



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Gemeentefonds (B)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Gemeentefonds (B)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds (B).

Dit fonds valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	6
3	Financiële informatie	8
3.1	Oordeel over de financiële informatie	8
3.2	Niet goedkeurende controleverklaringen geen effect op gemeentefonds	9
4	Bedrijfsvoering	10
4.1	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	10
4.2	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	11
5	Beleidsresultaten	12
6	Reactie minister	13
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	14
	Bijlage 2	
	Literatuur	16
	Bijlage 3	
	Eindnoten	17

1 Onze conclusies

Het gemeentefonds is op orde

De minister van BZK heeft in haar Jaarverslag over het gemeentefonds verantwoording afgelegd over het geld dat in 2017 vanuit dit fonds is uitgekeerd aan de gemeenten.

Onze oordelen over de beleidsinformatie, de bedrijfsvoeringsinformatie en de financiële informatie in het Jaarverslag van het gemeentefonds zijn positief.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij onze conclusies verder uit:

- het oordeel over financiële informatie (hoofdstuk 3);
- het oordeel over bedrijfsvoeringsinformatie (hoofdstuk 4);
- het oordeel over beleidsinformatie (hoofdstuk 5);
- de reactie van de minister (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

De minister van BZK en de minister van Financiën zijn de fondsbeheerders van het gemeentefonds volgens artikel 3 van de Financiële-verhoudingswet. Deze wet bepaalt de financiële verhoudingen tussen het Rijk, gemeenten en provincies. De fondsbeheerders zien toe op de verdeling van de gelden van het gemeentefonds over de gemeenten.

Vanuit het gemeentefonds zijn in 2017 voor € 27.906,2 miljoen uitgaven gedaan. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 27.871,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 27.906,2 miljoen. De uitgaven ten laste van het gemeentefonds beslaan 12,21% van de totale rijks-uitgaven over 2017.

Gemeentefonds (B) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	27.285,9	28.142,7	27.871,2
Uitgaven	27.267,2	28.124,9	27.906,2
Ontvangsten	27.267,2	28.124,9	27.906,2

Bron: Jaarverslag 2017 van het gemeentefonds, Budgettaire gevolgen van het beleid

In tabel 1 zijn de uitgaven vanuit het gemeentefonds uitgesplitst.

Tabel 1 Uitgaven gemeentefonds (B) (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Algemene uitkering	14.736,2	15.696,0	15.555,5
Integratie-uitkering sociaal domein	10.168,1	10.015,2	9.830,6
Integratie-uitkering overig	1.305,5	1.207,9	1.290,7
Decentralisatie uitkering	969,8	1.123,5	1.136,7
Overige uitgaven	87,6	82,3	92,7
<i>Totale uitgaven gemeentefonds</i>	<i>27.267,2</i>	<i>28.124,9</i>	<i>27.906,2</i>

Bron: Jaarverslag 2017 van het gemeentefonds, Budgettaire gevolgen van het beleid

De algemene uitkering had in 2017 een omvang van € 15.555,5 miljoen. Dit is 56% van de totale uitgaven van het gemeentefonds. De gemeenten kunnen de algemene uitkering, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven om taken te financieren die het Rijk heeft opgedragen (medebewindstaken) of beleid dat zij autonoom voeren.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III is aangegeven dat met ingang van 2019 delen van de integratie-uitkering sociaal domein (in 2017 € 9.830,6 miljoen) zullen overgaan naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit betekent dat het aandeel van de algemene uitkering in de totale uitgaven van het gemeentefonds zal toenemen.

De inkomstenbronnen van gemeenten staan weergegeven in tabel 2. De minister van BZK heeft de gegevens in deze tabel aan uiteenlopende bronnen ontleend. De verzamelde informatie geeft een indicatie van de onderlinge verhouding. Het aandeel van het gemeentefonds in de totale inkomsten is toegenomen van 43,1% in 2015 naar 47,3% in 2017.

Tabel 2 *Inkomsten gemeenten (in miljoenen €)*

	2015	2016	2017
Gemeentefonds	28.060	27.261	27.051
Specifieke uitkeringen	6.216	6.263	6.426
OZB	3.690	3.955	4.022
Overige belastingen	1.198	1.183	1.295
Retributies	4.124	4.130	4.246
Bouwgrondexploitatie	5.998	3.954	3.214
Onttrekkingen reserves	6.762	3.233	3.295
Overige middelen	9.003	6.966	7.648
<i>Totale inkomsten gemeenten</i>	65.051	56.945	57.197

Bron: Begroting 2018 van het gemeentefonds, memorie van toelichting, tabel 5.1.1.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

In § 3.2 gaan we in op de invloed van niet goedkeurende controleverklaringen bij jaarrekeningen van gemeenten op de rechtmatigheid van de rijksuitgaven ten laste van het gemeentefonds.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het gemeentefonds in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.

3.2 Niet goedkeurende controleverklaringen geen effect op gemeentefonds

Bij de jaarrekeningen over 2015 kreeg de helft van de gemeenten geen goedkeurende controleverklaring 2015. Dit had hoofdzakelijk te maken met de decentralisaties in het sociaal domein waardoor gemeenten extra taken en middelen kregen. Accountants konden niet goed vaststellen of uitgaven die verantwoord waren voor de zorg in natura en de persoonsgebonden budgetten daadwerkelijk volgens de regels waren geleverd (BMC 2016 en BZK 2016).

Bij de jaarrekeningen over 2016 is weliswaar een verbetering opgetreden, maar nog altijd kreeg 20% van de gemeenten geen goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening (BZK 2017a en BZK 2017b).

Gemeenten zijn – binnen de algemene wettelijke kaders – vrij om de gelden uit het gemeentefonds te besteden naar eigen inzicht. Eventuele fouten en onzekerheden die geconstateerd worden in gemeentelijke jaarrekeningen zijn dan ook niet van invloed op de jaarrekening van het gemeentefonds zelf.

4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van BZK in het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds heeft opgenomen over de bedrijfsvoering rond dit fonds. Wij gaan in dit hoofdstuk in op ontwikkelingen in de bedrijfsvoering en we geven een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

4.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

Hervorming financiële verhoudingen

De algemene uitkering wordt via een model verdeeld over gemeenten. Al geruime tijd wordt gesproken over gewenste aanpassingen van dit verdeelmodel.

In 2014 heeft de minister van BZK de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen om een reactie gevraagd op zijn plannen voor het groot onderhoud van het gemeentefonds. De VNG (VNG 2014) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Raad voor Financiële verhoudingen 2014) gaven aan dat niet alleen naar het onderhoud gekeken zou moeten worden maar ook naar de uitgangspunten van het verdeelmodel. Zij gaven aan dat het verdeelmodel is gebaseerd op de bestuurlijke verhoudingen van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Bij de inwerkingtreding van het model waren gemeenten gemiddeld veel kleiner, was de omvang van het gemeentelijke takenpakket aanzienlijk beperkter en waren de risico's navenant geringer.

Zij wezen er verder op dat verschuivingen zullen optreden in het kostenpatroon bij en tussen gemeenten als gevolg van de doorwerking van bezuinigingen, de voortgaande bestuurlijke veranderingen (gemeentelijke herindelingen en bestuurlijke samenwerking) en demografische ontwikkelingen. Daarnaast vroegen de VNG en de Raad voor financiële verhoudingen ook nog aandacht voor:

- de toename van gemeentelijke taken;
- de positie van centrumgemeenten;
- de omvang van het eigen belastinggebied in relatie tot gemeentefonds;
- de wijze waarop eigen inkomsten van de gemeenten in het verdeelmodel worden betrokken.

De Tweede Kamer nam in november 2015 een motie aan waarin aan de regering werd verzocht om in samenspraak met de bestuurlijke koepels te komen tot een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het provinciefonds en het gemeentefonds (Tweede Kamer 2015). In reactie op deze motie heeft de minister van BZK in juni 2017 het rapport *Rekening houden met verschil* naar de Tweede Kamer gestuurd (BZK 2017c en BZK 2017d). De aanbevelingen uit dit rapport bevatten oplossingsrichtingen die het volgende kabinet verder zou moeten uitwerken.

In februari 2018 zijn er afspraken gemaakt over de programmastart van het interbestuurlijke programma van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (VNG 2018). Daarin wordt aangegeven dat naar aanleiding van het rapport *Rekening houden met verschil* de overheden gezamenlijk gaan werken aan het herzien van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden.

Doordat de integratie-uitkering sociaal domein in 2019 ten dele zal worden overgeheveld naar de algemene uitkering neemt de financiële omvang van de algemene uitkering toe. Daarmee groeit het belang om voor de verdeling van deze uitkering een goed werkend model te hanteren dat aansluit bij de huidige situatie.

4.2 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 Beleidsresultaten

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van BZK in het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds heeft opgenomen over het gevoerde beleid. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het Jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Reactie minister

De minister van BZK heeft op 25 april 2018 gereageerd op ons conceptrapport.¹ Hieronder geven we haar reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. De reactie van de minister van BZK geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

De minister van BZK schrijft:

“Met belangstelling heb ik kennis genomen van uw conceptrapport bij het *Jaarverslag 2017* van het gemeentefonds, hoofdstuk B van de rijksbegroting. Mede namens de staatssecretaris van Financiën treft u hierbij mijn reactie aan.

Tot mijn genoegen constateert u dat de in het Jaarverslag opgenomen beleidsinformatie, financiële informatie en bedrijfsvoeringsinformatie deugdelijk is weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Tevens stelt u vast dat de in de financiële overzichten opgenomen verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en balansposten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

U constateert dat twintig procent van de gemeenten geen goedkeurende controleverklaring heeft gekregen bij de jaarrekening 2016. Op deze plaats onderschrijf ik graag uw conclusie dat eventuele fouten en onzekerheden die geconstateerd worden in de gemeentelijke jaarrekeningen niet van invloed zijn op de jaarrekening van het gemeentefonds zelf.”

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het rijk, die in het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn opgenomen. De taken en bevoegdheden voor het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand gekomen is;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is gebruiken wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen we of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is om alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende is geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Literatuur

BMC (2016). *Eindrapport controlebevindingen gemeentelijke jaarstukken 2015 en lessen voor 2016*. Amersfoort/Rijswijk: eigen beheer.

BZK (2016). *Brief van de minister van BZK. Sociaal Domein. Aanbieding onderzoeksrapport BMC met beleidsreactie in de brief*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 477, nr. 9.

BZK (2017a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2018. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775 B, nr. 7. Aanbieding onderzoek uitkomsten accountantscontrole gemeenten en beleidsreactie.

BZK (2017b). *Onderzoek naar de jaarrekening 2016 van de Nederlandse gemeenten*. Ernst & Young Accountants LLP.

BZK (2017c). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2017. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 550 B, nr. 15. Aanbieden rapport *Rekening houden met verschil*.

BZK (2017d). *Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen*. Stuurgroep herziening financiële verhoudingen.

Raad voor de financiële verhoudingen (2014). *Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*.

Tweede Kamer (2015). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016. Motie van de leden Veldman en Wolbert. Herziening financiële grondslagen gemeentefonds en provinciefonds*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 VII, nr. 28.

VNG (2014). *Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2014*.

VNG (2018). *Programmastart IBP. Overhedenoverleg, 14 februari 2017*. www.vng.nl



Bijlage 3

Eindnoten

1. Het conceptrapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de minister van BZK is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018

