeenten onder meer een aantal afspraken gemaakt om te bevorderen dat in alle gemeenten een integrale en vraaggerichte aanpak ten aanzien van 0–6 jarigen wordt gevolgd. In het Overhedenoverleg BANS van mei 2000 is afgesproken dat een gezamenlijke aanpak versterking 0–6 jarigenbeleid onder de regie van de gemeenten in ieder geval omvat:

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

Daarbij is de afspraak gemaakt dat Rijk en gemeenten elk hun deel bijdragen aan een sluitende aanpak voor 0–6 jarigen. VNG is bereid tot extra financiële inzet van gemeenten voor 0–6 jarigen in dezelfde orde van grootte (macro gezien) als de extra rijksinvesteringen. Het Rijk heeft in de periode 1999–2002 extra middelen beschikbaar gesteld voor VVE-programma's, consultatiebureaus (Tijdelijke regeling vroegsignalering), en CRIEM. Het totale extra rijksbudget voor de 0–6 jarigen bedraagt in 2002 ruim € 110 miljoen.

De VNG heeft in het voorjaar van 2002 onderzoek laten uitvoeren naar de extra investeringen in het 0–6 jarigen beleid die gemeenten uit eigen middelen hebben gefinancierd. Het onderzoeksrapport is op 24 april 2002 in het Overhedenoverleg BANS besproken. Het onderzoek heeft aangetoond dat gemeenten zelf in 2002 een extra inzet van ruim € 33 miljoen hebben gerealiseerd, hetgeen ca. 1/3 van het door het Rijk beschikbaar gestelde extra budget bedraagt. In de komende periode wordt door partijen bezien op welke wijze de gemaakte afspraak van gelijke extra investeringen door gemeenten en Rijk in het 0–6 jarigenbeleid alsnog tot uitvoering gebracht kan worden.

2. (Wet op de) jeugdzorg

In het Regeerakkoord van het kabinet Kok-II is een nieuwe Wet op de jeugdzorg aangekondigd ter vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Het voorstel Wet op de jeugdzorg is medio december 2001 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 168, nrs. 1–2). Omdat de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar verwachting in de tweede helft van 2002 plaatsvindt, kan de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2004 ingevoerd worden.

Op basis van het beleidskader en de al langer lopende trajecten in het kader van Regie in de jeugdzorg is het Implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg opgesteld. Dit is in april 2001 naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 27 410, nr. 11). Het implementatieprogramma is een dynamisch werkprogramma waarin de acties staan benoemd die het Rijk moet ondernemen om tot een soepele overgang naar het nieuwe wettelijke regime te realiseren. Het programma biedt tevens de basis voor de betrokken partijen om de implementatie van de wet onder hun verantwoordelijkheid verder vorm te geven. In het programma staat aangegeven dat de provincies en drie grootstedelijke regio's elk een eigen implementatieprogramma maken waarin staat beschreven welke acties zij zelf in gang zetten om tot die soepele overgang te komen. Het Rijk en de provincies en de drie grootstedelijke regio's passen in 2002 hun implementatieprogramma's aan met het oog op de nieuwe nagestreefde invoeringsdatum van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2004.

3. AWBZ; scheiden wonen en zorg

In het rapport van de MDW/AWBZ-werkgroep (Kamerstukken II 2000/01, 26 631, nr. 12) staan belangrijke aanzetten voor een discussie over het vraagstuk «scheidend wonen en zorg». Hierop volgend heeft het kabinet Kok-II een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken uitgezet over persoonsgebonden budgetten wonen en zorg (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 222 en Kamerstukken II 2001/02, 28 377, nr. 1).

Tijdens het vorige kabinet is besloten dat VWS en VROM in nauwe samenwerking bevorderen dat een breed en divers aanbod van combinaties van wonen, zorg- en dienstverlening tot stand komt voor mensen met een zorgbehoefte (ouderen, lichamelijk en verstandelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten). De vraag van de cliënt of burger staat steeds meer centraal. Teneinde aan deze vraag te kunnen voldoen is een gedifferentieerd aanbod nodig. Mensen met een zorgbehoefte moeten meer keuzevrijheid en zeggenschap krijgen. Bij nieuwbouw wordt zowel op het niveau van de woning als dat van de wijk(inrichting) nog niet structureel rekening gehouden met toekomstige woon/zorgarrangementen.

De woonzorgstimuleringsregeling (Kamerstukken II 1999/2000, 24 333, nr. 46) bevordert de totstandkoming van capaciteit waarin het wonen en de zorg gescheiden wordt aangeboden. In de toekomst heeft deze ontwikkeling mogelijk gevolgen voor de Wvg-voorzieningen. In 2003 treden er naar verwachting nog geen aanzienlijke wijzigingen op. De woonzorgstimuleringsregeling is een gezamenlijke subsidieregeling van VROM en VWS, die geldt voor de jaren 2000, 2001 en 2002. Er is een doorloop van de projecten in 2003. Zorginstellingen moeten zelf een bedrag inzetten om voor subsidie in aanmerking te komen. In juli 2002 is de Kamer geïnformeerd over de effecten van de woonzorgstimuleringsregeling en de aanscherping ervan (Kamerstukken II 2001/02, 26 631, nr. 21).

4. Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg

Op basis van de Welzijnswet 1994 worden specifieke uitkeringen verstrekt aan centrumgemeenten. Volgens de wet zijn deze middelen bedoeld voor activiteiten op het terrein van de maatschappelijke opvang, het verslavingsbeleid en de vrouwenopvang. In 2002 is een bedrag van € 22,5 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld, waarvan € 3 miljoen voor de opvang van zwerfjongeren. Dit bedrag is vooralsnog toegevoegd aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. In mei 2003 zullen de gemeenten gevisiteerd worden. Op basis van die visitatie wordt bezien of een aparte uitkering voor de opvang van zwerfjongeren gewenst is (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 40).

5. Bouwstenennotitie

De toenmalige minister van SZW heeft op 19 juli 2002 een bouwstenennotitie aan de Tweede Kamer toegezonden inzake de toekomst van de Wvg. Deze notitie beoogt een eerste aanzet te geven over een discussie over een nieuw stelsel voor mensen met beperkingen met betrekking tot wonen, vervoer, zorg- en welzijnsvoorzieningen. Bij deze discussie zijn naast SZW ook de ministeries van VWS, VROM en V&W betrokken. Met betrekking tot dit onderwerp gaat het voortouw van het ministerie van SZW naar het ministerie van VWS als gevolg van het strategisch akkoord (zie Stb. 2002, 416).

5. ONDERHOUDSAGENDA

De onderhoudsagenda voor 2003 bevat de volgende onderdelen:

- Volgen van de uitgavenontwikkeling in cluster Bestuur en Ruimte.
- Nagaan of de nieuwe maatstaf warmtekrachtkoppeling zich naar verwachting ontwikkelt.
- Implementatie van een aantal in hoofdstuk 2 en 4 genoemde artikel 2-voornemens:
 - Regionale omroepen (wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet);
 - Integratie-uitkering Verdi/Gebundelde doeluitkering (GDU) Infrastructuur;
 - Dualisering provinciebestuur/verkleining omvang provinciale en gedeputeerde staten;
 - Archeologie;
 - Beleidsvernieuwing bodemsanering;
 - Nieuwe wet ruimtelijke ordening;
 - Waterbeleid 21e eeuw;
 - Wet op de Jeugdzorg;
 - Modernisering instrumentarium geluidshinder (MIG);
 - Nota «Op grond van nieuw beleid»;
 - Actieprogramma Veiligheid;
 - Handhaven op niveau;
 - Wet bestuur stedelijke regio's;
 - Wetsvoorstel handhavingsstructuur milieuwetgeving;
 - Wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer registratieplicht voor risicovolle situaties met gevaarlijke stoffen en bijbehorend besluit;
 - 5^e nota RO/stedelijke netwerken;
 - Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer;
 - Interimbesluit Duurzaam Veilig;
 - Jeugdbeleid.