

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 C

**Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2008**

Nr. 2

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave		blz.
<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	Vertaling naar beleidsprioriteiten provinciefonds	4
2.1.2.1.	Ontwikkeling van het fonds	4
2.1.2.2.	Beleidsmutaties	5
2.2.	Het beleidsartikel	5
2.2.1.	Algemene beleidsdoelstelling	5
2.2.2.	Verantwoordelijkheid minister	6
2.2.3.	Succesfactoren	6
2.2.4.	Budgettaire gevolgen van beleid	6
2.2.5.	Operationele doelstellingen	8
<b>3.</b>	<b>Het verdiepingshoofdstuk</b>	<b>10</b>
3.1.	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	10
3.2.	Financieel overzicht provincies	13
3.3.	Integratie-uitkeringen	13
3.4.	EMU-tekort	14
3.5.	Overzicht lokale heffingen 2007	14
3.5.1.	Inleiding	14
3.5.2.	Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting	15
<b>4.</b>	<b>Bijlagen bij de begroting</b>	
Bijlage 1	Moties en toezegingen in het vergaderjaar 2006–2007	17
Bijlage 2	Lijst met afkortingen	18
Bijlage 3	Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	19

## **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 2008 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2008. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2008.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2008 vastgesteld. Het in de begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

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

De staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,  
W. J. Bos

## **B. BEGROTINGSTOELICHTING**

### **1. LEESWIJZER**

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

De voorliggende toelichting bij de begroting 2008 van het provinciefonds kent de volgende indeling. Na deze leeswijzer start hoofdstuk 2 met de beleidsagenda van het provinciefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2008, en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op hét beleidsartikel: het provinciefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden hierbij de prestatie-indicatoren behandeld. Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk van het provinciefonds. Het verdiepingshoofdstuk geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2007 naar de stand ontwerpbegroting 2008. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie-uitkeringen. Verder wordt in hoofdstuk 3 aandacht besteed aan de bijdrage van de provincies aan het EMU-tekort en wordt inzicht gegeven in de opbrengst van lokale heffingen.

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

## **2. HET BELEID**

### **2.1. De beleidsagenda**

De beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid voor het provinciefonds. De onderstaande tekst bij 2.1.1. is gebaseerd op het gesloten akkoord met het IPO over de financiële afspraken 2008, waaronder de wijze waarop het inlopen van de vermogensoverschotten bij de provincies vorm kan worden gegeven en de verwerking daarvan in een bestuursakkoord.

#### *2.1.1. Beleidsprioriteiten*

Vertrouwen ligt aan de basis van een goed functionerende samenleving: onderling vertrouwen tussen burgers, vertrouwen van de burger in de overheid en vertrouwen tussen de overheden onderling. Het is de gezamenlijke ambitie van het kabinet, gemeenten en de provincies om al deze vormen van vertrouwen te versterken. Een waardevolle democratie, een verbindend bestuur en een dienende overheid zijn hierbij voorwaarden. Altijd staat de burger centraal.

De samenleving is gebaat bij een overheidsstelsel waarbinnen verantwoordelijkheden en taken goed zijn belegd en helder zijn verdeeld. Het Rijk wil, in navolging van het Bestuursakkoord met de gemeenten, ook met de provincies afspraken maken over oa decentralisatie, vermindering van administratieve lasten en een gezamenlijke interbestuurlijke aanpak van beleidsprioriteiten.

#### *2.1.2. Vertaling naar beleidsprioriteiten provinciefonds*

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

##### *2.1.2.1. Ontwikkeling van het fonds*

In het Coalitieakkoord is een bedrag van € 800 miljoen opgenomen, voor het inlopen van de vermogensoverschotten van de provincies. Het kabinet en het IPO zijn overeengekomen dat de provincies, in plaats van het voorgestelde inlopen van de vermogensoverschotten, voor in totaal € 800 miljoen bijdragen aan de realisatie van een aantal belangrijke maatschappelijke prioriteiten.

Met het IPO is overeenstemming bereikt over een aanpak op korte en langere termijn. Voor het jaar 2008 betekent dit dat realisatie van de eerste tranche van € 200 miljoen plaatsvindt door:

- een bijdrage van € 130 mln. van de provincies aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT, t.b.v. begroting Verkeer en Waterstaat);
- een bijdrage van de provincies van € 70 mln. aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG, t.b.v. begroting Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

Voor de invulling van de overige € 600 miljoen over de jaren 2009-2011, is met het IPO afgesproken dat een commissie bestaande uit een vertegenwoordiging van Rijk en provincies verdere concrete voorstellen zullen voorbereiden. In afwachting daarvan is vooralsnog voor die jaren een korting van technische aard van € 200 miljoen per jaar in de meerjarenraming van het Provinciefonds opgenomen.

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

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

#### 2.1.2.2. *Beleidsmutaties*

Door wijzigingen in beleid van de verschillende departementen kan over worden gegaan tot het beleggen of juist onttrekken van taken bij provincies. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging of onttrekking van een bedrag uit het provinciefonds. Dit gebeurt in overleg met de provincies. In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2007 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2008 aan de hand van de belangrijkste beleidsmatige mutaties voor de periode 2007 tot en met 2012. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk (paragraaf 3) afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.2. Beleidsmutatiesmutaties (x € 1 000)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Mutaties nog niet opgenomen in een begrotingsstuk:</b>						
Accres tranche 2007 meerjarig		- 4 603	- 4 603	- 4 603	- 4 603	- 4 603
Accres tranche 2008		73 006	73 006	73 006	73 006	73 006
Regeerakkoord: Inlopen vermogensoverschotten provincies via						
Algemene Uitkering			- 339 183	- 339 183	- 339 183	0
Integratie uitkering ivm Inlopen vermogensoverschotten (Integratie uitkering)			139 183	139 183	139 183	0
Nettering specifieke uitkeringen departementaal		8 226	8 262	9 327	10 490	10 490
Nettering specifieke uitkeringen uit alg. middelen		400	300	- 700	- 1 900	- 1 900
Uitname ivm vermindering administratieve lasten (AL)		- 400	- 400	- 400	- 400	- 400
Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)		2 650	2 650	2 650	2 650	2 650
Uitname ivm elektronische publicaties Staatscourant			- 250	- 250	- 250	- 250
<b>Totaal nieuwe mutaties (uitgaven=verplichtingen)</b>		<b>79 279</b>	<b>- 121 035</b>	<b>- 120 970</b>	<b>- 121 007</b>	<b>78 993</b>

## 2.2. Het beleidsartikel

### 2.2.1. *Algemene beleidsdoelstelling*

De provinciefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen, evenals de gemeentefondsbegroting, een eigen karakter. Zo kent de provinciefondsbegroting in tegenstelling tot een

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

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

### 2.2.2. Verantwoordelijkheid minister

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën, zijn *stysteemverantwoordelijk* voor het provinciefonds. De fondsbeheerders zijn *niet* verantwoordelijk voor de resultaten die provincies met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds. Ook de eigen provinciale belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van provincies; specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen de bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een provinciale verantwoordelijkheid, waarin het college van Gedeputeerde Staten wordt gecontroleerd door Provinciale Staten.

### 2.2.3. Succesfactoren van beleid

Het feit dat de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk zijn, neemt niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de provincies als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten stellen, bijvoorbeeld ter ondersteuning van gezamenlijk onderschreven prioriteiten van het Rijk. In een dergelijk geval kunnen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de provincies. Dergelijke bestuurlijke afspraken worden vastgelegd in een bestuursakkoord. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de provincies.

### 2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid

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

Tabel 2.2.4.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Verplichtingen</b>	1 083 526	1 139 009	<b>1 220 390</b>	1 020 067	1 020 141	1 020 104	1 220 104
<b>Uitgaven:</b>	1 089 829	1 124 347	<b>1 210 390</b>	1 010 076	1 010 141	1 010 104	1 210 104
<i>Programma-uitgaven</i>							
1. Algemene uitkering	970 062	1 044 662	<b>1 168 188</b>	828 691	828 756	828 719	1 167 902
2. Integratie-uitkeringen	119 767	79 685	<b>42 202</b>	181 385	181 385	181 385	42 202
<b>Ontvangsten:</b>	1 089 829	1 124 347	<b>1 210 390</b>	1 010 076	1 010 141	1 010 104	1 210 104

Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve van € 10 000 000, die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar doorgaans tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accressen. Het verplichtingenbedrag voor 2008 van de algemene uitkering bedraagt € 1 168 188 000 vermeerderd met € 10 000 000, wat resulteert in € 1 178 188 000. Zie ook wetsartikel 3.

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv) van mei 2007 is afgesproken met ingang van 2008 de behoedzaamheidsreserve te halveren (was t/m 2007 € 18 152 000, wordt v.a. 2008 € 10 000 000). Daarbij is afgesproken dat lopende het uitvoeringsjaar de herberekende accresstand zoals die bij miljoenennota bekend is, wordt verwerkt in de begrotingsstand van het lopende jaar (bij 2e suppletore).

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het provinciefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan provincies wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar toegevoegd. Zo bezien kunnen de uitgaven niet worden beïnvloed.

#### *Ontvangsten*

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings-)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor het Rijk wordt afgezonderd ten behoeve van het provinciefonds. Op grond van het tweede lid zijn de uitgaven en de *afgezonderde* inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Gelet hierop is ten behoeve van de dekking van de uitgaven ten laste van het provinciefonds een post *Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet* geraamd (zie in tabel 2.2.4.1. onder ontvangsten).

De tabel hieronder geeft de accressen voor het provinciefonds op basis van de stand Miljoenennota 2008 weer. De cijfers tot en met 2006 zijn realisatiecijfers, voor 2007 en later betreft het een raming.

Tabel 2.2.4.2 Accressen provinciefonds, stand Miljoenennota 2008						
Uitkeringsjaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Accrespercentage	2,81%	- 0,26%	1,64%	3,77%	5,63%	6,52%
Stand Voorjaarsnota 2007					6,09%	4,50%
In duizenden euro	30 412	- 2 902	16 356	37 608	61 384	73 006

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 verdeelstelsel van 10 verdeelmaatstaven. Dit verdeelstelsel stelt provincies in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de provincies. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de provincies bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een provincie uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de

statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volumegegevens leidt tot bijstellingen in de bevoorschotting. Aangezien voor het provinciefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

#### *2.2.5. Operationele doelstellingen*

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

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

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

##### *Motivering*

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

##### *Activiteiten 2008*

Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (Bofv), tweejaarlijks.

##### *Prestatie-indicator*

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



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

*Motivering*

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

### 3. VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1 wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2007 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2008 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2007 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 31 061 C, nr. 1) kunt u in genoemd begrotingsstuk terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. komt het Financieel overzicht provincies aan de orde, in paragraaf 3.3. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven. Tevens wordt in dit verdiepingshoofdstuk aandacht geschonken aan de bijdrage van de lokale overheden aan het EMU-tekort (paragraaf 3.4.) en aan de lokale heffingen in paragraaf 3.5.

#### 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 2007 naar de stand ontwerpbegroting 2008.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen provinciefonds (x € 1000)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Stand ontwerpbegroting 2007</b>	1 128 389	<b>1 128 389</b>	1 128 389	1 128 389	1 128 389	1 128 389
Mutatie 1e suppl. begr. 2007	10 620	<b>12 722</b>	12 722	12 722	12 722	12 722
<b>Stand 1e suppletore begroting 2007:</b>	1 139 009	<b>1 141 111</b>	1 141 111	1 141 111	1 141 111	1 141 111
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:	0	<b>79 279</b>	- 121 035	- 120 970	- 121 007	78 993
<b>Stand ontwerpbegroting 2008</b>	1 139 009	<b>1 220 390</b>	1 020 076	1 020 141	1 020 104	1 220 104

##### *Uitgaven*

Onderstaande tabel 3.1.2. geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2007 naar de stand ontwerpbegroting 2008.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Stand ontwerpbegroting 2007:</b>	1 110 237	<b>1 110 237</b>	1 110 237	1 110 237	1 110 237	1 110 237
Mutaties 1e suppletore begroting 2007:	14 110	<b>12 722</b>	12 722	12 722	12 722	12 722
<b>Stand 1e suppletore begroting 2007:</b>	1 124 347	<b>1 122 959</b>	1 122 959	1 122 959	1 122 959	1 122 959
<i>Mutaties nog niet opgenomen in een begrotingsstuk:</i>						
1a) Accres tranche 2007 meerjarig		<b>- 4 603</b>	- 4 603	- 4 603	- 4 603	- 4 603
1b) Accres tranche 2008		<b>73 006</b>	73 006	73 006	73 006	73 006
2a) Regeerakkoord: Investeringsaanbod provincies via Algemene Uitkering			- 339 183	- 339 183	- 339 183	0
2b) Integratie uitkering ivm Investeringsaanbod 2008			139 183	139 183	139 183	0
3) Nettering specifieke uitkeringen departementaal		<b>8 226</b>	8 262	9 327	10 490	10 490
4) Nettering specifieke uitkeringen uit alg. middelen		<b>400</b>	300	- 700	- 1 900	- 1 900
5) Uitname ivm vermindering administratieve lasten		<b>- 400</b>	- 400	- 400	- 400	- 400
6) Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)		<b>2 650</b>	2 650	2 650	2 650	2 650
7) Uitname ivm elektronische publicaties Staatscourant			- 250	- 250	- 250	- 250
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven = verplichtingen)		<b>79 279</b>	- 121 035	- 120 970	- 121 007	78 993
8) Halvering behoeftzaamheidsreserve (mutatie in de uitgaven)		<b>8 152</b>	8 152	8 152	8 152	8 152
Totaal nieuwe mutaties (uitgaven)		<b>87 431</b>	- 112 883	- 112 818	- 112 855	87 145
<b>Stand ontwerpbegroting 2008</b>	1 124 347	<b>1 210 390</b>	1 010 076	1 010 141	1 010 104	1 210 104
Programma-uitgaven	1 124 347	<b>1 210 390</b>	1 010 076	1 010 141	1 010 104	1 210 104

### Toelichting op de nieuwe mutaties

#### *1a) en 1b) Accres 2007 en accres 2008*

Het betreft hier in de eerste plaats de meerjarige bijstelling van het de accres tranche 2007 op basis van de meest recente stand Miljoenennota 2008. Volgens de huidige afspraken gemaakt in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv), wordt voor het lopende begrotingsjaar (2007) de MJN-stand niet verwerkt in de begroting. Dat zal met ingang van 2008 wel gebeuren. (zie verder de toelichting onder tabel 2.2.4.).

Ten tweede betreft het hier de reguliere bijstelling met het accres 2008. De bijstelling is op basis van de ontwikkeling in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven stand Miljoenennota 2008.

#### *2a) en 2b) Investeringsaanbod provincies*

In het Coalitieakkoord is een bedrag van € 800 miljoen opgenomen, voor het inlopen van de vermogensoverschotten van de provincies. Het kabinet en het IPO zijn overeengekomen dat de provincies in plaats van het voorgestelde inlopen van de vermogensoverschotten, voor in totaal € 800 miljoen bijdragen aan de realisatie van een aantal belangrijke maatschappelijke prioriteiten.

Met het IPO is overeenstemming bereikt over een aanpak op korte en langere termijn. Voor het jaar 2008 betekent dit dat realisatie van de eerste tranche van € 200 miljoen plaatsvindt door:

- een bijdrage van € 130 mln. van de provincies aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT, t.b.v. begroting Verkeer en Waterstaat);
- een bijdrage van de provincies van € 70 mln. aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG, t.b.v. begroting Landbouw, Natuurbeheer en Visserij).

Voor de invulling van de overige € 600 miljoen over de jaren 2009-2011, is met het IPO afgesproken dat een commissie bestaande uit een vertegenwoordiging van Rijk en provincies verdere concrete voorstellen zullen voorbereiden. In afwachting daarvan is vooralsnog voor die jaren een korting van technische aard van € 200 miljoen per jaar in de meerjarenraming van het Provinciefonds opgenomen.

### *3), 4) en 5) Nettering specifieke uitkeringen*

In 2003 is het BTW-compensatiefonds ingevoerd. Hierdoor kunnen gemeenten, provincies en kaderwetgebieden BTW declareren bij het BTW-compensatiefonds (BCF). Omdat het fonds budgettair neutraal is ingevoerd, heeft er ondermeer een uitname plaatsgevonden uit het gemeente- en provinciefonds. In deze uitname is de BTW-component van bestaande specifieke uitkeringen (specifieke uitkeringen die zijn ingevoerd vóór het uitkeringsjaar 2004) betrokken. Nieuwe specifieke uitkeringen, die zijn ingevoerd na het uitkeringsjaar 2003, worden sindsdien netto verstrekt. Op verzoek van de VNG (en het IPO) heeft de werkgroep evaluatie BTW-compensatiefonds een onderzoeksopdracht verstrekt om de BTW-component van bestaande specifieke uitkeringen te berekenen. Het kabinet heeft besloten de bestaande specifieke uitkeringen netto te gaan verstrekken. Het onderzoek naar de omvang van de BTW-component maakte onderdeel uit van een groot onderzoek om de uitname uit het gemeente- en provinciefonds ten gunste van het BCF te baseren op de feitelijke BTW-declaraties. Deze waren in 2003 nog niet bekend. Het Kabinet, de VNG en het IPO zijn overeengekomen dat de nettering van de specifieke uitkeringen volledig wordt gecompenseerd, een deel is afkomstig van de departementen en een deel uit algemene middelen. Onderdeel van deze afspraak is een uitname uit de fondsen in verband met vermindering administratieve lasten.

### *6) Bescherming archeologisch erfgoed (Valletta)*

De Wet op de archeologische monumentenzorg (Stb. 2007,42) treedt naar verwachting in de loop van 2007 in werking en zal dan dus gedurende het gehele jaar 2008 werking hebben.

Met de wet gaat een structurele toevoeging aan het provinciefonds gepaard van € 2 650 000 (zie Kamerstukken II 2005/06, 29 259, nr. 32).

### *7) Uitname in verband met elektronische publicaties in Staatscourant*

In het wetsontwerp Elektronische bekendmaking, dat één dezer dagen aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt ondermeer geregeld dat de Staatscourant in de toekomst in elektronische vorm wordt uitgegeven. Daarbij is berekend dat bij de gemeenten en provincies ca. € 5 200 000 aan advertentiekosten zullen worden bespaard. Een deel daarvan, namelijk € 600 000 (gemeentefonds € 350 000 en provinciefonds € 250 000) zal vanaf 2009 worden uitgenomen en ingezet voor de kosten gemoeid met de elektronische bekendmaking in de Staatscourant. Voor gemeenten, provincies, waterschappen en voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties wordt voorts de mogelijkheid geschapen om algemeen verbindende voorschriften bekend te maken in een elektronisch blad. Op termijn zal deze mogelijkheid worden omgezet in een verplicht-

ting. Over de wenselijkheid om ten behoeve van de elektronische bekendmaking van decentrale regelgeving een centrale technische voorziening tot stand te brengen en de inzet daarbij ter financiering van de vrijvallende middelen bij gemeenten en provincies, vindt nog nader overleg plaats met VNG en IPO.

#### *8) Halvering behoedzaamheidsreserve*

Als uitvloeisel van de evaluatie van de normeringssystematiek en de afspraken die daarover zijn gemaakt in het bestuurlijk overleg van september 2006 wordt met ingang van 2008 de behoedzaamheidsreserve gehalveerd (€ 18 152 000 wordt € 10 000 000). Het bedrag voor de uitgaven/ontvangsten wordt vermeerderd met € 10 000 000. Het verplichtingenbedrag blijft onveranderd.

### **3.2. Financieel overzicht provincies**

De publicatie «De provinciale financiën: een interprovinciale vergelijking» brengt jaarlijks de financiële positie van de provincies in beeld. Deze publicatie van het Ministerie van BZK verschijnt jaarlijks. Dit jaar hebben de meest recente gegevens betrekking op het begrotingsjaar 2007. Het rapport is inmiddels separaat aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 C, nr. 7).

Tegen de achtergrond van de geconstateerde gunstige positie van de provinciefinanciën is in het coalitieakkoord een bedrag van € 800 miljoen opgenomen, voor het inlopen van de vermogensoverschotten van de provincies. De realisatie van belangrijke maatschappelijke prioriteiten wordt zo mogelijk. Het kabinet vindt de hoogte van deze bijdrage verantwoord. Er zijn voldoende aanwijzingen voor dit oordeel. Zo is de provinciale vermogenspositie gunstig, zijn er belangrijke inkomsten uit (nuts)bedrijven en is er sprake van jaarlijkse autonome groei van het provinciale belastinggebied. Zonder voorbij te gaan aan het uitgangspunt dat vermogens primair toebehoren aan de instantie die ze vormt, wordt daarnaast aan de autonomie van provincies niet onnodig en onverantwoord afbreuk gedaan. Het kabinet vindt het in dat verband van belang dat zo veel mogelijk op basis van interbestuurlijke overeenstemming invulling wordt gegeven aan de uitvoering van deze maatregel.

### **3.3. Integratie-uitkeringen**

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

Voor de periode 2008–2011 wordt een integratie-uitkering «Investeringsaanbod 2008» ingesteld om het voorstel van het IPO over de verdeling over de provincies van de uitname van per saldo € 200 000 000 per jaar, mogelijk te maken (zie bij de toelichting onder de tabel 3.1.2.)

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

<b>Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (x € 1000)</b>						
Omschrijving	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Rivierdijkversterking/hoofdwaterkering	42 202	<b>42 202</b>	42 202	42 202	42 202	42 202
Afschaffing provinciale opslagen omroepbijdragen	37 616					
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkering	- 133					
Investeringsaanbod 2008			139 183	139 183	139 183	
<b>Totaal</b>	79 685	<b>42 202</b>	181 385	181 385	181 385	42 202

### 3.4 EMU-saldo decentrale overheden

Het EMU-saldo is het saldo van uitgaven en ontvangsten van de hele overheid. Het EMU-saldo van de decentrale overheden, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen, telt mee in de berekening van het EMU-saldo van de hele overheid.

De decentrale overheden sluiten het jaar 2006 af in evenwicht (in procenten bbp). De verwachting is dat een deel van de verbetering in 2006 zich doorvertaalt naar latere jaren. Hierdoor is het EMU-saldo decentrale overheden in 2007 en 2008 iets minder goed dan in 2006. De reden hiervoor is dat het EMU-saldo van de decentrale overheden, zoals gebleken in 2003, ook een conjuncturele component heeft. De huidige gunstige conjuncturele situatie vertaalt zich daarmee deels door in het EMU-saldo voor de decentrale overheden in 2007 en 2008.

Het EMU-saldo van de decentrale overheden is echter met onzekerheid omgeven. Onzekerheden kunnen conjunctureel van aard zijn, zoals een fluctuerend verloop van de grondopbrengsten (bijvoorbeeld door schommelingen in de grondprijzen). Een bijkomende onzekerheid is de mate waarin de decentrale overheden erin slagen om hun investeringen in bijvoorbeeld wegen en dijken te realiseren. Bovendien staan gemeenten voor grote vervangingsinvesteringen in het riool. Om verrassingen zoals (grote) wijzigingen in het EMU-saldo van de decentrale overheid, voor te zijn, zijn afspraken gemaakt met de decentrale overheden<sup>1</sup>.

In de begrotingsregels is een verbetering opgenomen voor de beheersing van het decentrale EMU-saldo. Wanneer het EMU-tekort van de decentrale overheden bijdraagt aan een (dreigende) overschrijding van de Europese grenzen van het EMU-saldo van de hele overheid is nader bestuurlijk overleg tussen VNG en de fondsbeheerders aan de orde. Als ultimatum remedium kan een korting worden opgelegd op het gemeente- of provinciefonds. Volgens de huidige inzichten (Miljoenennota 2008) is dit in deze kabinetsperiode overigens niet aan de orde.

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld over de verbetering van de informatievoorziening. Ook door de Wet financiering decentrale overheden (fido) aan te passen, in lijn met de uitkomsten van de evaluatie van de Wet fido. (Algemeen overleg met de ministers van BZK en Financiën (Kamerstukken II 2005/2006, 30 547, nr. 2 en 2006/2007, 30 547, nr. 3).

### 3.5. Overzicht opbrengst lokale heffingen 2007

#### 3.5.1 Inleiding

Sinds 1996 heeft het Kabinet elk jaar in de Monitor Inkomsten Lokale Heffingen (MILH) zijn visie op de ontwikkeling van begrote opbrengsten

uit lokale heffingen op het niveau van de gemeente, de provincie en het waterschap gegeven. In het najaar van 2006 is echter in overleg met de VNG en het IPO het besluit genomen om de MILH niet meer te continueren. Met ingang van de begroting 2008 zal het overzicht van de begrote opbrengsten op het gebied van lokale heffingen in de begroting van het Gemeentefonds opgenomen worden. De voor dit overzicht benodigde gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Vanwege de relevantie voor het provinciefonds van de zogenaamde *Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting* wordt hieronder specifiek dit onderwerp uitgelicht.

### 3.5.2. Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting mogen door provincies worden geheven op basis van artikel 222 Provinciewet. Het is een algemene belasting waarvan de opbrengst toekomt aan de algemene middelen van de provincie. De opcenten worden geheven bovenop het rijkstarief van de motorrijtuigenbelasting. De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. De vaststelling van de opcenten geschiedt door Provinciale Staten.

De opcenten variëren dit jaar (vanaf 1 april 2007) van 63,4 tot 80,5. Geen enkele provincie vraagt het maximum mogelijke tarief van 105 procent. De totale opbrengst uit de opcenten op de MRB is sinds de verruiming van het belastinggebied in 1997 gestegen. De opbrengststijging is voornamelijk het gevolg van het feit dat er jaarlijks meer en zwaardere auto's bijkomen. Het gemiddelde bedrag in alle provincies aan opcenten voor een standaardautobezitter bedraagt vanaf 1 april 2007 € 133.

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

Tabel 3.5.3. Opbrengsten provinciale opcenten MRB (in miljoenen euro's)				
	2005	2006	2007	2006-2007
Provinciale opcenten MRB	1 027	1 119	1 138	1,7%

Bron: rijksbelastingdienst.

#### **4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING**



**A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties****Onderdeel A.1 Afgedaan**

Niet van toepassing

**Onderdeel A.2 In behandeling**

Geen.

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

Omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De minister van BZK zal de Tweede Kamer vóór de begrotingsbehandeling informeren over de meest actuele stand van zaken rond het BTW-compensatiefonds.	Kamerstukken II, 2005/06, 30 550 VII, nr. 7, blz. 12.	De minister van BZK heeft de Tweede Kamer per brief van 9 november 2006 geïnformeerd over de toen meest actuele stand van zaken rond het BTW-compensatiefonds (Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 B en 30 800 C, nr. 5).

**Onderdeel B.2 In behandeling**

Geen.

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

Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het provinciefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het provinciefonds	Uitkering aan alle provincies die ten goede komt aan de algemene middelen.
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de provincies (€ 10 000 000) wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringsystematiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook voorkomen dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Financiële-verhoudingswet	Wet waarin is vastgelegd dat er een provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het provinciefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Sinds 1 januari 1998 maakt de regeling voor het provinciefonds onderdeel uit van de Financiële-verhoudingswet.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds en provinciefonds	Uitkering die wordt toegepast als overheveling van een specifieke uitkering of eigen middelen naar de algemene uitkering bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.

Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het provinciefonds op basis van een norm. De norm is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn de bruto-rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk gecorrigeerd voor onder meer de uitgaven voor ontwikkelings-samenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeente- en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze systematiek staat ook wel bekend onder het principe van «samen de trap op en samen de trap af». De methode is sinds 1995 van toepassing.
Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)	Adviesorgaan op het terrein van de gemeentelijke en provinciale financiën.
Uitkeringsbasis	De uitkeringsbasis wordt berekend door de vermenigvuldiging van het aantal eenheden van een set van verdeelmaatstaven met de bijbehorende gewichten (bedragen per eenheid).
Uitkeringsfactor	Via de normeringmethode wordt jaarlijks de omvang van het provinciefonds bepaald (voeding). De uitkeringsfactor is de verhouding tussen de voeding en de totale landelijke uitkeringsbasis. De uitkeringsfactor wordt afgerond op 3 decimalen achter de komma. Het derde decimaal achter de komma wordt ook wel een «punt» uitkeringsfactor genoemd. Als de uitkeringsfactor bijvoorbeeld stijgt van 1,253 naar 1,265 is dit een stijging van 12 punten.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
Verdeelmaatstaf	Maatstaf ter verdeling van de algemene uitkering die verband houdt met de provinciale behoefte aan algemene middelen.