

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 C**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2005**

**Nr. 2**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

<b>Inhoudsopgave</b>		<b>Pag.</b>
<b>A.</b>	<b>Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel</b>	<b>2</b>
<b>B.</b>	<b>Begrotingstoelichting</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>Leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Het beleid</b>	<b>4</b>
2.1	De beleidsagenda	4
2.1.1	Beleidsprioriteiten	4
2.1.2	Beleidsmutaties	5
2.2	Het beleidsartikel	6
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	6
2.2.2	Operationele beleidsdoelstellingen	7
2.2.3	Budgettaire gevolgen van beleid	8
2.2.4	Budgetflexibiliteit	8
2.2.5	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	9
<b>3.</b>	<b>De verdiepingsbijlage</b>	<b>11</b>
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	11
3.2	Integratie-uitkeringen	12
3.3	Specifieke uitkeringen	13
3.4	Eigen inkomsten	13
3.5	EMU-tekort	14
<b>4.</b>	<b>De bijlage moties en toezeggingen</b>	<b>15</b>
<b>5.</b>	<b>De bijlage Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2005</b>	<b>16</b>

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

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

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2005 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2005. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2005.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2005 vastgesteld. Het in de begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

Ingevolge artikel 5, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet wordt in dit wetsartikel het bedrag vermeld dat als verplichting geldt voor het totaal van de algemene uitkeringen. Het in dit wetsartikel opgenomen bedrag is niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. Het bedrag wordt nader onderbouwd in paragraaf 2.2.3 van deze memorie.

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

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

## **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 bijdrage uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2005 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 2005, 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 wordt afgesloten met de paragraaf over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.

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 2004 naar de stand ontwerpbegroting 2005. 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 ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk 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. Tot slot wordt aandacht besteed aan de bijdrage van de provincies aan het EMU-tekort.

In hoofdstuk 4 treft u de bijlage «Moties en toezeggingen» aan en hoofdstuk 5 bevat de bijlage «Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2005».

Tot slot van deze leeswijzer verdienen de apparaatsuitgaven enige aandacht. De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer, zijn niet in de tabel «Budgettaire gevolgen van beleid» opgenomen. Deze kosten worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord.

## **2. HET BELEID**

### **2.1. De beleidsagenda**

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

#### *2.1.1. Beleidsprioriteiten*

Voor 2005 worden als beleidsprioriteiten gesteld:

##### *De normeringssystematiek*

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (kortweg BOF) dat de fondsbeheerders op 10 juni 2004 voerden met VNG en het IPO is gesproken over de werking van de normeringssystematiek (zie voor toelichting op die systematiek paragraaf 2.2.2). VNG en IPO hebben aandacht gevraagd voor het feit dat het gemeentefonds en het provinciefonds gedurende het lopend jaar meefluctueren met de (netto-gecorrigeerde) rijksuitgaven, terwijl in het verleden tussentijdse bezuinigingen pas een jaar later in de fondsen werden verwerkt. De fondsbeheerders hebben aangegeven bereid te zijn in meer structurele zin te kijken naar de normeringssystematiek, met de kanttekening dat aanpassingen niet op voorhand positief hoeven uit te vallen voor de fondsen.

##### *De uitnamesystematiek*

In het BOF van 10 juni 2004 is eveneens gesproken over de wenselijkheid van een gezamenlijk vastgestelde gedragslijn, die wordt gevolgd in geval van uitnames uit de fondsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitnames die plaatsvinden bij overheveling van taken. Een eerste voorstel voor zo'n gedragslijn is tijdens het BOF van 10 juni jl. besproken. Het IPO kon zich vinden in de grote lijn van dit voorstel; naar verwachting zullen over de gedragslijn in het volgend BOF daadwerkelijke afspraken worden gemaakt.

##### *Verbreding van het Bestuurlijk Overleg*

Het bestaande Bestuurlijk Overleg over de normering is «opgeschaald» tot een volwaardig overleg over de gehele breedte van de financiële verhouding. Dat betekent dat, in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, ook wordt gesproken over de financiële gevolgen van allerlei beleidsvoornemens van het Rijk. Dit kan verschillende departementen, en daarmee verschillende leden van het kabinet, aangaan. Zij kunnen indien wenselijk voor het overleg worden uitgenodigd.

##### *Financieel Overzicht Provincies*

In het BOF van 10 juni 2004 is besloten niet langer een Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.) uit te brengen als afzonderlijk document. Wel is afgesproken dat de relevante kerngegevens zullen worden opgenomen in de memorie van toelichting bij de begroting. Deze gegevens beogen een integraal inzicht te geven in de ontwikkeling van de kosten en inkomsten van de provincies, zodat een totaalbeeld kan ontstaan van de financiële ruimte van de provincies.

De memorie van toelichting bij de begroting 2006 zal voor de eerste keer de kerngegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de kosten en inkomsten van de provincies bevatten.

### 2.1.2. Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2004 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2005 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2003 tot en met 2009. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Stand ontwerpbegroting 2004</b>	1 143 290	1 013 710	<b>993 903</b>	993 903	993 903	993 903	
Belangrijkste beleidsmatige mutaties							
1) Accres 2003		1 375					
Structurele doorwerking		- 16 776	- 16 776	- 16 776	- 16 776	- 16 776	
2) Accres 2004		- 22 794	- 22 794	- 22 794	- 22 794	- 22 794	
3) Accres 2005			<b>21 719</b>	21 719	21 719	21 719	
4) Dualisering prov.bestuur		5 440	<b>5 440</b>	5 440	5 440	5 440	
Overige mutaties	1 941	1 500					
<b>Stand ontwerpbegroting 2005</b>	1 145 231	982 455	<b>981 492</b>	981 492	981 492	981 492	981 492

### Toelichting op de mutaties

#### 1. Accres 2003/uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2003

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.

Van de aangehouden behoedzaamheidsreserve voor het jaar 2003 van € 18,151 miljoen is in april 2004 op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2003 alsnog € 1,375 miljoen aan de provincies uitgekeerd. De negatieve nacalculatie van de behoedzaamheidsreserve 2003 van € 16,776 miljoen (€ 18 151 000 min € 1 375 000) heeft een structurele doorwerking naar volgende begrotingsjaren.

#### 2. Accres 2004

Het accres wordt afgeleid van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Als gevolg van mutaties daarin wordt het accres 2004 met € 22,794 miljoen verlaagd tot € 1,001 miljoen (negatief). De mutatie ad € 22,794 miljoen negatief betreft twee onderdelen. Het eerste is de bijstelling zoals opgenomen in de Voorjaarsnota 2004 ter grootte van € 23,371 miljoen (negatief). Het tweede is een kleine nadere correctie van € 0,577 miljoen (zie ook tabel 3.1.3).

#### 3. Accres 2005

Op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2005 bij Miljoenennota 2005 berekend op € 21,719 miljoen. De bevoorschotting aan de provincies zal tot de Voorjaarsnota 2005 op dit bedrag zijn gebaseerd, waarna een nieuw bijstellingsmoment aanbreekt.

#### 4. Dualisering provinciaal bestuur

Ten behoeve van de rekenkamerfunctie is vanaf uitkeringsjaar 2003 structureel € 0,440 miljoen aan het fonds toegevoegd. Voorts is bij de Miljoenennota 2004 aangekondigd dat € 50 miljoen is gereserveerd ten behoeve van het met de gemeenten en provincies te sluiten Bestuursakkoord (zie Kamerstukken II 29 200, nr.1, blz. 230). Bij Voorjaarsnota 2004 is van dit bedrag € 5 miljoen structureel toegevoegd aan het provinciefonds ten behoeve van de dualisering. De structurele compensatie voor dualisering komt daarmee per 2004 uit op € 7,248 miljoen.

Het verschil in de stand ontwerpbegroting 2004 in tabel 2.1.2 (bovenste regel) tussen begrotingsjaar 2005 en begrotingsjaar 2004 bedraagt € 19,807 miljoen (negatief). Dit verschil wordt verklaard doordat in voorgaande ontwerpbegrotingen al twee mutaties voor begrotingsjaar 2005 zijn opgenomen en toegelicht. Het betreft een verlaging met € 11,843 miljoen in de integratie-uitkering rivierdijkversterking in verband met het bereiken van de einddatum van de financieringsperiode 1995–2004 voor de versnelling rivierdijkversterking die in de ontwerpbegroting van 2001 is verwerkt, en een onttrekking van € 7,964 miljoen die in de ontwerpbegroting van 2003 is verwerkt. De laatste onttrekking betreft de overboeking van middelen voor beheer en onderhoud waterkeringen naar de begroting van Verkeer en Waterstaat in verband met de nieuwe financieringsstructuur voor de primaire waterkeringen.

#### *Evaluatie BTW-compensatiefonds*

Het BTW-compensatiefonds zal in 2005 worden geëvalueerd. De evaluatie zal onder meer betrekking hebben op de uitname uit gemeente- en provinciefonds.

## 2.2. Het beleidsartikel

### 2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

De provinciefondsbegroting kent één artikel: het beleidsartikel «provinciefonds». Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de provincies via het provinciefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:

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

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 bijdrage uit dit fonds realiseren: provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid gefinancierd uit het provinciefonds. Niet alleen in de bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een provinciale verantwoordelijkheid, waarin het college van Gedeputeerde Staten wordt gecontroleerd door provinciale staten.

Dat neemt niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de provincies als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In zo'n geval kunnen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de

provincies. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de provincies.

### *2.2.2. Nader geoperationaliseerde doelstellingen*

De bovengenoemde doelstellingen zijn als volgt te operationaliseren:

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 toevoegingen en/of onttrekkingen aan het fonds in verband met specifieke taakmutaties. De normeringssystematiek houdt in dat het fonds meebeweegt met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, volgens het adagium «samen de trap op, samen de trap af». Op die wijze wordt het jaarlijkse groeipercentage (het zgn. accres) bepaald. Deze systematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en VNG en IPO.  
Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het provinciefonds kunnen leiden.  
Het Rijk is mede-verantwoordelijk (samen met VNG en IPO) voor de Bestuurlijke afspraak omtrent de normering. Het Rijk zorgt voor de uitwerking van de afspraak door de precieze accresberekeningen te maken en de provincies daarover te informeren door middel van de circulaire. Daarnaast heeft het rijk een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnames en/of toevoegingen als gevolg van taakmutaties.
2. Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over provincies die elk van de provincies in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.  
Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van een systeem van verdeelmaatstaven dat een dergelijke verdeling tot resultaat heeft. Uiteraard is het Rijk ook verantwoordelijk voor een goede administratieve uitvoering (denk bijv aan juiste en tijdige betaalbaarstelling van de uitkering aan de provincies). De provincies kunnen zelf bepalen aan welke voorzieningen zij hun geld bij voorkeur besteden (eigen prioriteitenstelling). Zij leggen resultaatverantwoordelijkheid af aan provinciale staten.

### *Prestatie-indicatoren*

Om te kunnen bepalen of bovenstaande doelstellingen in voldoende mate worden bereikt zijn twee prestatie-indicatoren van belang. Voor wat betreft de omvang van het provinciefonds: de vraag of de omvang als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding (kortweg BOF). Volgens een in 1995 gemaakte afspraak vindt dit overleg tweemaal per jaar plaats. Wanneer één van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het Bestuurlijk Overleg aan de orde worden gesteld. In de periode 1995–2003 hebben deze bestuurlijke overleggen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de normeringssystematiek, waaruit kan worden afgeleid dat deze heeft voldaan. De normeringssystematiek wordt periodiek geëvalueerd. In het BOF van juni 2004 is over de normeringssystematiek gesproken. VNG en IPO hebben aandacht gevraagd voor het feit dat het gemeentefonds en het provinciefonds gedurende het lopend jaar meefluctueren met de (netto-gecorrigeerde) rijksuitgaven, terwijl in het verleden tussentijdse

bezuinigingen pas een jaar later in de fondsen werden verwerkt. De fondsbeheerders hebben aangegeven bereid te zijn in meer structurele zin te kijken naar de normeringssystematiek, met de kanttekening dat aanpassingen niet op voorhand positief hoeven uit te vallen voor de fondsen (zie paragraaf 2.1.1).

Voor wat betreft de verdeling is de belangrijkste indicator het Periodiek Onderhoudsrapport (POR). Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze, binnen bepaalde marges, nog aansluit bij de daadwerkelijk uitgaven van de provincies zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de 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)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Verplichtingen</b>	1 118 402	999 232	<b>999 643</b>	999 643	999 643	999 643	999 643
<b>Uitgaven:</b>	1 145 231	982 455	<b>981 492</b>	981 492	981 492	981 492	981 492
Programma-uitgaven							
* algemene uitkering	1 037 501	874 725	<b>897 948</b>	897 948	897 948	897 948	897 948
* integratie-uitkeringen	107 730	107 730	<b>83 544</b>	83 544	83 544	83 544	83 544
<b>Ontvangsten</b>	1 145 231	982 455	<b>981 492</b>	981 492	981 492	981 492	981 492

Deze tabel is exclusief de kosten in de zin van materiële en personele uitgaven van de medewerkers bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën die betrokken zijn bij het fondsbeheer. Met ingang van 1 mei 2004 wordt gewerkt volgens een nieuwe taakverdeling tussen de ministeries van Financiën en BZK. De wettelijke verantwoordelijkheid van de beide fondsbeheerders is ongewijzigd gebleven, wel zijn er taken (grotendeels van uitvoerende aard) verschoven van Financiën naar BZK. Voor de werkzaamheden rond het provinciefonds maakt dit weinig verschil.

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 2005 van de algemene uitkering bedraagt € 897 948 000 vermeerderd met € 18 151 000, wat resulteert in € 916 099 000. 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 accressen voor het provinciefonds op basis van de stand Miljoenennota 2005.

**Tabel 2.2.4. Accressen provinciefonds, stand Miljoenennota 2005**

Uitkeringsjaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Accrespercentage	6,74%	8,00%	5,38%	2,81%	0,18%	2,16%
In miljoenen euro	55,679	75,628	55,216	30,412	2,018	21,719

#### *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 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 gelijke 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 volumegegevens 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).

### 3. VERDIEPINGSBIJLAGE

Deze bijlage geeft in paragraaf 3.1 voor het provinciefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2004 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2005. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 567, nrs. 1 en 2) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2 wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de specifieke uitkeringen, en in paragraaf 3.4 op de eigen inkomsten van de provincies. Tot slot wordt in deze verdiepingsbijlage in paragraaf 3.5 aandacht gegeven aan de bijdrage van de regionale overheden aan het EMU-tekort.

#### 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 2004 naar de stand ontwerpbegroting 2005.

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

	t/m 2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Stand OWB 2004</b>			1 031 862	<b>1 012 054</b>	1 012 054	1 012 054	1 012 054	
Mutatie 1e suppl. begr. 2004			- 26 698	<b>- 26 698</b>	- 26 698	- 26 698	- 26 698	
Mutatie amendement 1e suppl. begr. 2004			0	<b>0</b>	0	0	0	
Nieuwe mutaties			- 5 932	<b>14 287</b>	14 287	14 287	14 287	
<b>Stand OWB 2005</b>		1 118 402	999 232	<b>999 643</b>	999 643	999 643	999 643	999 643
Openstaande verplichtingen	0	0	pm	<b>pm</b>	pm	pm	pm	pm

##### *Uitgaven*

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2004 naar de stand ontwerpbegroting 2005.

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Stand OWB 2004</b>		1 013 710	<b>993 903</b>	993 903	993 903	993 903	
mutatie 1e suppl. begr. 2004		- 25 323	<b>- 26 698</b>	- 26 698	- 26 698	- 26 698	
mutatie amendement 1e suppl. begr. 2004		0	<b>0</b>	0	0	0	
nieuwe mutaties		- 5 932	<b>14 287</b>	14 287	14 287	14 287	
<b>Stand OWB 2005</b>	1 145 231	982 455	<b>981 492</b>	981 492	981 492	981 492	981 492

##### *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	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. structurele doorwerking accres 2003	- 8 009	- 8 009	- 8 009	8 009	- 8 009	- 8 009
2. accres 2004	577	577	577	577	577	577
3. accres 2005		21 719	21 719	21 719	21 719	21 719
4. aanloopkosten Valletta	1 500					
<b>Totaal</b>	<b>- 5 932</b>	<b>14 287</b>	14 287	14 287	14 287	14 287

Voor een toelichting op de nieuwe mutaties zie § 2.1.2.

### 3.2. Integratie-uitkeringen

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

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

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

Omschrijving	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Integratie-uitkering rivierdijkversterking/ hoofdwaterkeringen	62 894	62 894	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202
Integratie-uitkering personele middelen VERDI	3 494	3 494	0	0	0	0	0
Integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen	41 342	41 342	41 342	41 342	41 342	41 342	41 342
<b>Totaal</b>	<b>107 730</b>	<b>107 730</b>	<b>83 544</b>	<b>83 544</b>	<b>83 544</b>	<b>83 544</b>	<b>83 544</b>

Wijzigingen in tabel 3.2 ten opzichte van dezelfde tabel in de ontwerp-begroting van 2004:

Het Tijdelijk besluit integratie-uitkering personele middelen VERDI (Stb. 1999, 432) is verlengd tot en met 2004 (Stb. 2003, 497). Per 1 januari 2005 worden de middelen geïntegreerd in de algemene uitkering.

De bedragen van de integratie-uitkering afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen zijn zoals ook in de ontwerpbegroting 2004 is gemeld vooralsnog bevroren op het niveau van 2001. De staatssecretaris van OCW heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel *Wijziging van de mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale omroep* toegezegd eerst een bredere visie te formuleren op de positie van regionale en lokale omroepen. Daarna volgt besluitvorming over (het wijzigen van) het wetsvoorstel en zal voor het totaal aan middelen dat in totaal aan het provinciefonds wordt toegevoegd voor regionale omroepen een nieuwe verdeling worden aangebracht. Onderdeel daarvan is een nieuw integratietraject.

### **3.3. Specifieke uitkeringen**

Onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën vindt de operatie «doorlichting specifieke uitkeringen» plaats. Deze operatie, onderdeel van het Actieprogramma andere overheid, is er op gericht het aantal specifieke uitkeringen te verminderen via overheveling naar gemeentefonds/provinciefonds en via bundeling van specifieke uitkeringen. Doelstellingen zijn het bevorderen van transparante bestuurlijke en financiële verhoudingen, de vergroting van de autonomie van de mede-overheden en een vermindering van bureaucratielasten. Een interbestuurlijke stuurgroep, onder leiding van mr. L. C. Brinkman, bereidt de besluitvorming door de ministerraad voor. Finale besluitvorming vindt plaats in de zomer van 2004, in 2005 en 2006 gevolgd door implementatie door de vakdepartementen, met een coördinerende rol van de Ministeries van BZK en Financiën.

Het jaarlijkse overzicht specifieke uitkeringen zal in verband met de overlap met de doorlichting specifieke uitkeringen eenmalig niet verschijnen. In verband hiermee zijn nu nog geen gegevens beschikbaar over de omvang van het bedrag aan specifieke uitkeringen volgens de begrotingen 2004.

In het kader van Plan van aanpak transparantie wordt gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in de verdeling van specifieke uitkeringen. Een eerste analyse van deze verdeelgegevens zal worden opgenomen bij de kerngegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de kosten en inkomsten van de provincies in de memorie van toelichting bij de begroting 2006 (zie ook 2.1.1 onder Financieel Overzicht Provincies).

### **3.4. Eigen inkomsten**

In de Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2004 is uitgebreid aandacht gegeven aan de ontwikkeling van de lokale lasten, waartoe in dit verband ook worden gerekend de provinciale lasten en de waterschapslasten. De Monitor is bij brief van 1 juli 2004 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden.

De beleidsconclusie, die het kabinet aan de uitkomsten van de Monitor verbindt, is dat het in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2004 nodig is nadere aandacht te besteden aan het verkrijgen van inzicht in de mogelijke verklaringen voor de lokale lastenstijgingen. Dit punt is aan de orde gekomen in het bestuurlijk overleg dat de fondsbeheerders op 10 juni 2004 hebben gevoerd met de VNG en het IPO. Daarbij is van de kant van het kabinet voorgesteld om alle relevante partijen terzake de ontwikkeling van de lokale heffingen bijeen te brengen.

Het moet er daarbij om gaan feiten en fictie goed te onderscheiden, zodat duidelijk wordt of het in brede kring bestaande beeld over de ontwikkeling van de lokale lasten gebaseerd is op de feitelijke ontwikkeling. Medio september zal bedoeld overleg met de relevante partijen (onder meer VNG, IPO, Unie van Waterschappen, VNO-NCW, MKB Nederland, Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond) plaatsvinden.

### **3.5. EMU-tekort**

De lokale overheden zijn wettelijk verplicht om met een sluitende begroting te werken. Desondanks kan het voorkomen dat een begroting van een gemeente of provincie sluitend is, maar in emu-termen een tekort heeft. De reden daarvan is dat het emu-saldo uitgaat van een begroting op transactiebasis, terwijl de lokale overheden conform de voorschriften voor de begroting een baten-lasten-systeem toepassen. Dit systeem is ook de grondslag waarop de lokale overheden hun begrotingsprocessen sturen.

In de jaren 2002 en 2003 geven de lokale overheden een emu-tekort te zien van 0,5% en 0,6% van het BBP. In de jaren daarvoor was er in het algemeen een verwaarloosbaar tekort dan wel overschot.

Het is gebleken dat er een risico is dat de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) de komende jaren in belangrijke mate zullen bijdragen aan het EMU-tekort. Dit risico is in beeld gebracht door de werkgroep «beheersen EMU-saldo lokale overheid». In het eindrapport van deze werkgroep worden de verschillende opties beschreven die kunnen bijdragen aan het beheersen van dit probleem op korte en lange termijn. Nadat VNG en IPO naar voren hadden gebracht dat dit op gespannen voet zou kunnen komen met de autonomie van de lokale overheid, is een externe commissie ingesteld die een advies zal uitbrengen over de mogelijkheden om het EMU-saldo van de lokale overheid te beheersen, zonder de autonomie aan te tasten. De externe commissie heeft medio augustus 2004 haar advies uitgebracht.

De commissie stelt voor dat elke lokale overheid een eigen, individueel emu-tekort-plafond krijgt. Bij overschrijding daarvan moet de betrokken overheid een boeterente betalen over het bedrag van de overschrijding. Het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van waterschappen voeren op basis van het voorstel van de commissie overleg over de vormgeving van maatregelen. Een definitief besluit hierover is in oktober 2004 te verwachten.

#### **4. DE BIJLAGE MOTIES EN TOEZEGGINGEN**

Er zijn geen openstaande moties en toezeggingen.

## **5. DE BIJLAGE PERIODIEK ONDERHOUDSRAPPORT PROVINCIEFONDS 2005**

### **HOOFDSTUK 1. INLEIDING EN SAMENVATTING**

#### **1.1 Inleiding**

##### *1.1.1 Doel van het POR*

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

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) in 1996. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen, zodat grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 zouden kunnen worden vermeden. Dit is natuurlijk ook voor het provinciefonds van belang.

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

In het POR 2005 staan de volgende twee vragen centraal:

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

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

2. Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?

Een overzicht hiervan wordt gepresenteerd in hoofdstuk 2.

Uit de twee genoemde vragen vloeien de onderwerpen voort die een plaats krijgen op de *onderhoudsagenda* van het verdeelstelsel (zie hoofdstuk 5). Op deze onderhoudsagenda is per onderwerp aangegeven in welke fase van het onderhoud het onderwerp zich bevindt. Daarbij worden drie fasen onderscheiden: signalering, onderzoek en aanpassing. Signalering betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is; onderzoek betekent dat er nader onderzoek naar het onderwerp plaatsvindt en aanpassing houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding c.q. in het verdeelstelsel aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het provinciefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd. Overigens kunnen onder de onderhouds-onderwerpen ook onderhouds-



activiteiten van meer technische aard worden opgenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kwaliteit en de werking van de verdeelmaatstaven.

### *1.1.2 Andere rapportages financiële verhouding*

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

#### *Financieel Overzichtsgegevens in de begroting*

In het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding tussen de fondsbeheerders en VNG en IPO is afgesproken geen afzonderlijk Financieel Overzicht Provincies (F.O.P.) meer uit te brengen. In plaats daarvan zullen de relevante gegevens in de memorie van toelichting bij de begroting van het provinciefonds worden opgenomen. Het gaat daarbij om gegevens die inzicht geven in de totale financiële ruimte van provincies. Dit inzicht speelt een rol bij het oordeel over de vraag of de omvang van het provinciefonds toereikend is, en of de werking van de normerings-systeematiek adequaat is.

#### *Overzicht Specifieke Uitkeringen*

Het overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) geeft een overzicht van alle specifieke uitkeringen ten behoeve van kabinet en parlement. Het geeft per specifieke uitkering informatie over het bestuurlijk arrangement, de verantwoordingsregels, het bedrag dat erin omgaat etc. Overigens wordt het OSU in 2004 eenmalig niet uitgebracht. Dit om een overlap te voorkomen met de activiteiten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de «stuurgroep – Brinkman») die werkt aan een doorlichting van alle specifieke uitkeringen in het kader van het Programma Andere Overheid.

#### *Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen*

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

#### *Circulaires provinciefonds*

Twee keer per jaar, in mei en september (en indien nodig vaker) verschijnt de circulaire provinciefonds. Deze informeert de provincies over de laatste stand van zaken met betrekking tot de algemene uitkering, die het gevolg is van de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (het accres) én van allerlei beleidsmaatregelen van het Rijk die leiden tot toevoegingen en uitnames. De informatie uit de circulaire is voor provincies dus cruciaal voor het opstellen van de eigen begroting. Elke circulaire is aldus een belangrijke schakel tussen de ontwikkeling van de rijksbegroting en de financiële doorwerking daarvan in de provincies. Het moment van verschijnen is dan ook gekoppeld aan de Voorjaarsnota resp. de Miljoenennota van het Rijk. De circulaires worden ter kennisneming naar de Tweede Kamer gezonden.

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

**Tabel 1.1**

	Financieel Overzichts- gegevens (in de begro- ting).	POR	MILH	OSU
Onderwerp	Omvang Algemene Uitkering	Verdeling Algemene Uitkering	Ontwikkeling Eigen Inkomsten	Overzicht van alle speci- fieke uitkeringen
Primair bestemd voor	Kabinet, fondsbeheerders	Kabinet, Tweede Kamer, fondsbeheerders	Kabinet, Fondsbeheerders Tweede Kamer	Kabinet, Tweede Kamer
Karakter	Geeft inzicht in de totale financiële ruimte van provincies; dus algemene uitkering in relatie tot eigen inkomsten, speci- fieke uitkeringen, provin- ciale vermogens	Aangeven belangrijke ontwikkelingen in verdeelsstelsel, signaleren van ontwikkelingen. Kan leiden tot nader onder- zoek of tot aanpassingen	Geeft inzicht in de ontwik- keling van de eigen inkomsten van provincies	«Naslagwerk», overzicht van bestuurlijk en finan- cieel arrangement. Verantwoording met een bestuurlijk karakter. Systeemverantwoorde- lijkheid ministers van BZK en van FIN.

### 1.1.3 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn globaliteit en kostenoriëntatie. Globaliteit omdat het provinciefonds geen geormerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is.

Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen provincies. De verdeling moet zodanig zijn dat provincies over een gelijkwaardige voorzieningen-capaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de provincies daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van provinciaal beleid. Waar het om gaat is dat provincies een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel ondervinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenoemde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de scan, die wordt gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de provinciale begrotingen/rekeningen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

Zoals aangegeven bevat het provinciefonds een algemene geldstroom en is het nadrukkelijk geen optelsom van verschillende deelbudgetten. Toch kan de vraag zich voordoen «hoeveel er in het provinciefonds zit voor taak x». Dan is sprake van zogenaamde fictieve budgetten. Deze vraag kan spelen wanneer er bijvoorbeeld een uitname uit het fonds plaats gaat vinden in verband met de overheveling van taken naar andere partijen. Er zijn verschillende manieren om een fictief budget te bepalen; elke methode heeft zijn eigen onderbouwing en ook zijn eigen financiële uitkomst. De fondsbeheerders maken in het Bestuurlijk Overleg met VNG en IPO afspraken over hoe daarmee om te gaan en welke methode in welk geval de voorkeur verdient. In het Bestuurlijk Overleg van 10 juni 2004 is afgesproken dat bij uitnames de zogenoemde accresmethode wordt

gehanteerd wanneer sprake is van duidelijk traceerbare oorspronkelijke toevoegingen die minder dan tien jaar geleden zijn gedaan. Aanvullende afspraken over de wijze van omgaan met fictieve budgetten worden gemaakt in het Bestuurlijk Overleg in het najaar van 2004.

#### *1.1.4 Opbouw van het POR 2005*

De verdere opbouw van dit POR is als volgt: Hoofdstuk 2 bevat de onderhoudsagenda van het vorige POR. Per onderwerp wordt gerapporteerd welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Aan de hand daarvan is opnieuw bepaald in welke fase van het onderhoud de onderwerpen zich bevinden (signalering, onderzoek of aanpassing).

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

Hoofdstuk 4 bevat de nieuwe onderhoudsagenda.

### **1.2 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen**

#### *Hoofdstuk 2*

Op een aantal lopende onderwerpen van de onderhoudsagenda hebben zich relevante ontwikkelingen voorgedaan. Dit betreft zowel onderwerpen die rechtstreeks samenhangen met de verdeelsystematiek als onderwerpen die voortkomen uit beleidsvoornemens van departementen. Ook is een aantal nieuwe onderwerpen opgekomen. De onderhoudsagenda is op basis van de geschetste ontwikkeling aangepast.

#### *Hoofdstuk 3*

De centrale vraag bij de scan is of de dynamiek van het verdeelmodel de dynamiek van de feitelijke uitgaven kan volgen. Over het geheel genomen laat het meerjarenbeeld zowel bij de vergelijking op basis van de begrotingen als die op basis van de rekeningen zien dat de provincies feitelijk meer te besteden hebben dan waar in het verdeelmodel van wordt uitgegaan. De extra ruimte die de provincies hebben slaan voornamelijk neer in het cluster Bestuur en in het cluster Ruimte. De ontwikkeling in het cluster Bestuur blijft in de fase «signalering» op de onderhoudsagenda, de ontwikkeling in het cluster Ruimte in de fase «onderzoek». De ontwikkeling in de overige clusters geeft geen aanleiding tot plaatsing op de onderhoudsagenda.

#### *Hoofdstuk 4*

De onderhoudsagenda is geactualiseerd op basis van de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 en 3 zijn vermeld.

### **HOOFDSTUK 2. DE LOPENDE ONDERHOUDSAGENDA EN NIEUWE ONDERWERPEN**

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR2004 waren geagendeerd op de onderhoudsagenda. Er wordt verslag gedaan van de ontwikkelingen op de verschillende dossiers en op basis daarvan wordt gewogen in welke fase van het periodiek onderhoud het onderwerp zich nu bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. Deze beide paragrafen gaan ook in op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding.

De onderhoudsagenda zal de komende periode worden beïnvloed door de resultaten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de «stuurgroep – Brinkman») die werkt aan een doorlichting van alle specifieke uitkeringen in het kader van het Programma Andere Overheid. De resultaten van de stuurgroep worden in het najaar van 2004 verwacht.

## **2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel**

### *2.1.1 Lopende onderhoudsagenda*

#### *Uitgavenontwikkeling in cluster Bestuur en in het cluster Ruimte*

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

#### *Maatstaf warmtekrachtkoppeling*

In het vorige POR werd gemeld dat de jaarlijkse veranderingen in de eenheden van deze maatstaf nul of gematigd blijken te zijn. De laatste cijfers laten daarentegen in vergelijking met eerdere jaren verhoudingsgewijs veel veranderingen zien. Navraag bij het CBS leerde dat het CBS bezig is met een verbeterslag van het datamateriaal. Nadat deze verbeterslag is afgerond en zicht is op de consequenties voor de maatstafeenheden kan een nader oordeel met betrekking tot deze relatief nieuwe maatstaf worden gevormd. Het onderwerp blijft op de onderhoudsagenda staan, in de fase «onderzoek».

### *2.1.2 Nieuwe onderwerpen*

#### *Aanpassing meet- en rekenregels en Besluit financiële verhouding 2001 in verband met technisch onderhoud*

De fondsbeheerders zijn ook verantwoordelijk voor het technische onderhoud aan de werking van de verdeelmaatstaven. Deze maatstaven moeten aan een aantal criteria voldoen; zo moeten ze bijvoorbeeld goed meetbaar zijn (veelal worden gegevens van het CBS gebruikt) en niet al te sterk fluctueren. Ook is van belang dat de maatstaven op juiste wijze zijn neergelegd in de regelgeving, in casu het Besluit financiële verhouding 2001 en de ministeriële Regeling meet- en rekenregels. Uit een systematische analyse door de fondbeheerders, waarbij ook concrete signalen vanuit gemeenten en provincies meespeelden, is een voorstel voortgekomen om de genoemde regelgeving te wijzigen. Vooral is daarbij beoogd een beter onderscheid aan te brengen tussen algemene omschrijvingen van de maatstaven (die horen in het Besluit financiële verhouding 2001) en de voorschriften aangaande de precieze berekeningswijze (die horen in de ministeriële Regeling meet- en rekenregels).

Wijzigingsvoorstellen voor beide zullen in het najaar van 2004 ter besluitvorming aan de minister(raad) worden voorgelegd. De wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 zal vervolgens acht weken voorhangen bij de Tweede Kamer.

## **2.2 Beleidsvoornemens departementen die de financiële verhouding raken**

### *Regionale omroepen (wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet)*

In voorgaande PORren bent u geïnformeerd over het wetsvoorstel Wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep (Kamerstukken II, 2002/03, 28 856). Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel in november 2003 heeft de Kamer het wetsvoorstel aangehouden; de staatssecretaris van OCW heeft toegezegd eerst een bredere visie te formuleren op de positie van regionale en lokale omroepen. Daarna volgt besluitvorming met betrekking tot het wetsvoorstel. In het voorjaar van 2005 wordt de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd.

### *Integratie-uitkering Verdi*

De integratie-uitkering VERDI loopt af per 1 januari 2005. Met ingang van die datum zal de uitkering worden geïntegreerd in de algemene uitkering van het provinciefonds; daarbij is gekozen voor verdeling via de maatstaf «inwoners met een minimum van 640 000» en de maatstaf «vast bedrag». Dit onderwerp kan worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

### *Dualisering provinciebestuur*

Tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding van juni 2004 is besloten om € 5 miljoen extra aan het provinciefonds toe te voegen voor de kosten die de provincies maken voor dualisering. De structurele jaarlijkse compensatie in het provinciefonds komt met deze nieuwe toevoeging op bijna € 7,25 miljoen vanaf 2004. Daarmee is naar het oordeel van de regering afdoende in compensatie voorzien. De ontwikkelingen worden gevolgd via de scan (cluster Bestuur; zie ook hoofdstuk drie).

### *Archeologie: verdrag van Valletta*

In het POR 2003 werd melding gemaakt van de implementatie van het verdrag van Valletta. Kern van het wetsvoorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten (zie ook: Kamerstukken II, 2003–2004, 29 259, nrs. 1–7). In het POR 2003 werd uitgegaan van implementatie in 2004; door de kabinetswisseling en de demissionaire periode in de tussentijd is het traject van het wetsvoorstel vertraagd. Er wordt nu uitgegaan van inwerkingtreding in 2005. Met ingang van dat jaar is een overheveling van in totaal € 9 miljoen voorzien van de begroting van OCW naar het gemeente- en provinciefonds tezamen. Voor de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding is een bedrag voorzien in verband met aanloopkosten.

In opdracht van het ministerie van OCW wordt momenteel door een onderzoeksbureau een onderzoek verricht naar de hoogte van de kosten van de nieuwe taken voor provincies en gemeenten als gevolg van het wetsvoorstel en naar de verdeling van het over te hevelen bedrag over het gemeentefonds en het provinciefonds. De onderzoeksresultaten zullen naar verwachting in het najaar van 2004 bekend zijn.

Dit onderwerp blijft op de onderhoudsagenda; in het voorjaar van 2005 wordt de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd.

### *WGR+*

De Kaderwet Bestuur in Verandering loopt per 2005 af. Het kabinet heeft gekozen voor het WGR+ – concept. Overigens zal de bestaande regio-

indeling daarbij niet veranderen. Dit onderwerp kan hiermee worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

#### *Waterbeleid 21e eeuw*

Op 2 juli 2003 is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) ondertekend door Rijk, Unie van Waterschappen, provincies en VNG. Dit NBW bevat taakstellende afspraken over doelen en maatregelenpakketten die nodig zijn om de waterhuishouding op orde te brengen en te houden, rekening houdend met klimaatverandering, bodemdaling en verstedelijking. De aanpak en uitvoering van de maatregelen vindt gefaseerd plaats. De investeringen die zijn voorzien op korte termijn (2003–2007) komen primair voor rekening van provincies, waterschappen en gemeenten, Rijk en EU-subsidie-regelingen. Het Rijk stelt aanvullend als co-financiering voor de periode 2004–2007 eenmalig een bedrag van in totaal € 100 miljoen beschikbaar voor de aanpak van regionale wateroverlast, conform het nieuwe regeerakkoord.

Dit onderwerp blijft in de onderzoeksfase. In het voorjaar van 2005 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

#### *Investeringsbudget landelijk gebied*

In het project Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) werken drie ministeries (LNV, VROM en V&W) en de koepels van provincies (IPO), gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW) samen aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen én een nieuw financieringssysteem voor de inrichting van het landelijk gebied. Provincies zullen de regisseur zijn bij de uitvoering van regionale plannen. Partijen hebben op 13 juli 2004 overeenstemming bereikt over de vormgeving van het budget.

Kern van het ILG is dat het Rijk voor een periode van vijf of zeven jaar een convenant afsluit met elke afzonderlijke provincie over de te leveren prestatie. In zo'n ILG-convenant maken het Rijk en elke afzonderlijke provincie afspraken over de te bereiken doelen en over de bijbehorende rijksbudgetten. Op basis van de convenanten tussen Rijk en provincies krijgen de provincies de beschikking over het ILG-budget. Het geld wordt periodiek overgemaakt naar het Groenfonds. Onder regie van de provincies worden de doelen verbonden aan de inspanningen van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Binnen de convenantperiode heeft elke provincie de beschikking over een totaal-budget dat flexibel inzetbaar is (van in totaal ongeveer € 700 miljoen per jaar). Het Rijk volgt tussentijds de voortgang. Aan het einde van de convenantperiode leggen de provincies verantwoording af over de geleverde prestatie.

De verwachting is dat het ILG vanaf 2007 in werking kan treden. Vanaf 2005 zal in de geest van het ILG worden gewerkt. Dit onderwerp blijft vooralsnog op de onderhoudsagenda staan in de fase aanpassing.

#### *Regionale luchthavens*

Het huidige beleid met betrekking tot de burgerluchthavens in Nederland wordt gekenmerkt door een overheersende rol van het rijk, zowel met betrekking tot de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming, de beleidsuitvoering als de handhaving. Vanwege de nationale betekenis van Schiphol ligt een nationale aanpak voor de hand, maar voor de overige luchthavens niet, aangezien die vooral een regionale impact hebben. Een integrale afweging van de relevante lokale en streekbelangen kan daarom naar mening van het kabinet het beste op het provinciale niveau plaatsvinden. Het wetsvoorstel regionale en kleine luchthavens (RRKL) dat na inwerkingtreding in de plaats komt van de huidige Luchtvaartwet regelt de mogelijkheid tot decentralisatie. De bedoeling is dat de Wet luchtvaart als

kaderwet gaat fungeren waarin de systematiek wordt opgenomen. De concrete uitwerking vindt plaats in algemene maatregelen van bestuur. In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt naar soorten luchthavens: luchthavens van nationale betekenis (zoals Schiphol) en luchthavens van regionale betekenis. Dit zijn zowel de huidige regionale en kleine luchthavens die een geluidzone hebben als ook overige luchthavens die nu een ontheffing krijgen zoals helicopterlandplaatsen, zweefveldterreinen, ULV-terreinen etc. Daarnaast worden ook de militaire luchthavens in de wet geregeld, deze vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. Welke luchthaven onder de bevoegdheid van het rijk valt (nationale betekenis) of onder de provincie (regionale betekenis) zal in de AMvB Burgerluchthavens worden bepaald. Uitgangspunt is dat alle luchthavens, behalve Schiphol, gedecentraliseerd worden.

Naast decentralisatie zijn andere uitgangspunten voor de nieuwe regelgeving:

- invoeren van normering voor externe veiligheid en de Europese dosismaat voor omgevingslawaai implementeren. Vanuit het rijk wordt een aantal minimumnormen voor geluid en externe veiligheid voorgeschreven teneinde een zelfde minimum beschermingsniveau voor alle burgers te bieden;
- stroomlijning van de besluitvorming. In de huidige systematiek is in de Luchtvaartwet geregeld dat op basis van een pkb de eigenlijke «vergunning» voor de luchthaven wordt gegeven (de aanwijzing). In de procedure van de pkb en de aanwijzing zitten inhoudelijk en procedureel veel dubbelingen (m.e.r.-procedure, inspraak, bestuurlijk overleg). In het nieuwe voorstel wordt rechtstreeks op basis van de wet een luchthavenbesluit gemaakt;
- ontvlechting van rollen en verantwoordelijkheden tussen overheid (hetzij rijk, hetzij provincie) en sector.

Het rijk zal verantwoordelijk blijven voor luchtvaartveiligheid (inrichting van de luchthaven, certificatie van toestellen, eisen aan vliegers), beheer van het luchtruim (routes), implementatie van internationale regelgeving en het afsluiten van (bilaterale) luchtvaartverdragen.

Op het moment dat de decentralisatie van kracht wordt, zal de provincie ook over de middelen moeten kunnen beschikken om de taken en bevoegdheden op goede wijze in te kunnen vullen. In deze overdracht wordt uitgegaan van overboeking via het provinciefonds. Deze overdracht heeft met name betrekking op de personele inzet die de provincie moet leveren. Hierbij wordt uitgegaan van het aantal luchthavens in een provincie en de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd in verband met de omvang van de luchthaven. Ook wordt rekening gehouden met het feit dat door decentralisatie de besluitvorming en uitvoering efficiënter kan verlopen. In overleg met de provincies en het IPO wordt dit uitgewerkt en zal een voorstel worden geformuleerd. Dit onderwerp blijft op de onderhoudsagenda staan in de onderzoeksfase. In het POR 2006 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

#### *Geluidbeleid – Implementatie EU Richtlijn Geluidhinder*

De EU Richtlijn inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (de richtlijn omgevingslawaai, ook wel de richtlijn geluidhinder) is in 2004 verwerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving (zie onder meer Stb. 2004, 338). Op grond van de aangepaste Wet Geluidhinder dienen de zogenoemde agglomeratiegemeenten uiterlijk in 2007 voor de eerste maal een geluidsbelastingkaart voor het gehele grondgebied van hun gemeente te hebben vastgesteld, en in 2008 een actieplan ter beheersing

van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van lawaaivermindering. Zowel de geluidsbelastingkaarten als de actieplannen moeten elke vijf jaar opnieuw worden bezien en zo nodig herzien. Gemeenten die buiten een aangewezen agglomeratie zijn gelegen zijn niet verplicht om geluidsbelastingkaarten of actieplannen te maken. Wel moeten zij op verzoek van een naastgelegen agglomeratiegemeente relevante gegevens ter beschikking stellen. Voor provincies geldt een soortgelijke verplichting als voor de agglomeratiegemeenten met betrekking tot het provinciale wegennet.

De kosten van de implementatie zijn op basis van onderzoek voor gemeenten en provincies in kaart gebracht. Het gaat hierbij om incidentele kosten ter grootte van circa € 8 miljoen (zijnde € 2 miljoen per jaar) en structurele kosten van circa € 7,6 miljoen (zijnde € 1,9 miljoen per jaar). Aangezien deze kosten in de periode medio 2004–medio 2008 zullen optreden zal het bedrag van € 15,6 miljoen in vier jaar als specifieke uitkering ter beschikking komen. Na afloop van de periode van vier jaar zal op grond van een evaluatie worden besloten hoe de compensatie voor de structurele kosten zal gaan lopen.

Dit onderwerp wordt van de onderhoudsagenda gehaald.

#### *Geluidbeleid – Modernisering instrumentarium geluidshinder (MIG)*

Met het wetsvoorstel Modernisering instrumentarium geluidshinder (MIG) worden de eerste stappen tot modernisering van de Wet Geluidshinder gezet. In 2004 is een bijgesteld wetsvoorstel MIG2, fase 1 dat de vernieuwing van het instrumentarium geluidbeleid deels regelt en de basis voor een AMvB zal zijn aan de Raad van State voor advies gezonden. Het streven is dat het wetsvoorstel voorjaar 2005 van kracht wordt.

Hierbij gaat het om het feit dat de GS van de provincies niet langer een hogere waardebesluit hoeven goed te keuren. Deze besluitvorming komt in zijn geheel bij het College van B&W van de gemeenten te liggen. De financiële gevolgen van deze gefaseerde invoering van de wet MIG2 voor gemeenten en provincies zijn door een extern bureau in kaart gebracht. De apparaatskosten voor de gemeenten nemen iets toe, die van de provincies zullen iets dalen. Gezien de geringe financiële gevolgen voor de gemeenten en provincies is het voorstel opgekomen om het wetsvoorstel budgettair neutraal in te voeren, waarbij de provincies op verzoek van de gemeenten ondersteuning geven bij de uitvoering (in de vorm van expertise, begeleiding e.d.). Aan IPO en VNG zal dit in de vorm van een voorstel voorgelegd worden.

Dit onderwerp blijft op de onderhoudsagenda in de fase onderzoek. In het POR 2006 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

#### *Apparaatskosten bodemsanering*

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

In de periode 1995 t/m 1998 zijn middelen aan het provinciefonds toegevoegd als vergoeding voor de apparaatskosten die samenhangen met de taken en bevoegdheden van provincies vanwege de Wet bodembescherming. Aangezien in de periode rond de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing de beleidsvernieuwing bodemsanering nog in volle gang was en nog niet duidelijk uitgekristalliseerd was wat dit voor de provincies betekende, heeft de overdracht van taken en bevoegdheden



van provincies naar de betrokken gemeenten toen niet tot een uitname uit het provinciefonds geleid. Afgesproken is dat in 2004 een evaluatie van de apparaatskostenvergoeding zou plaatsvinden. Tot die tijd ontvangen de gemeenten een generieke apparaatskostenvergoeding (per gemeente per jaar de «tegenwaarde» van 3 fte).

Momenteel is een werkgroep waarin onder meer medewerkers van VROM en IPO deelnemen bezig met werkzaamheden voor de evaluatie van de apparaatskosten bodemsanering. Nadat de evaluatie-uitkomsten beschikbaar zijn gekomen zal besloten worden over de hoogte van het bedrag dat in het provinciefonds moet blijven voor de taken die de provincies op dit beleidsterrein blijven doen, en welk bedrag dus kan worden uitgenomen.

Dit onderwerp wordt op de onderhoudsagenda 2005 geplaatst in de onderzoeksfase. In het POR 2006 zal de Tweede Kamer opnieuw worden geïnformeerd.

#### *BTW-compensatiefonds*

In het vorige POR is in paragraaf 2.3.2 ingegaan op (de uitname wegens) het BTW-compensatiefonds. Met ingang van het jaar 2004 is de algemene uitkering uit het provinciefonds met ruim € 120 miljoen verlaagd ten behoeve van het BTW-compensatiefonds. Dit is een grote operatie, die alle uitgavenclusters van het fonds betreft. De verlaging is gebaseerd op onderzoek van het bureau Cebeon, waarin voor het jaar 2002 per cluster het aandeel is nagegaan van de BTW in het totaal van de clusteruitgaven. Op grond van dit onderzoek is de uitname per cluster voor 2004 berekend. Deze uitname had een voorlopig karakter. Op basis van realisatiecijfers over de daadwerkelijke BTW-claims van provincies zal een evaluatie worden gehouden en de definitieve verlaging van de algemene uitkering worden bepaald. In het POR 2004 werd gemeld dat dit met ingang van 2005 zou gebeuren. De voorgenomen aanpassing van de algemene uitkering wordt op dit moment echter nog niet doorgevoerd. De omvang van de uitname uit het provinciefonds wordt medio 2005 definitief vastgesteld op basis van de werkelijke claims op het BTW-compensatiefonds, rekening houdend met de andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden). Daarbij worden zoveel mogelijk gegevens van de Belastingdienst benut, ook voor het jaar 2004. De evaluatie en nacalculatie zal naar verwachting plaatsvinden in 2004/2005. De definitieve uitname uit het provinciefonds kan dan uiterlijk per 2006 worden geïmplementeerd. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2005 opnieuw worden geïnformeerd.

### **HOOFDSTUK 3. DE SCAN**

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

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de gevolgde aanpak en de gehanteerde cijfers. In paragraaf 3.2 worden de bevindingen van de scan gepresenteerd en paragraaf 3.3 bevat de conclusies.

### **3.1 Werkwijze**

#### *3.1.1 Macro- en micro-scan*

Het verdeelmodel voor het provinciefonds heeft twee ingangen, namelijk de verdeling over de provincies en de verdeling over de clusters. De meest globale meting van de kwaliteit van de verdeling betreft de clusters (vijf voor de lasten en één 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<sup>1</sup>.

Dit onderhoudsrapport bevat, evenals de voorgaande jaren, een macro-scan van het provinciefonds. Tot een micro-scan kan worden besloten wanneer uit de macroscan of anderszins aanwijzingen voor scheefgroei in de verdeling naar voren komen.

#### *3.1.2 Het begrip netto lasten*

Bij de macro-scan wordt aangesloten bij de systematiek van het onderzoek herziening provinciefonds. In dit onderzoek zijn vijf clusters van uitgaventerreinen en een 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); de aanname impliceert 11,3% dekking van de netto lasten in de uitgavenclusters uit overige eigen middelen conform de bevindingen bij de herziening van de verdeling.

#### *Feitelijke netto lasten en genormeerde netto lasten*

De feitelijke netto lasten per cluster kunnen worden afgeleid uit de provinciale rekeningen of begrotingen. Belangrijk hierbij is de vertaling van de opstelling volgens (hoofd-)functies naar clusters. In de scan worden – voor elk van de uitgavenclusters – de *feitelijke* netto lasten voor de provincies zoals die in de rekeningen en begrotingen zijn neergeslagen vergeleken met de verdeel-uitkomsten (de *genormeerde* netto lasten) zoals die in de circulaires van het provinciefonds kenbaar zijn gemaakt.

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

#### *3.1.3 Tijdvak*

In de eerste rapportages werd in de analyse het accent gelegd op de vergelijking van (mutaties in) de begroting en de verdeling. Omdat de

---

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

uiteindelijke rekening over een jaar verschillen kan laten zien met de oorspronkelijk vastgestelde begroting over dat jaar wordt in dit POR nader op het verschil ingegaan.

#### *Rekening en begroting*

Het meest recente jaar waarvoor de rekeningcijfers beschikbaar zijn voor de POR-scan is het jaar t-2 (ten opzichte van kalenderjaar waarin het desbetreffende POR wordt opgesteld); voor het onderhavige POR is dit 2002. Om ook de meerjarige ontwikkeling te laten zien worden tevens de rekeningcijfers over 2001 en 2000 gepresenteerd. In de scan worden de feitelijke netto lasten volgens de rekeningen vergeleken met de definitieve verdeel-uitkomsten van het provinciefonds.

Voor wat betreft de vergelijking tussen de verdeeluitkomsten en de feitelijke netto lasten volgens de oorspronkelijke begrotingen kan de meerjarige reeks worden doorgetrokken tot en met begrotingsjaar 2004. De gegevens over de verdeling worden gepresenteerd op basis van de stand septembercirculaire van 2003, aangezien die het meest aansluiten bij de provinciale begrotingen voor 2004. Het is overigens niet in alle gevallen zo dat de ingediende begrotingen geheel aan deze stand zijn aangepast.

Voor wat betreft de begrotingen 2004 is nog van belang op te merken dat in verband met de invoering van het BTW-compensatiefonds de provincies «netto»-begrotingen (excl. te declareren BTW) hebben ingediend. In dit POR bemoeilijkt dit de scan-analyse omdat de data met betrekking tot de begrotingen t/m begrotingsjaar 2003 bruto zijn en de data met betrekking tot begrotingsjaar 2004 netto zijn. Tegenover de lagere begrotingscijfers staat dat er per uitkeringsjaar 2004 ook een uitname uit het provinciefonds heeft plaatsgevonden ten behoeve van het BTW-compensatiefonds (één van de voedingsbronnen). Voor de rekeningcijfers die in dit POR zijn opgenomen geldt dat deze voor alle jaren nog bruto zijn.

### **3.2 Bevindingen**

De bevindingen zijn in twee categorieën te onderscheiden, waarbij we ook ingaan op het verschil tussen begroting- en rekeningcijfers. In de eerste plaats zijn er bevindingen op het niveau van de algemene middelen van de gezamenlijke provincies (3.2.1). In de tweede plaats op het niveau van de clusters voor de gezamenlijke provincies; dit zijn de bevindingen uit de zogenoemde macro-scan (3.2.2).

#### *3.2.1 De algemene middelen*

De *genormeerde* algemene middelen waarmee in het verdeelstelsel wordt gewerkt – het gaat dan om de algemene uitkering uit het provinciefonds en de middelen uit het belastinggebied (opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) tegen rekentarief), die samen het middelencluster vormen – bedragen in 2004 in totaal ruim € 1,691 miljard. Dat is een daling ten opzichte van 2003 (stand: POR2004) met ruim € 48 miljoen (bijna 3%). Deze daling is het saldo van de daling van de middelen uit het provinciefonds van bijna € 85 miljoen, en de stijging in de genormeerde belastingmiddelen van ruim € 37 miljoen toe. De daling van de middelen uit het provinciefonds hangt samen met de uitname in 2004 in verband met het BTW-compensatiefonds.

In het vorige POR werden de *feitelijke* netto-inkomsten volgens de begrotingen voor 2003 geraamd op bijna € 1,830 miljard. Volgens de begrotingen 2004 stijgen de feitelijke netto inkomsten van de provincies in

2004 tot ruim € 1,857 miljard. Dit is een stijging met ruim € 27 miljoen (ongeveer 1,5%) ten opzichte van 2003. Deze stijging is het saldo van de daling van de middelen uit het provinciefonds van bijna € 82 miljoen en de stijging van ruim € 109 miljoen in de geraamde opbrengst opcenten motorrijtuigenbelasting in de begrotingen 2004.

De geraamde feitelijke netto-inkomsten volgens de begrotingen voor 2004 zijn dus ruim € 166 miljoen hoger (€ 1,857 miljard min € 1,691 miljard) dan de genormeerde inkomsten voor 2004 waarmee in het verdeelstelsel wordt gewerkt. Voor alleen de belastingmiddelen is het verschil bijna + € 187 miljoen. Gedeeltelijk is dit verschil te verklaren doordat een aantal provincies een tarief heft dat boven het rekestarief ligt. Voorts is het aantal eenheden van de inkomstenmaatstaf van het provinciefonds gebaseerd op het wagenpark 2002 en de feitelijke opbrengsten op het inmiddels in aantal en/of gewicht gegroeide wagenpark 2004. De feitelijke uitkering uit het provinciefonds is door de provincies bijna € 21 miljoen lager begroot dan genormeerd. Dit houdt onder meer verband met de wijze waarop de provincies de uitkering behoedzaamheidsreserve begroten, en met het nog niet geheel verwerken van de gegevens uit de septembercirculaire.

De overige eigen middelen (OEM: rentebaten, inkomsten uit deelnemingen en onttrekkingen aan de algemene reserve) zijn in de begrotingen 2004 ruim € 61 miljoen (ruim 25%) 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 2004 dus ongeveer € 227 miljoen (€ 166 miljoen en € 61 miljoen) hoger dan de inkomsten waarmee in het verdeelstelsel wordt gewerkt. De netto lasten volgens de begroting 2004 zijn ruim € 173 miljoen hoger dan het totaal van de uitgavenclusters van het provinciefonds. Per saldo kan dus op basis van de provinciale begrotingen voor 2004 ruim € 54 miljoen worden toegevoegd aan de algemene reserves:

**Tabel 1: mutatie algemene reserve (in € mln) op basis van begroting 2004**

	2000	2001	2002	2003	2004
Verschil uitgavenclusters pf en feitelijke uitgaven begroting	16	- 54	- 152	- 150	- 173
Verschil algemene middelen begroting en algemene middelen pf	9	29	93	91	166
Verschil OEM begroting en aanname OEM	- 4	54	76	83	61
Totaal saldo toe te voegen aan Algemene Reserve obv begroting	21	29	17	24	54
Saldo toe te voegen aan Algemene Reserve obv rekening	357	267	297		

De rekeningen 2002 van de provincies laten zien dat de werkelijke toevoeging aan de algemene reserve beduidend hoger is uitgevallen dan de in een vorig POR begrote € 17 miljoen. De provincies hebben in 2002 gezamenlijk bijna € 297 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve. Zoals ook in voorgaande PORren is opgemerkt moet terughoudend worden omgegaan met het verbinden van conclusies aan de hoogte van dit bedrag omdat incidentele oorzaken als het verkopen van een provinciaal nutsbedrijf hierop grote invloed hebben. In 2002 is bijvoorbeeld in de feitelijke OEM de opbrengst in verband met verkoop van aandelen Obragas ter grootte van bijna € 11 miljoen van de provincie Noord-Brabant begrepen.

Evenals in 2000 en in 2001 heeft geen enkele provincie in 2002 per saldo middelen onttrokken aan de algemene reserve.

Deze uitkomsten wijzen niet op enige scheefheid in de verdeling.

### 3.2.2 De uitgavenclusters

De tabellen 2a en 2b geven op clusterniveau inzicht in het verloop van de verdeeluitkomsten per cluster van het provinciefonds afgezet tegen het verloop van de feitelijke netto lasten per cluster volgens de begrotingen (tabel 2a) en die volgens de rekeningen (tabel 2b). Omwille van een betere vergelijkbaarheid worden de cijfers als een indexcijfer (verdeling 1996 = 100) weergegeven. Tabel 2a geeft inzicht op basis van de oorspronkelijke begroting over de jaren 2000 t/m 2004. In tabel 2b zijn de verdeeluitkomsten provinciefonds en de feitelijke netto lasten voor de jaren 2000 t/m 2002 weergegeven op basis van de rekeningen over die jaren.

**Tabel 2a: netto lasten en verdeling, op basis van de provinciale begrotingen (2000 t/m 2004)**  
(als indexcijfer waarbij verdeling 1996 = 100)

	2000		2001		2002		2003		2004	
	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting
bestuur	121	132	133	151	140	171	156	193	159	185
infrastructuur	121	115	133	127	137	135	149	141	138	121
water/milieu	138	146	154	164	159	182	173	200	151	243
ruimte	126	139	138	162	142	185	154	202	154	197
voorzieningen	120	105	139	140	143	149	155	162	167	175
<b>totaal</b>	<b>124</b>	<b>123</b>	<b>138</b>	<b>142</b>	<b>142</b>	<b>156</b>	<b>155</b>	<b>168</b>	<b>150</b>	<b>166</b>

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

**Tabel 2b: netto lasten en verdeling, op basis van de provinciale rekeningen (2000 t/m 2002)**  
(als indexcijfer waarbij verdeling 1996 = 100)

	2000		2001		2002	
	verdeling	rekening	verdeling	rekening	verdeling	rekening
bestuur	125	146	136	192	147	198
infrastructuur	125	129	135	143	142	137
water/milieu	143	145	156	178	166	172
ruimte	130	144	140	174	148	202
voorzieningen	124	113	140	137	148	145
<b>totaal</b>	<b>128</b>	<b>132</b>	<b>140</b>	<b>156</b>	<b>148</b>	<b>160</b>

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

Een aantal bevindingen van voorgaande PORren zijn nu ook weer in de tabellen 2a en 2b te zien:

- de indexcijfers voor de feitelijke netto lasten voor het totaal van de clusters zijn zowel op basis van de begrotingen als op basis van de rekeningen hoger dan de indexcijfers «verdeling». Dat de «feitelijke netto lasten» hoger zijn dan de netto lasten waarmee in de verdeling wordt gewerkt hangt samen met de bevinding uit de vorige paragraaf dat de feitelijke netto-inkomsten algemene middelen volgens de

begrotingen 2004 beduidend hoger zijn dan de genormeerde inkomsten, en met de hogere inkomsten OEM.

- de sterkste groei in de feitelijke netto lasten doet zich volgens zowel de begrotingen als volgens de rekeningen voor in de clusters Bestuur, Water&milieu en Ruimte. Die sterke groei is voor het cluster Water&milieu ook terug te vinden in de verdeling, zowel in de voorlopige verdeeluitkomsten (tabel 2a) als in de definitieve verdeeluitkomst (tabel 2b). De groei die de clusters Bestuur en Ruimte in de verdeling van het provinciefonds laten zien loopt vrijwel gelijk op met de groei van het fonds in totaal. Deze twee clusters laten dan ook het grootste verschil zien tussen de indexcijfers voor de verdeling en die voor de begrotingen/rekeningen.

In tabel 2a valt verder op dat het totaal aan geraamde netto lasten volgens de begroting 2004 lager ligt dan die voor 2003. Ook in de verdeling is dit terug te vinden. Dit hangt samen met (de uitname voor) het BTW-compensatiefonds. In de begroting worden de lasten nu netto (is exclusief de declarabele BTW) opgenomen, in voorgaande PORren is steeds uitgegaan van bruto bedragen. In het provinciefonds is voor de voeding van het fonds per uitkeringsjaar 2004 een uitname gedaan die met name in de clusters Infrastructuur en Water&milieu is neergeslagen. De verdeling van de uitname over de clusters heeft plaatsgevonden op basis van onderzoek. In tabel 2a geeft de grijze achtergrond deze trendbreuk in de cijfers weer.

De indexcijfers voor 2004 in tabel 2a roepen de vraag op of de uitname voor het cluster Infrastructuur niet wat hoger had moeten zijn ten gunste van het cluster water&milieu, mede omdat dit laatste cluster in de begrotingen 2004 een opmerkelijke groei in de geraamde netto lasten laat zien. De werking van het BTW-compensatiefonds wordt in 2005 geëvalueerd. Dan zal bekeken worden of een aanpassing nodig is van de omvang en verdeling van de uitname over de clusters.

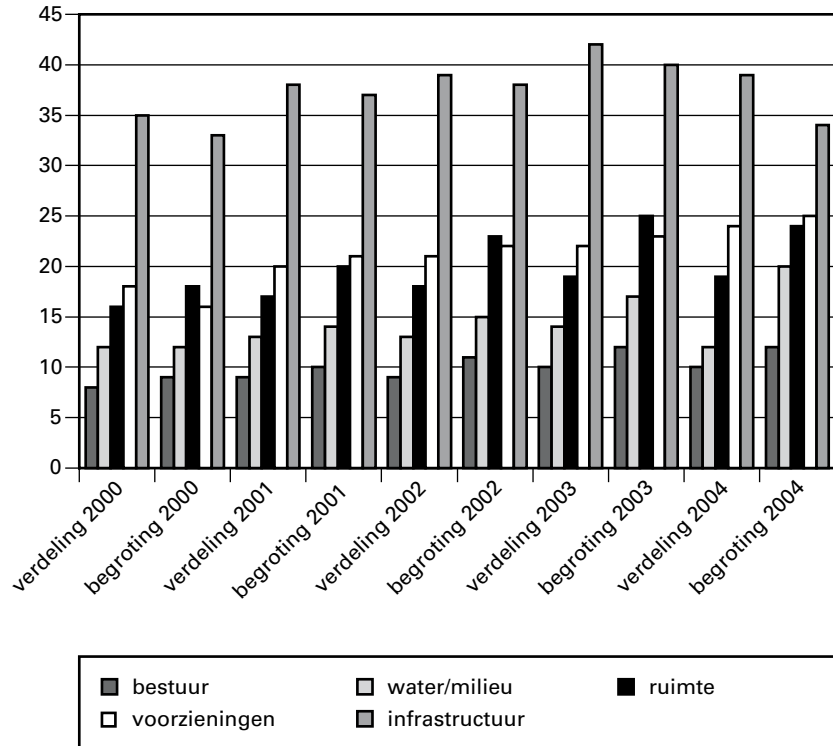
Bij de beoordeling van de cijfers uit de tabellen 2a en 2b moet worden aangetekend dat de totaalbedragen per cluster sterk verschillen. In het cluster Infrastructuur gaat zo'n € 600 miljoen om, in het kleinste cluster Bestuur gaat het om minder dan € 200 miljoen. Om met deze verschillen rekening te houden wordt in de tabellen 2c en 2d het beeld uitgedrukt in euro's per inwoner.

**Tabel 2c: ontwikkeling netto lasten per cluster in euro's per inwoner (begrotingen 2000 t/m 2004)**

	2000		2001		2002		2003		2004	
	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting	verdeling	begroting
bestuur	8	9	9	10	9	11	10	12	10	12
infrastructuur	35	33	38	37	39	38	42	40	39	34
water/milieu	12	12	13	14	13	15	14	17	12	20
ruimte	16	18	17	20	18	23	19	25	19	24
voorzieningen	18	16	20	21	21	22	22	23	24	25
<b>totaal</b>	<b>88</b>	<b>87</b>	<b>98</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>110</b>	<b>108</b>	<b>117</b>	<b>104</b>	<b>115</b>

Tabel 2c gepresenteerd als staafdiagram:

**Figuur 2C: Ontwikkeling netto lasten op de provinciale begrotingen per cluster per inwoner jaren 2000 t/m 2004 (in euro's per inwoner)**



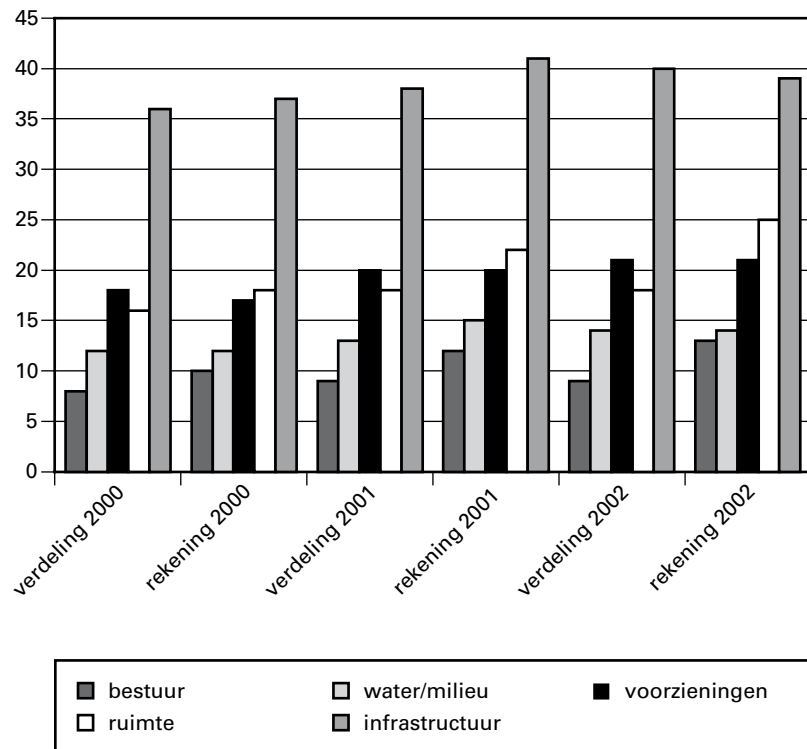
In tabel 2c wordt voor elk van de clusters de verdeeluitkomst en de feitelijke netto lasten volgens de respectieve begrotingen uitgedrukt in euro's per inwoner. Hier valt met name de ontwikkeling in het cluster Water&milieu op. Tot en met de begroting 2003 laat het cluster Ruimte de grootste afwijking zien, in 2004 stabiliseert de ontwikkeling in dit cluster en is het het cluster Water&milieu waar de ontwikkeling die in eerdere jaren te zien is in 2004 opvallend sterk doorzet. De tegengestelde ontwikkeling in het cluster Infrastructuur zet in 2004 ook extra hard door. Tabel 2d laat zien dat de extra middelen (ten opzichte van de middelen waarvan in de verdeling wordt uitgegaan) in de rekening 2002 feitelijk neerslaan in de clusters Bestuur en Ruimte. De feitelijke netto lasten volgens de rekening 2002 voor het cluster Water&milieu spoort met de verdeling.

**Tabel 2d: ontwikkeling netto lasten per cluster in euro's per inwoner (rekeningen 2000 t/m 2002)**

	2000		2001		2002	
	verdeling	rekening	Verdeling	rekening	verdeling	rekening
bestuur	8	10	9	12	9	13
infrastructuur	36	37	38	41	40	39
water/milieu	12	12	13	15	14	14
ruimte	16	18	18	22	18	25
voorzieningen	18	17	20	20	21	21
<b>totaal</b>	<b>91</b>	<b>94</b>	<b>98</b>	<b>110</b>	<b>103</b>	<b>112</b>

Tabel 2d gepresenteerd als staafdiagram:

**Figuur 2D. Ontwikkeling netto lasten provinciale rekeningen per cluster per inwoner jaren 2000 t/m 2004 (in euro's per inwoner)**



Zoals hierboven al is opgemerkt moet bij de cijfers voor 2004 ten opzichte van de jaren ervoor rekening worden gehouden met het effect van het BTW-compensatiefonds. De netto lasten voor het cluster Infrastructuur blijven zowel in de begrotingen als in de rekening iets achter bij de verdeling; in de begroting 2004 blijven de geraamde netto lasten duidelijk achter bij de verdeling, en ook ten opzichte van de geraamde lasten in voorgaande begrotingen. Bij het cluster Water&milieu is een gelijke ontwikkeling waar te nemen, maar dan in tegengestelde richting. In de rekeningcijfers zijn beide ontwikkelingen (nog?) niet waarneembaar. De uitname uit het provinciefonds ten behoeve van het BTW-compensatiefonds is vooral neergeslagen in de clusters Infrastructuur en



Water&milieu. De vraag komt op of de verhouding van het uitnamebedrag voor het BTW-compensatiefonds voor deze beide clusters zoals die nu in het provinciefonds is aangebracht de meest optimale is; zie het negatieve verschil in het bedrag per inwoner in de verdeling tussen 2003 en 2004 voor beide clusters afgezet tegen het verschil in het bedrag per inwoner volgens de begroting voor beide jaren. Overigens kan ook de stijging van de geraamde netto lasten voor het cluster Water&milieu, en de daling van de geraamde netto lasten in het cluster Infrastructuur, beide volgens de begroting 2004, (mede) voortkomen uit een verkeerde inschatting van het aandeel declarabele BTW in deze clusters.

### **3.3 Conclusies naar aanleiding van de scan**

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

1. de netto lasten volgens zowel de begrotingen als de rekeningen zijn voor het totaal van de clusters hoger dan waar in de verdeling van wordt uitgegaan; dit is in lijn met de bevindingen uit paragraaf 3.2.1 dat de provincies feitelijk meer te besteden hebben dan waar in het verdeelstelsel van wordt uitgegaan;
2. de extra middelen (ten opzichte van het bedrag waarvan in de verdeling wordt uitgegaan) blijken op rekeningbasis vooral ingezet te worden voor de clusters Bestuur en Ruimte. Ook op basis van de begrotingen blijken op deze clusters extra middelen te worden geraamd. Ook op het cluster Water&milieu worden volgens de begrotingen extra middelen ingezet. Voor dit laatste cluster is t/m 2003 ook in de verdeling een verhoudingsgewijs sterke groei te constateren. Voor de clusters Bestuur en Ruimte was dat niet of nauwelijks het geval.

De vergelijking tussen de begrotingen 2004 en de verdeling 2004 laat ook een aantal opmerkelijke cijfers zien:

1. in de verdeling 2004 blijven de clusters Infrastructuur en Water&milieu relatief achter. Dit hangt samen met de uitname ten behoeve van het BTW-compensatiefonds die voornamelijk in deze clusters is neergeslagen. Mede hierdoor is de groei van het cluster Bestuur en die van het cluster Voorzieningen hoger dan de groei in het totaal van alle clusters; t/m 2003 was de groei in deze clusters ongeveer even hoog als de groei in het totaal over alle clusters.
2. in de begrotingen 2004 valt op dat de netto lasten in het cluster Infrastructuur een behoorlijke daling te zien geven. T/m 2003 bleven de geraamde netto lasten iets achter op de verdeling. Bij het cluster Water&milieu zien we een soortgelijke ontwikkeling maar dan tegengesteld: de in de begroting geraamde netto lasten waren iets hoger en groeiden iets sneller ten opzichte van de verdeling, de begroting 2004 laat een sterke groei zien.

Conclusies per cluster:

- Cluster Bestuur: het verschil in de netto lasten volgens begroting/rekening en die in de verdeling neemt per jaar toe, al lijkt op begrotingsbasis een stabilisatie te ontstaan. Omdat voorts het effect van de toevoeging van € 5 miljoen extra middelen voor dualisering dat aan dit cluster is toegevoegd nog niet in deze scanresultaten is verwerkt, en omdat provincies de neiging hebben om op dit cluster ook brede

uitkeringen te boeken (zoals die voor het grotestedenbeleid) blijft de ontwikkeling in dit cluster in de fase «signalering» op de onderhoudsagenda staan.

- Cluster Infrastructuur: gezien de forse omvang van dit cluster zijn de verschillen per inwoner voor dit cluster acceptabel. Bovendien blijft de dynamiek van de verdeling de feitelijke netto lasten op rekeningbasis redelijk volgen. Er is geen reden om de ontwikkeling in dit cluster op de onderhoudsagenda te plaatsen.  
Op basis van de begrotingscijfers 2004, afgezet tegen de voorlopige verdeeluitkomsten 2004, komt de vraag op of (de verdeling van) het uitnamebedrag voor het BTW-compensatiefonds voor dit cluster juist is ingeschat. De evaluatie van het BTW-compensatiefonds in 2005 zal hierover meer duidelijkheid moeten geven.
- Cluster Water&milieu: dit cluster kent een relatief sterke groei van de feitelijke netto lasten volgens zowel de begrotingen als de rekeningen. Deze relatief sterke groei is t/m 2003 ook in de verdeeluitkomsten terug te vinden. Op rekeningbasis is te zien dat de verdeling de ontwikkeling in de feitelijke lasten goed volgt; het relatief grote verschil dat in 2001 te zien was, is in 2002 niet meer te zien. Er is geen reden om de ontwikkeling in dit cluster op de onderhoudsagenda te plaatsen.  
Op basis van de begrotingscijfers 2004, afgezet tegen de voorlopige verdeeluitkomsten 2004, komt de vraag op of (de verdeling van) het uitnamebedrag voor het BTW-compensatiefonds voor dit cluster juist is ingeschat. De evaluatie van het BTW-compensatiefonds in 2005 zal hierover meer duidelijkheid moeten geven.
- Cluster Ruimte: in het vorige POR is gemeld dat in het geval het POR2005 weer een relatief hoge toename van het verschil wordt geconstateerd dat dan een nadere analyse naar de ontwikkeling in dit cluster bij de individuele provincies zal worden uitgevoerd. Weliswaar laat de begroting een stabilisatie zien, op rekeningbasis neemt het verschil ook toe. Daarom wordt de ontwikkeling in dit cluster op de onderhoudsagenda in de fase onderzoek geplaatst.
- Cluster Voorzieningen: de verdeling spoort met de begroting/rekening. Er is geen reden om de ontwikkeling in dit cluster op de onderhoudsagenda te plaatsen.

## HOOFDSTUK 4. ONDERHOUDSAGENDA 2005

De onderhoudsagenda voor 2005 bevat de volgende onderdelen:

Onderwerp	agenda 2005	Volgende informatiepunt
<i>verdeelstelsel</i>		
Uitgavenontwikkeling in cluster Bestuur	Signalering	POR 2006
Uitgavenontwikkeling in cluster Ruimte	Onderzoek	POR 2006
Maatstaf warmtekrachtkoppeling	Onderzoek	POR 2006
Aanpassing meet- en rekenregels en het Besluit FV	Aanpassing	POR 2006
<i>art.2 onderwerpen</i>		
Regionale omroepen	Signalering	Voorjaar 2005
Valletta	Aanpassing	Voorjaar 2005
Waterbeleid 21ste eeuw	Onderzoek	Voorjaar 2005
Investeringsbudget landelijk gebied	Aanpassing	POR 2006
Regionale luchthavens	Onderzoek	POR 2006
Modernisering instrumentarium geluidshinder	Onderzoek	POR 2006
Bodemsanering	Onderzoek	POR 2006
BTW-compensatiefonds	Onderzoek	Voorjaar 2005