



393

Besluit van 1 augustus 1995 tot integratie in het Provinciefonds van een aantal uitkeringen die onderdeel uitmaken van de Decentralisatie-Impuls en van uitkeringen inzake de Financiering Uitvoering Nationaal Milieubeleidsplan (Besluit integratie diverse uitkeringen Provinciefonds 1994–1998)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mw. A. G. M. van de Vondervoort, van 30 november 1994, nummer FO94/U2256, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op artikel 247, tweede lid, van de Provinciewet;

Gezien het advies van de provincies van 12 september 1994, nummer 10420/94;

De Raad van State gehoord (advies van 9 januari 1995, No. W04.94.0740);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mw. A. G. M. van de Vondervoort, van 25 juli 1995, FO95/84, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Financiën;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. De middelen in het Provinciefonds inzake een aantal onderdelen van de Decentralisatie-Impuls en inzake de Financiering Uitvoering Nationaal Milieubeleidsplan worden – voor zover de verdeling niet plaatsvindt met gebruikmaking van de verdeelmaatstaven van artikel 240 van de Provinciewet – in de uitkeringsjaren 1994 tot en met 1997 als volgt verdeeld:

Provincie	1994	1995	1996	1997
Groningen	f 6 832 328	f 6 364 006	f 4 750 015	f 1 365 473
Friesland	5 986 819	6 499 965	5 376 973	2 098 887
Drenthe	4 876 682	5 455 073	4 266 820	1 423 256
Overijssel	8 655 438	9 051 588	7 376 929	2 809 362
Gelderland	10 575 190	12 086 271	9 365 012	3 040 590
Utrecht	7 995 390	7 569 595	5 656 311	1 652 650
Noord-Holland	12 584 225	12 157 392	8 272 108	1 522 485
Zuid-Holland	28 186 053	23 556 548	14 923 906	1 630 511

Provincie	1994	1995	1996	1997
Zeeland	5 254 441	5 182 206	3 671 851	828 125
Noord-Brabant	14 710 009	14 716 812	10 489 849	2 537 196
Limburg	9 791 077	10 632 118	7 673 652	2 006 638
Flevoland	2 652 342	3 128 426	2 076 574	284 827
Totaal	118 099 994	116 400 000	83 900 000	21 200 000

2. De geleidelijke toevoeging aan de algemene uitkering van het Provinciefonds van de in het eerste lid bedoelde middelen in de uitkeringsjaren 1995 tot en met 1998 wordt door aanpassing van een aantal verdeelmaatstaven van artikel 240 van de Provinciewet verdeeld. De verdeling vindt plaats als volgt.

Maatstaf	Mutatie bedrag per eenheid ten opzichte van voorafgaand jaar (in basis)			
	1995	1996	1997	1998
1. inwonertal	+ f 1,89	+ f 1,96	+ f 2,65	- f 0,07
2. vast bedrag Flevoland en vast bedrag overige provincies	+ f 749 780	+ f 782 460	+ f 1 197 285	+ f 185 650
3. oppervlakte land en binnenwater	- f 2,43	- f 2,35	- f 0,40	+ f 4,17
4. gewogen kilometer vaarweg	+ f 9 840	+ f 10 398	+ f 11 325	- f 1 692

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 1994.

Artikel 3

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit integratie diverse uitkeringen Provinciefonds 1994-1998.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 1 augustus 1995

Beatrix

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Uitgegeven de *eenendertigste* augustus 1995

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 12 september 1995, nr. 176.

NOTA VAN TOELICHTING

Doel

Dit besluit is gebaseerd op artikel 247, tweede lid, van de Provinciewet. Het strekt ertoe voor de jaren 1994 tot en met 1997 een deel van de uitkeringen uit het Provinciefonds te verdelen zonder gebruik te maken van de algemene verdeelmaatstaven die zijn aangegeven in artikel 240 van de Provinciewet. Het betreft de integratie in het Provinciefonds van een aantal bestaande uitkeringen die onderdeel uitmaken van de Decentralisatie-impuls, alsmede de uitkering inzake de Financiering Uitvoering Nationaal Milieubeleidsplan.

Overheveling middelen Decentralisatie-Impuls en Financiering Uitvoering Nationaal Milieubeleidsplan

Het Rijk heeft met de provincies in 1993 een akkoord over de Decentralisatie-Impuls bereikt. In dat verband worden middelen overgeheveld van verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting naar het Provinciefonds. Het betreft de volgende onderwerpen:

- provinciale rampenstaven
- bijdrage woonwagengewoners
- arbeidsplaatsen Perspectievennota Limburg
- bijdrage milieu-effectrapportage
- milieu-apparaatskosten
- natuur- en milieu-educatie
- muskusrattenbestrijding
- regeling regionaal integraal waterbeheer
- apparaatskosten regionaal orgaan verkeersveiligheid
- vrouwenemancipatiebureaus
- steunfunctie minderheden
- wetenschappelijke steunfuncties bibliotheken
- platforms Wet arbeidsongeschiktheid
- steunfuncties kinderopvang
- ondersteuning regionale patiënten- en consumentenplatforms

Onderdeel van de Decentralisatie-Impuls vormen vanaf 1994 ook de middelen inzake het natuurbeleidsplan, die sinds 1992 deel uitmaken van het Provinciefonds (zie het Besluit uitkeringen Natuurbeleidsplan Provinciefonds 1992/1993, Stb. 1995, 26). Op deze wijze kan de verdeling van de middelen over de provincies in samenhang met de overige onderdelen van de Decentralisatie-Impuls worden gezien.

Aanvankelijk had de Decentralisatie-Impuls ook betrekking op middelen voor de Openluchtrecreatie, te weten op de bijdrage van het Rijk aan de recreatieschappen De Grevelingen en Midden-Delfland. Om de overheveling naar het Provinciefonds mogelijk te maken, was het noodzakelijk dat het Rijk (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) als deelnemer uit de beide recreatieschappen zou treden.

In de praktijk is het voor de betrokken partijen niet mogelijk gebleken overeenstemming te bereiken over de voorwaarden waaronder uittreding kan plaatsvinden. Dit betekent dat de beleidsverantwoordelijkheid voor dit onderwerp bij het Rijk blijft berusten en dat de middelen voor de Openluchtrecreatie geen onderdeel meer uitmaken van de Decentralisatie-Impuls.

In het kader van de Decentralisatie-Impuls vindt wel een overheveling van middelen naar het Provinciefonds plaats in verband met het onderhoud van waterkeringen en de versterking van rivierdijken. Dat deze onderwerpen niettemin hierboven ontbreken houdt verband met de

onzekerheid over de uiteindelijke verdeling van deze middelen via de algemene uitkering van het Provinciefonds. Artikel 247 van de Provinciewet maakt het mogelijk middelen tijdelijk via een integratieuitkering te verdelen. De wetgever heeft hieraan echter uitdrukkelijk de voorwaarde verbonden dat het tempo waarin en de wijze waarop de integratie in de algemene uitkering plaatsvindt vooraf exact dient te worden vastgelegd. Aan dat vereiste kan voor wat betreft de onderwerpen «onderhoud waterkeringen» en «versterking rivierdijken» niet worden voldaan. Daarom zullen deze twee onderwerpen worden opgenomen in een afzonderlijk besluit. Het voornemen is dat besluit te baseren op een gewijzigd artikel 247 van de Provinciewet. Een aan het artikel toe te voegen lid zal de ruimte bieden om deze uitkeringen te verdelen via een integratie-artikel zonder dat de uiteindelijke verdeling via de algemene uitkering al wordt vastgelegd. Het nieuwe lid zal in de Provinciewet worden ingevoegd via het voorstel van wet op de Waterkering (zie Kamerstukken II 1994–1995, 21 195, nr. 12).

Naast de middelen inzake de Decentralisatie-Impuls bevat het Provinciefonds vanaf 1995 middelen in verband met de provinciale apparaatskosten, verbonden aan de uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en het NMP-plus. Deze middelen – tezamen aangeduid als middelen inzake de Financiering Uitvoering Nationaal Milieubeleidsplan (FUN) – zijn op basis van afspraken in het bestuursakkoord dat op 18 december 1990 is gesloten tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO), toegevoegd aan het Provinciefonds en zijn eveneens opgenomen in het onderhavige integratie-besluit.

Aan de Decentralisatie-Impuls is een korting op het Provinciefonds verbonden. De omvang daarvan is afgestemd op zowel de overheveling naar het fonds als op de vorming van brede doeluitkeringen.

Met de onderwerpen die in dit besluit zijn betrokken, zijn de bedragen gemoeid die zijn opgenomen in tabel 1 (in miljoenen gulden, exclusief openluchtrecreatie, onderhoud waterkeringen en versterking rivierdijken).

Tabel 1. Overheveling

	1994	1995	1996	1997	vanaf 1998
totaalbedrag (bruto)	175,4	181,8	183,4	183,4	180,7
DI-korting	- 31,0	- 31,0	- 28,5	- 28,5	- 28,5
totaalbedrag (netto)	144,4	150,8	154,9	154,9	152,2

Van integratie-uitkering naar algemene uitkering

De verdeling van de middelen vindt gedeeltelijk plaats met gebruikmaking van de algemene verdeelmaatstaven van artikel 240 van de Provinciewet (de algemene uitkering) en voor het restant met gebruikmaking van het zogenaamde integratie-artikel (artikel 247 van de Provinciewet). De verdeling op grond van het laatste artikel betreft de bedragen die zijn opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 2. Omvang integratie-uitkering (in miljoenen gulden)

	1994	1995	1996	1997	1998 e.v.
bedragen	118,1	116,4	83,9	21,2	0

Voor het jaar 1994 vindt nog geen integratie in de algemene uitkering plaats. Het bedrag uit tabel 2 wijkt voor dat jaar niettemin af van dat uit tabel 1, omdat de middelen van de regeling regionaal integraal waterbeheer (f 26,3 miljoen) worden verdeeld via de algemene uitkering. Deze middelen zijn eenmalig toegevoegd aan het Provinciefonds; zij zijn alleen in 1994 onderdeel van de Decentralisatie-Impuls. De middelen die in tabel 1 zijn opgenomen onder «totaalbedrag (netto)» worden vanaf 1995 geleidelijk in de algemene uitkering opgenomen. Uit tabel 2 valt op te maken wat na integratie in de algemene uitkering als integratie-uitkering resteert.

De geleidelijke integratie geldt ook voor de middelen voor het onderwerp Natuurbeleidsplan, maar de integratie in de algemene uitkering daarvan begint pas met ingang van het uitkeringsjaar 1997. De middelen voor het Natuurbeleidsplan worden in dit besluit voor de jaren 1994, 1995 en 1996 verdeeld conform de verdeelsleutels uit het convenant dat hierover in 1991 tussen de toenmalige staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het IPO is gesloten (zie ook de nota van toelichting bij het Besluit uitkeringen Natuurbeleidsplan Provinciefonds 1992/1993). Dit convenant gold voor wat betreft het Natuurbeleidsplan voor de jaren 1991 tot en met 1994. De beide partijen spraken destijds de intentie uit voor de jaren na 1994 de hoofdlijnen van het convenant te continueren en daarover tijdig nieuwe afspraken te maken. In dat kader is vastgelegd dat in 1994 een herijking van het onderdeel Natuurbeleidsplan van het convenant zou plaatsvinden. Deze herijking heeft inmiddels plaatsgevonden. Dit heeft ertoe geleid dat het convenant tot 1 januari 1996 is verlengd. De voorbereidingen voor een vervolg-convenant voor de periode nadien zijn thans gaande. Dit zal ertoe kunnen leiden dat de overheveling van de middelen wordt gecontinueerd, met als ontbindende voorwaarde dat deze nadere afspraak vervalt indien partijen gezamenlijk zouden vaststellen dat het Decentralisatie-akkoord voor zover het het onderdeel landbouw en natuurbeheer betreft niet is of zal worden gerealiseerd. Er is vanuitgegaan dat de middelen ook na 1996 in het Provinciefonds beschikbaar blijven. Dit besluit voorziet in de integratie in de algemene uitkering van die middelen in de jaren 1997 en 1998.

De onderwerpen worden voor de integratie als één pakket beschouwd. Door het geheel als een totaalpakket te behandelen, wordt de relatie met de financiële betekenis van het oorspronkelijk beleidsonderdeel doorbroken. Dat bevordert een eigen provinciale afweging. Het integratietraject is daarbij zodanig dat het nadeel van een provincie maximaal 1% van haar algemene uitkering per jaar bedraagt. Hierdoor wordt de beoogde geleidelijke integratie bereikt van de middelen in de algemene uitkering. Dat de bedragen van de integratie-uitkering (tabel 2) niet met gelijke stappen omlaag gaan, komt omdat de omvang en de samenstelling van het pakket te integreren uitkeringen elk jaar wijziging ondergaat. De verdeelwijze via de algemene uitkering is als aangegeven in het tweede lid van artikel 1 van het besluit.

De integratie zal in een later stadium opnieuw worden gezien in het kader van het nieuwe verdeelstelsel voor het Provinciefonds, waarvan de inwerkingtreding met ingang van 1997 is voorzien. Dit kan dan leiden tot een aanpassing van de verdeling die in het onderhavige besluit is voorzien, waarbij het bovengenoemde maximale herverdeel-effect van 1% niet langer maatgevend is.

Advisering provincies

Een nadeel van specifieke uitkeringen is dat de bestedingsvrijheid van de betrokken mede-overheden beperkt is en er schotten bestaan tussen de

financiële middelen. Een belangrijk winstpunt van de Decentralisatie-Impuls, waartoe de provincies en het Rijk in 1993 gezamenlijk hebben besloten, is dat er een aanzienlijke verbetering van de bestuurlijke efficiency en de financiële allocatie kan plaatsvinden. Tegen deze achtergrond hebben wij het advies van de provincies beoordeeld (IPO-advies van 12 september 1994, nr. 10420/94). Het ontwerp-besluit dat de provincies en het IPO ter advisering is voorgelegd, omvatte de voorziene integratie voor de jaren 1993 tot en met 1996. Het onderhavige besluit betreft de integratie in de jaren 1994 tot en met 1998.

Het belangrijkste verschil met het aan de provincies voorgelegde ontwerp-besluit is dat nu ook is aangegeven hoe vanaf 1997 de middelen van het Natuurbeleidsplan worden geïntegreerd in de algemene uitkering van het Provinciefonds. De opmerkingen die het IPO heeft geplaatst bij het voorgelegde ontwerp-besluit zijn qua strekking onverkort relevant nu het besluit mede betrekking heeft gekregen op een andere tijdsperiode.

– Ingangsjaar feitelijke integratie

Met de overheveling naar het Provinciefonds van de specifieke uitkeringen die in het kader van de Decentralisatie-Impuls worden gesaneerd is in 1993 begonnen. Dit besluit betreft de jaren 1994 tot en met 1998. De verdeling van de overgehevelde middelen vindt in 1994 nog volledig plaats volgens de zogenoemde historische verdeling. Met het onderhavige besluit wordt beoogd de feitelijke integratie in de algemene uitkering te starten in 1995. Dit besluit wijkt wat dit betreft niet af van het ontwerp-besluit dat de provincies is voorgelegd. De provincies pleiten voor 1996 als ingangsjaar. De reden die de provincies daarvoor geven, is de cumulatie van de korting Decentralisatie-Impuls, de ombuigingen op de fondsen en de herverdeeleffecten van de impuls.

Vastgehouden is aan 1995 als startjaar van de feitelijke integratie. Partijen wisten bij het sluiten van het akkoord dat herverdeeleffecten onontkoombaar waren. Ook de korting Decentralisatie-Impuls was aan partijen bij de sluiting van het akkoord bekend. Deze korting is overigens in 1994 budgettair reeds volledig verwerkt.

Er is dus een zekere spreiding van de effecten van het DI-akkoord. Verder geldt dat de ombuigingen op de rijksbegroting een meerjarig karakter hebben. Een later ingangsjaar biedt wat dit aspect betreft geen wezenlijk soelaas voor de provincies. Vertraging van de integratie tot 1996 zou naar onze mening de voordelen van de DI onnodig uitstellen.

Voor wat betreft de tijdige informatievoorziening is van belang dat het beoogde ingangsjaar 1995 uitdrukkelijk is vermeld in de junicirculaire van 1994 aan de provincies, zodat de provincies hiermee rekening hebben kunnen houden bij hun begrotingsvoorbereiding voor 1995.

– Herverdeeleffecten en samenstelling pakket

Er is voor gekozen de herverdeeleffecten voor elk van de jaren voor iedere provincie tot 1% van de algemene uitkering van de desbetreffende provincie te begrenzen. Deze begrenzing heeft het IPO ook in zijn advies bepleit.

Het maakt voor wat betreft de maximale herverdeeleffecten geen verschil of de middelen voor de milieu-apparaatskosten daarbij wel of niet zouden worden betrokken. Het niet meenemen van deze middelen – zoals door de provincies bepleit – zou betekenen dat deze volgens de historische verdeling verdeeld blijven en er daarmee sprake zou zijn van een afschotting van deze middelen. Dit zou afbreuk doen aan de voordelen van de DI. De middelen van de milieu-apparaatskosten zijn daarom wel betrokken bij de integratie.

In het advies van het IPO is niet ingegaan op de integratie van de middelen Natuurbeleidsplan. Die integratie was immers in het ontwerpbesluit dat de provincies is voorgelegd, nog niet opgenomen. Opgemerkt wordt dat de begrenzing van de herverdeeeffecten tot maximaal 1% per jaar ook voor de jaren 1997 en 1998 – de jaren waarin de integratie van de middelen Natuurbeleidsplan aan de orde is – maatgevend is geweest. Er is dan ook geconcludeerd dat aan de integratie vanaf 1997 van de middelen voor het Natuurbeleidsplan geen bezwaren zijn verbonden.

Tenslotte

Het onderhavige besluit heeft onder meer betrekking op het reeds verstreken jaar 1994 en het lopende jaar 1995. Dit is niet bezwaarlijk, omdat de provincies via de reguliere circulaires steeds bijtijds op de hoogte zijn gesteld van de integratie-uitkering die zij konden verwachten en – voor 1995 – van de wijze waarop tot een eerste integratie in de algemene uitkering is overgegaan.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend