

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 C

Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2011

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

	blz.
A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B. Begrotingstoelichting	3
1. Leeswijzer	3
2. Het beleid	4
2.1. <i>De beleidsagenda</i>	4
2.1.1. Beleidsmutaties	4
2.2. <i>Het beleidsartikel</i>	5
2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling	5
2.2.2. Verantwoordelijkheid minister	5
2.2.3. Succesfactoren van beleid	5
2.2.4. Budgettaire gevolgen van beleid	6
2.2.5. Operationele doelstellingen	7
3. Het verdiepingshoofdstuk	9
3.1. Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	9
3.2. Integratie-uitkeringen	12
3.3. Decentralisatie-uitkeringen	13
3.4. Opbrengst lokale heffingen 2010	14
4. Bijlagen bij de begroting	15
Bijlage 1 Beleidsmutaties	16
Bijlage 2 Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2009–2010	17
Bijlage 3 Lijst met afkortingen	18
Bijlage 4 Lijst met belangrijke termen en hun betekenis	19

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

Wetsartikel 1

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 2011 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten samen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2011. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2011.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2011 vastgesteld. Het begrotingsartikel dat in de begroting van het provinciefonds is opgenomen wordt in onderdeel B. van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3

Ingevolge artikel 5, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet juncto artikel 6, vierde lid van de Invoeringswet Financiële-verhoudingswet, hebben de provincies gezamenlijk recht op het bedrag dat in de begroting als verplichting voor het totaal van de algemene uitkering is opgenomen. 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 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De Minister van Financiën,
J. C. de Jager

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

De provinciefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen 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 budget uit dit fonds realiseren. Provincies zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het provinciefonds. De begroting van het provinciefonds bevat geen output- en/of outcomegegevens. Deze worden door de provincies in hun begrotingen gepresenteerd.

De voorliggende toelichting bij de begroting 2011 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 belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt ingezoomd op het beleidsartikel: het provinciefonds. Hierin komen de met het beleid samenhangende algemene beleidsdoelstelling en nader geoperationaliseerde doelstellingen aan bod. Ook worden de hierbij behorende prestatie-indicatoren behandeld. De tabel Budgettaire gevolgen van beleid geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling.

Hoofdstuk 3 is het verdiepingshoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt de opbouw aangegeven van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2010 naar de stand ontwerpbegroting 2011. In hoofdstuk 3 wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Verder wordt in dit hoofdstuk het provinciefonds in een breder kader geplaatst, waarbij nader wordt ingegaan op de opbrengst van lokale heffingen. Daarna treft u de bijlagen aan.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. HET BELEID

2.1. De beleidsagenda

Gezien de demissionaire status van het kabinet dat deze begroting opstelt, is gekozen voor een beperkte technische invulling van de beleidsagenda 2011. Daar waar de beleidsagenda's in voorgaande jaren uitgebreid ingingen op de prioriteiten uit het kabinetsprogramma Balkenende IV, aangevuld met prioriteiten van de minister, is de opzet dit jaar sober van aard. Er zal vooral worden ingegaan op eventuele relevante beleidsarme ontwikkelingen die de begroting in financiële zin raken. In de artikelen wordt, zoals in andere jaren, de relevante financiële en beleidsinformatie die samenhangt met de voorgenomen uitgaven vermeld.

Het provinciefonds voorziet, in combinatie met de andere provinciale inkomstenbronnen, provincies van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De verdeling van het provinciefonds heeft tot doel de middelen zo te verdelen, dat provincies in staat zijn om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

Met provincies zijn voor de periode 2009–2011 afspraken gemaakt over de ontwikkeling van het provinciefonds. De bestaande normeringssystematiek is als gevolg van de financieel-economische crisis tijdelijk buiten werking gesteld. In plaats daarvan is er met de provincies voor deze jaren een reeks van nominale uitkeringen voor het provinciefonds overeengekomen. De behoedzaamheidsreserve is daarmee ook tijdelijk komen te vervallen.

Op de vraag of de omvang en de verdeling van de provinciale middelen nog voldoende aansluit bij de provinciale taken, heeft de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) in 2009 een advies uitgebracht. Bij Voorjaarsnota 2009 is naar aanleiding van dit advies besloten het Provinciefonds met ingang van 2011 structureel met € 300 miljoen te verlagen. De provincies hebben een eigen voorstel gedaan voor de verdeling van een uitname van 290 miljoen in 2011. In het bestuurlijk overleg hebben de fondsbeheerders hiermee ingestemd onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de korting in 2012 incidenteel met € 10 miljoen wordt verhoogd.

Daarnaast is er afgesproken dat de verdeling van de uitname van € 300 miljoen vanaf 2012 wordt gebaseerd op het nieuwe verdeelmodel. Deze afspraken zijn overgenomen door het kabinet. Het kabinet (i.c. de fondsbeheerders) neemt nu de verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk te komen tot een nieuw verdeelmodel dat recht doet aan het uitgangspunt van de Financiële verhoudingswet (artikel 7) dat overheden (in dit geval provincies) in gelijke omstandigheden een gelijke financiële uitgangspositie hebben. Dat wil zeggen dat in het nieuwe verdeelmodel een maatstaf voor vermogen zal worden opgenomen. De fondsbeheerders streven ernaar om het nieuwe verdeelsysteem per 1 januari 2012 in te laten gaan.

2.1.1. Beleidsmutaties

Door wijzigingen in beleid van verschillende departementen kan worden overgegaan tot het beleggen of juist weghalen van taken bij provincies. Soms gaat dit gepaard met een toevoeging aan of een uitname uit het provinciefonds. In tabel 2.1.1. worden de mutaties per uitgavencategorie

weergegeven als gevolg van de beleidsmutaties. Voor een overzicht van de beleidsmatige mutaties vanaf ontwerpbegroting 2010 wordt verwezen naar bijlage 1. In tabel 3.1.2. wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2010 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2011. De weergegeven mutaties worden in het verdiepingshoofdstuk 3 afzonderlijk toegelicht voor zover dit nog niet gebeurd is in een eerder begrotingsstuk.

Tabel 2.1.1. Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	150	0	0	0	0	0
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	8 700	- 218 946	- 29 119	- 19 119	- 19 119	- 19 119
2. Integratie-uitkeringen	1	0	- 42 202	- 42 202	- 42 202	- 42 202
3. Decentralisatie-uitkeringen	146 327	364 006	161 064	163 255	145 033	0
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2010)	155 178	145 060	89 743	101 934	83 712	- 61 321

2.2. Het beleidsartikel

2.2.1. Algemene beleidsdoelstelling

Via het provinciefonds wordt bewerkstelligd dat de provincies de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee operationele doelstellingen:

1. de provincies via het provinciefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken;
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.

2.2.2. Verantwoordelijkheid minister

De fondsbeheerders, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – i.c. de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – en de Minister van Financiën, zijn verantwoordelijk voor de financiële verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zij dragen daarbij zorg voor een adequate omvang alsmede een goede werking van de verdeelsystematiek van 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.

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. 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 zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het provinciefonds weergegeven.

Tabel 2.2.1. Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verplichtingen:	1 457 858	1 142 512	1 085 960	1 090 028	1 071 806	926 773
Uitgaven:	1 457 663	1 142 512	1 085 960	1 090 028	1 071 806	926 773
<i>Apparaatuitgaven</i>						
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	250	100	100	100	100	100
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Algemene uitkering ca en de aanvullende uitkeringen	1 259 050	726 846	916 673	926 673	926 673	926 673
2. Integratie-uitkeringen	42 203	42 202	0	0	0	0
3. Decentralisatie-uitkeringen	156 160	373 364	169 187	163 255	145 033	0
Ontvangsten:	1 457 663	1 142 512	1 085 960	1 090 028	1 071 806	926 773

Normaliter is er een verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven. Dit verschil wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve, die in het jaar na afloop van het begrotingsjaar (voor een deel) wordt uitgekeerd. Door het buiten werking stellen van de normeringssystematiek en de behoedzaamheidsreserve, zijn de verplichtingen en uitgaven vanaf 2010 aan elkaar gelijk.

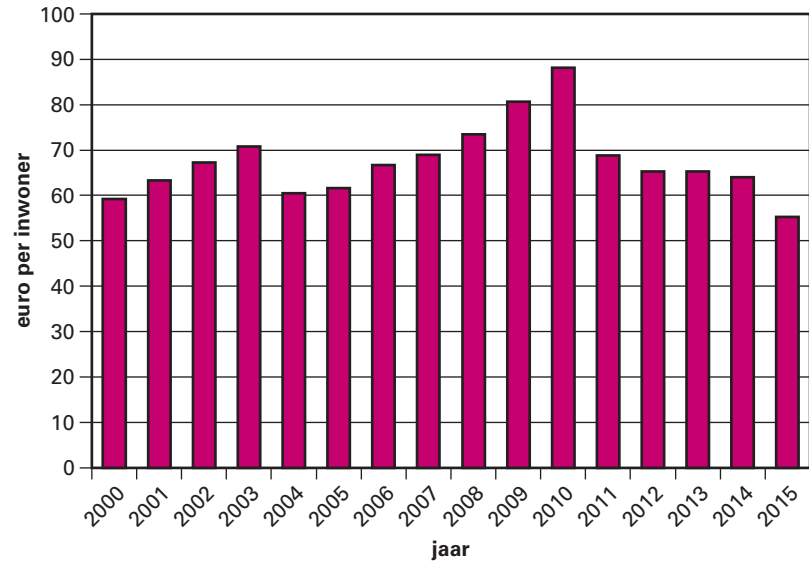
In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het provinciefonds de verplichtingen leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Geld dat in enig jaar nog niet aan provincies wordt uitgekeerd, wordt automatisch aan het volgende begrotingsjaar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

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 2.2.1. onder ontvangsten).

Ter informatie geeft figuur 2.2.2. het verloop van de uitkering uit het provinciefonds (totaal programma-uitgavenbedrag) per inwoner van 2000–2015 weer. De bedragen 2000 tot en met 2009 zijn op basis van de jaarverslagen. De bedragen 2010 tot en met 2015 zijn op basis van de miljoenennota 2011.

Figuur 2.2.2. Uitkering provinciefonds in € per inwoner



De provincies ontvangen in 2011 uit het provinciefonds € 1 142 412 000 (programma-uitgaven). Per inwoner komt de uitkering uit op een landelijk gemiddelde van € 69 per inwoner. Ten opzichte van 2010 betekent dit een mutatie van € – 19 per inwoner door voornamelijk de eerder genoemde uitname van € 300 miljoen. De stijging in 2010 ten opzichte van 2009 komt voornamelijk door de stijging van het aantal decentralisatie-uitkeringen. De stijging in de jaren 2006 t/m 2009 voornamelijk door de omvang van het accres.

2.2.5. Operationele doelstellingen

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 normaliter volgens de normeringssystematiek en door de toevoegingen en/of onttrekkingen aan het fonds in verband met 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 zogenaamde accres) bepaald. Deze systematiek werkt sinds 1995 en berust op een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk, de VNG en het IPO. Zoals gemeld in paragraaf 2.1 geven zwaarwegende redenen echter aanleiding om deze systematiek tijdelijk buiten werking te stellen. Onlangs is de normeringssystematiek geëvalueerd door de fondsbeheerders, VNG en IPO. Het rapport wordt na Prinsjesdag toegezonden aan de Tweede Kamer.

Daarnaast zijn er jaarlijks diverse specifieke taakmutaties die tot toevoegingen en/of onttrekkingen aan het provinciefonds kunnen leiden. De fondsbeheerders zorgen voor de uitwerking van de afspraak door het accres vast te stellen en de provincies te informeren door middel van circulaire. Daarnaast heeft het Rijk een verantwoordelijkheid bij het bepalen van de hoogte van specifieke uitnamen en/of toevoegingen als

gevolg van taakmutaties, waarbij het kabinet handelt conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Activiteiten 2011

Het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv) tussen de fondsbeheerders, de VNG en het IPO zal twee keer per jaar plaats vinden, rond het verschijnen van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota. Iedere partij is gerechtigd om agendapunten in te brengen. Zonodig kunnen ook andere bewindslieden dan de fondsbeheerders aanwezig zijn.

Prestatie-indicatoren

De vraag of de omvang van het provinciefonds als adequaat kan worden beschouwd, wordt beantwoord in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv). Volgens een in 1995 gemaakte afspraak vindt dit overleg tweemaal per jaar plaats. Wanneer één van de 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 dit verband moet ook «De provinciale financiën, een interprovinciale vergelijking» worden genoemd: de analyse van de financiële positie van de provincies.

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 lasten te kunnen leveren.

Motivering

Het budget van de algemene uitkering van het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld via een verdeelsysteem van 11 verdeelmaatstaven. Het Rijk is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en onderhouden van het systeem van verdeelmaatstaven dat de verdeling tot stand brengt. Dit verdeelsysteem stelt provincies in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen tegen globaal gelijke lastendruk en rekening houdend met de structuurkenmerken van de provincies.

Zolang voor een uitkeringsjaar de voor de verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de provincies bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een provincie uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Dit streven geldt ook voor integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

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.

Prestatie-indicator

Zie hiervoor bij «Prestatie-indicatoren» bij «Operationele doelstelling 1».

3. HET VERDIEPINGSHOOFDSTUK

In paragraaf 3.1. wordt de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de stand ontwerpbegroting provinciefonds 2010 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2011 beschreven. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de 1e suppletore begroting 2010 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009–2010, 32 395 C, nr. 1) kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden. De nieuwe mutaties worden toegelicht.

In paragraaf 3.2. wordt een overzicht van de integratie-uitkeringen gegeven en in 3.3 van de decentralisatie-uitkeringen. In 3.4. wordt ingegaan op de opbrengst van lokale heffingen in 2010.

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

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2010 naar de stand ontwerpbegroting 2011.

Tabel 3.1.1. Opbouw verplichtingen provinciefonds (x € 1000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stand ontwerpbegroting 2010	1 302 485	997 452	996 217	988 094	988 094	988 094
Mutaties 1e suppletore begroting 2010	115 373	57 808	57 716	57 716	57 716	16
Stand 1e suppletore begroting 2010	1 417 858	1 055 260	1 053 933	1 045 810	1 045 810	988 110
Nieuwe mutaties	40 000	87 252	32 027	44 218	25 996	- 61 337
Stand ontwerpbegroting 2011	1 457 858	1 142 512	1 085 960	1 090 028	1 071 806	926 773
<i>Waarvan verplichtingenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	250	100	100	100	100	100
<i>Waarvan verplichtingenbedrag algemene uitkering</i>	1 259 216	726 846	916 673	926 673	926 673	926 673
<i>Waarvan verplichtingenbedrag integratie-uitkeringen</i>	42 202	42 202	0	0	0	0
<i>Waarvan verplichtingenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	156 190	373 364	169 187	163 255	145 033	0

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het provinciefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2010 naar de stand ontwerpbegroting 2011.

Tabel 3.1.2. Opbouw uitgaven provinciefonds (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stand ontwerpbegroting 2010	1 302 485	997 452	996 217	988 094	988 094	988 094
Mutaties 1e suppletore begroting 2010	115 178	57 808	57 716	57 716	57 716	16
Stand 1e suppletore begroting 2010	1 417 663	1 055 260	1 053 933	1 045 810	1 045 810	988 110
Mutaties nog niet eerder opgenomen in een begrotingsstuk:						
1a) Uitname € 300 miljoen: kasschuif		10 000	- 10 000			
1b) Uitname € 300 miljoen: verdeling 2011 (algemene uitkering)		- 197 358				
1c) Uitname € 300 miljoen: verdeling 2011 (decentralisatie-uitkering)		197 358				
2) Externe veiligheid (decentralisatie-uitkering)		20 000	20 000	20 000	20 000	
3a) Muskusrattenbestrijding (algemene uitkering)		- 31 469	- 19 000	- 19 000	- 19 000	- 19 000
3b) Muskusrattenbestrijding (decentralisatie-uitkering)		12 469				
4) Rivierdijkversterking / hoofdwaterkering (integratie-uitkering)			- 42 202	- 42 202	- 42 202	- 42 202
5) Bijdrage aan NUP		- 500	- 500	- 500	- 500	- 500
6) European Pollutant Release Transfer Register E-PRTR		365	365	365	365	365
7) Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (decentralisatie-uitkering)		76 387	59 034	60 636	55 456	
8) Bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	40 000		24 330	24 919	11 877	
9a) Onderzoek nieuw verdeelmodel PF (algemene uitkering)	- 150					
9b) Onderzoek nieuw verdeelmodel PF (Kosten Financiële-verhoudingswet)	150					
Totaal nieuwe mutaties	40 000	87 252	32 027	44 218	25 996	- 61 337
Stand ontwerpbegroting 2011	1 457 663	1 142 512	1 085 960	1 090 028	1 071 806	926 773
<i>Waarvan uitgavenbedrag kosten Financiële-verhoudingswet</i>	250	100	100	100	100	100
<i>Waarvan uitgavenbedrag algemene uitkering</i>	1 259 050	726 846	916 673	926 673	926 673	926 673
<i>Waarvan uitgavenbedrag integratie-uitkeringen</i>	42 203	42 202	0	0	0	0
<i>Waarvan uitgavenbedrag decentralisatie-uitkeringen</i>	156 160	373 364	169 187	163 255	145 033	0

Toelichting op de nieuwe mutaties

1) Uitname € 300 miljoen

Bij Voorjaarsnota 2009 is besloten het provinciefonds met ingang van 2011 structureel met € 300 miljoen te verlagen op basis van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De provincies hebben een eigen voorstel gedaan voor de verdeling van 290 miljoen in 2011. In het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 25 maart 2010 hebben de fondsbeheerders hiermee ingestemd onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de korting in 2012 incidenteel met 10 miljoen wordt verhoogd.

Daarnaast is er afgesproken dat de verdeling van de uitname van € 300 miljoen vanaf 2012 wordt gebaseerd op het nieuwe verdeelmodel. Deze afspraken zijn overgenomen door het kabinet. De fondsbeheerders streven ernaar om het nieuwe verdeelsysteem per 1 januari 2012 in te laten gaan. De verdeling van de uitname van € 290 miljoen in 2011 gebeurt op basis van het verdeelvoorstel van het IPO. Om verdeeltechnisch aan te sluiten bij het verdeelvoorstel van het IPO en de herverdeelobjecten zo klein als mogelijk te houden, is er bruto € 487,358 miljoen uitgenomen uit de algemene uitkering via de uitkeringsfactor. Daarnaast

wordt in 2011 € 197,358 miljoen (€ 487,358 miljoen -/- € 290 miljoen) via de decentralisatie-uitkering uitname provinciefonds verdeeld. Per saldo resteert dan een uitname van € 290 miljoen.

2) Externe veiligheid (decentralisatie-uitkering)

In het bestuursakkoord 2008 tussen Rijk en provincies is vastgelegd dat de provincies met behulp van € 20 miljoen per jaar voor de periode 2011 tot en met 2014 na overleg met de VNG, prestatieafspraken maken met gemeenten over de professionalisering en de versterking van de externe veiligheidstaken en het oppakken van nieuwe taken zoals is vastgelegd in relevante externe veiligheidsbesluiten (Besluit externe veiligheid inrichtingen, Registratiebesluit externe veiligheid en het in voorbereiding zijnde Besluit transportroutes externe veiligheid en Besluit externe veiligheid buisleidingen). De uitkering vindt plaats via een decentralisatie-uitkering uit het provinciefonds.

3) Muskusrattenbestrijding

In verband met de taakoverdracht van de muskusrattenbestrijding van de provincies naar de waterschappen wordt per 2011 € 19 miljoen uitgenomen uit het provinciefonds. De verdeling over van de uitname over de provincies zal via de maatstaven worden meegenomen in het nieuwe verdeelsysteem voor het provinciefonds. De fondsbeheerders streven ernaar om dit systeem per 1 januari 2012 in te laten gaan. Voor 2011 zal de verdeling over de provincies worden gebaseerd op de verdeling van de toevoeging van de middelen voor de muskusrattenbestrijding in 1994. Om de herverdeeleeffecten voor de provincies in 2011 zo klein mogelijk te houden wordt een bedrag van € 31,469 miljoen uitgenomen uit de algemene uitkering via de uitkeringsfactor. Daarvan wordt in 2011 € 12,469 miljoen (€ 31,469 miljoen -/- € 19 miljoen) verdeeld via de decentralisatie-uitkering muskusratten. De totale uitname voor de muskusratten in 2011 bedraagt dan € 19 miljoen.

4) Rivierdijkversterking / hoofdwaterkering (integratie-uitkering)

Het IPO heeft een evaluatie uitgevoerd van de integratie-uitkering rivierdijkversterking / hoofdwaterkering. In die evaluatie is bekeken in hoeverre de provincies schuldenvrij zijn voor de gedane uitgaven voor de rivierdijkversterkingen. Uit de evaluatie is gebleken dat de provincie Gelderland als laatste in 2011 schuldenvrij wordt. De integratie-uitkering is in 2012 dan ook niet meer nodig en wordt dan stopgezet.

5) Bijdrage aan NUP

In het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) dienstverlening en e-overheid werken de vier overheden gemeenschappelijk aan betere dienstverlening. Dit leidt tot een beheer van een aantal landelijke ICT voorzieningen. In de bestuurlijke regiegroep dienstverlening en e-overheid heeft het Rijk een beroep gedaan op de medefinanciering van het beheer. Vanwege het belang dat de provincies hechten aan een goede dienstverlening dragen provincies via het provinciefonds vanaf 2011 € 500 000 structureel bij aan deze voorzieningen.

6) European Pollutant Release Transfer Register E-PRTR

Bij Voorjaarsnota 2008 zijn er voor de periode 2008–2010 middelen toegevoegd ter compensatie van de bestuurlijke lasten die de provincies naar verwachting moeten dragen in verband met de werkzaamheden die zij moeten verrichten in het kader van de Uitvoeringswet EG-verordening PRTR en PRTR-protocol (Stb. 2008, 28). Na evaluatie van de hoogte van de bestuurlijke lasten, is geconcludeerd dat de hoogte van de in 2008

toegevoegde bedragen nog steeds juist is. Daarom wordt nu vanaf 2011 structureel € 365 000 toegevoegd aan het provinciefonds.

7) Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (decentralisatie-uitkering)
In het coalitieakkoord van Balkenende IV (Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4) is in het kader van de decentralisatie afgesproken de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in te trekken. Dit is bij het afsluiten van de bestuursakkoorden met gemeenten en provincies in 2007 en 2008 herbevestigd. Het verstrekken van financiële middelen voor stedelijke vernieuwing door het Rijk aan gemeenten (de G-31, de zogenaamde rechtstreekse gemeenten) en provincies (ten behoeve van de zogenaamde niet-rechtstreekse gemeenten), vindt met ingang van 1 januari 2011 voor het tijdvak tot en met 2014 plaats via een decentralisatie-uitkering op basis van de Financiële-verhoudingswet (Fvw). Het intrekken van de Wsv is daartoe in procedure gebracht. De intrekking zal naar verwachting in de loop van 2011 zijn beslag krijgen en zal door middel van overgangsrecht terugwerken tot 1 januari 2011. Op basis van de gemaakte afspraken is WWI begin 2010 bij beschikking de verplichting voor de periode 2010 tot en met 2014 aangegaan. Uitgangspunt voor de verdeling in het kader van de decentralisatie-uitkering zijn de door WWI aangegane verplichtingen.

8) Bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)
In december 2009 hebben Rijk, VNG en IPO het convenant bedrijventerreinen 2010–2020 ondertekend. Dit convenant legt de afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten vast om te komen tot nieuw bedrijventerreinenbeleid. De afspraken gaan over o.a. regionale samenwerking, zorgvuldige behoefteraming, de uitvoering van de herstructureringsopgave 2009–2013 inclusief de afspraken over rijksfinanciering en decentralisatie van de Topper middelen. Met betrekking tot de rijksfinanciering is in het convenant afgesproken om de Toppermiddelen te decentraliseren naar de provincies via een decentralisatie-uitkering in het provinciefonds. Het gaat totaal voor de periode 2010 t/m 2014 om een netto bedrag van € 101 126 000 euro.

9) Onderzoek nieuw verdeelmodel PF
Voor het onderzoek naar het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds is het noodzakelijk dat het onderzoeksartikel van het provinciefonds (Kosten Financiële-verhoudingswet) eenmalig wordt opgehoogd met € 150 000. Dit bedrag wordt in mindering gebracht op de algemene uitkering.

3.2. Integratie-uitkeringen

Als een toevoeging aan de algemene uitkering van het provinciefonds in één keer bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeeleffecten 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. Tabel 3.2.1. geeft een overzicht.

Tabel 3.2.1. Overzicht integratie-uitkeringen provinciefonds (x € 1000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ontwerpbegroting 2010: Rivierdijkversterking / hoofdwaterkering	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202
Stand ontwerpbegroting 2010	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202
1e suppletore begroting 2010: Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2009	1					
Stand 1e suppletore begroting 2010	42 203	42 202	42 202	42 202	42 202	42 202
Nog niet eerder opgenomen in een begroting: Rivierdijkversterking / hoofdwaterkering			- 42 202	- 42 202	- 42 202	- 42 202
Stand ontwerpbegroting 2011	42 203	42 202	0	0	0	0

3.3. Decentralisatie-uitkeringen

Binnen het provinciefonds bestaat naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering ook de decentralisatie-uitkering. De verdeling van de decentralisatie-uitkering volgt evenmin als de integratie-uitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. Anders dan bij de integratie-uitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatie-uitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn. In tabel 3.3.1. is een overzicht opgenomen.

Tabel 3.3.1. Overzicht decentralisatie-uitkeringen provinciefonds (x € 1000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ontwerpbegroting 2010: Regeling cultuurparticipatie Stimulering lokaal klimaatbeleid (SLOK)	8 123 1 710	8 123 1 235	8 123			
Stand ontwerpbegroting 2010	9 833	9 358	8 123	0	0	0
1e suppletore begroting 2010: Alle troeven in handen Restauratie Rijksmonumenten Bodemsanering Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2009 Regiospecifiekpakket Zuiderzeelijn	221 19 000 57 700 -30 29 436	92 57 700	57 700	57 700	57 700	
Stand 1e suppletore begroting 2010	116 160	67 150	65 823	57 700	57 700	0
Nog niet eerder opgenomen in een begroting: Uitname provinciefonds Externe veiligheid Muskusrattenbestrijding Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing Bedrijventerreinen		197 358 20 000 12 469 76 387	20 000 59 034 24 330	20 000 60 636 24 919	20 000 55 456 11 877	
Stand ontwerpbegroting 2011	156 160	373 364	169 187	163 255	145 033	0

In artikel 13 lid 5 van de Fvw wordt bepaald dat jaarlijks, in overleg met de ministers die het aangaat, wordt bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering. In de toelichting op de begrotingen van het provinciefonds en van het gemeentefonds wordt hiervan verslag gedaan.

In tabel 3.3.1. zien we dat alle bij ontwerpbegroting 2010 en 1e suppletore begroting 2010 opgenomen decentralisatie-uitkeringen niet structureel zijn. Van omzetting naar integratie-uitkering of algemene uitkering is voor die decentralisatie-uitkeringen dan ook vooralsnog geen sprake. Van de nog niet eerder in een begroting opgenomen decentralisatie-uitkeringen wordt bij ontwerpbegroting 2012 bezien of ze kunnen worden omgezet naar integratie-uitkering of algemene uitkering.

3.4. Opbrengst lokale heffingen 2010

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

Voor de periode vanaf 1 april 2010 tot en met 31 maart 2011 mag het aantal opcenten ten hoogste 116,7 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximum aantal opcenten. De opcenten variëren van 67,9 tot 95,0. In vergelijking met 2009 is de opbrengst in 2010 met € 31 miljoen gestegen tot € 1,432 miljard. Dit is een stijging van 2,2 procent. Daarbij wordt aangetekend dat ook als de opcenten door provincies zelf niet of weinig worden verhoogd, de opbrengst aan provinciale opcenten toch stijgt in verband met de volumeontwikkeling (inclusief zwaarte) van het gemotoriseerde verkeer. Voor de periode van 1 april 2011 tot en met 31 maart 2012 is het aantal te heffen opcenten wettelijk gemaximeerd tot 119,4 procent.

De ontwikkeling van de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting wordt weergegeven in tabel 3.4.1.

Tabel 3.4.1. Opbrengsten provinciale opcenten MRB (x € miljoen)					
	2007	2008	2009	2010 ¹	2009–2010
Provinciale opcenten MRB	1 216	1 329	1 401	1 432	2,2%

¹ Voorlopig

Bron: Belastingdienst

4. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

BIJLAGE 1: BELEIDSMUTATIES

Beleidsmutaties (x € 1 000)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Alle troeven in handen (decentralisatie-uitkering)	221	92				
Restauratie Rijksmonumenten (decentralisatie-uitkering)	19 000					
Bodemsanering (decentralisatie-uitkering)	57 700	57 700	57 700	57 700	57 700	
Wijziging betalingsverloop integratie-uitkeringen 2009	1					
Wijziging betalingsverloop decentralisatie-uitkeringen 2009	- 30					
Wijziging betalingsverloop algemene uitkering 2009	- 166					
Vervangingsregeling statenleden	16	16	16	16	16	16
Invoeringskosten WABO	9 000					
Regiospecifiekpakket Zuiderzeelijn (decentralisatie-uitkering)	29 436					
Uitname € 300 miljoen: kasschuif		10 000	- 10 000			
Uitname € 300 miljoen: verdeling 2011 (algemene uitkering)		- 197 358				
Uitname € 300 miljoen: verdeling 2011 (decentralisatie-uitkering)		197 358				
Externe veiligheid (decentralisatie-uitkering)		20 000	20 000	20 000	20 000	
Muskusrattenbestrijding (algemene uitkering)		- 31 469	- 19 000	- 19 000	- 19 000	- 19 000
Muskusrattenbestrijding (decentralisatie-uitkering)		12 469				
Rivierdijkversterking / hoofdwaterkering (integratie-uitkering)			- 42 202	- 42 202	- 42 202	- 42 202
Bijdrage aan NUP		- 500	- 500	- 500	- 500	- 500
European Pollutant Release Transfer Register E-PRTR		365	365	365	365	365
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (decentralisatie-uitkering)		76 387	59 034	60 636	55 456	
Bedrijventerreinen (decentralisatie-uitkering)	40 000		24 330	24 919	11 877	
Onderzoek nieuw verdeelmodel PF (algemene uitkering)	- 150					
Onderzoek nieuw verdeelmodel PF (Kosten Financiële-verhoudingswet)	150					
Totaal mutaties (inclusief meerjarige doorwerking 1e suppletore 2010)	155 178	145 060	89 743	101 934	83 712	- 61 321

**BIJLAGE 2: MOTIES EN TOEZEGGINGEN VERGADERJAAR
2009–2010**

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Niet van toepassing.

Onderdeel A.2 In behandeling

Niet van toepassing.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Niet van toepassing.

Onderdeel B.2 In behandeling

Niet van toepassing.

BIJLAGE 3: LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies
BCF	BTW-compensatiefonds
BDUR	Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen
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	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

BIJLAGE 4: LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het provinciefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringssystematiek (zie ook normeringssystematiek).
Algemene uitkering uit het provinciefonds	Uitkering aan alle provincies die ten goede komt aan de algemene middelen.
Behoedzaamheidreserve	Gedeelte van de algemene uitkering (€ 18 152 000 per jaar) dat niet aan de provincies wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringssystematiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook gebeuren dat de behoedzaamheidreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatieuitkering uit het provinciefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het provinciefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het provinciefonds) en de integratieuitkering (zie integratieuitkering uit het provinciefonds) ook de decentralisatieuitkering. De verdeling van de decentralisatieuitkering volgt evenmin als de integratieuitkering de regels van de verdeling van de algemene uitkering van het provinciefonds. Anders dan bij de integratieuitkering, waar de termijn van overheveling naar de algemene uitkering van tevoren vaststaat, ontbreekt bij de decentralisatieuitkering een dergelijke termijn. Dat maakt de uitkering geschikt voor de overheveling van specifieke uitkeringen, ook als die termijn nog niet bekend is. Ook maakt het de uitkering geschikt voor middelen die slechts tijdelijk beschikbaar zijn.
Financiële-verhoudingswet (Fvw)	Wet waarin is vastgelegd dat er een gemeentefonds en provinciefonds is. De wet regelt daarnaast globaal de wijze van verdeling van het provinciefonds. Sinds 1 januari 1998 maakt de regeling voor het provinciefonds onderdeel uit van de Financiële-verhoudingswet.
Integratieuitkering uit het 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 herverdeleffecten. De integratieuitkering 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 ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, het gemeentefonds en het provinciefonds. Als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds 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».
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 normeringsystematiek 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.
Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de provincies wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. De verdeelreserve dient om onverwachte effecten bij de meting van maatstaven op te vangen. Op het moment dat maatstaven definitief zijn of geen onverwachte ontwikkelingen meer kunnen doormaken wordt de verdeelreserve verrekend.