
Vergaderjaar 2009–2010

32 360 B

Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2009

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET GEMEENTE-
FONDS (B)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds (B)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Over dit onderzoek	5
1.2	Over het Gemeentefonds	5
2	Kwaliteitskaart	7
2.1	Toelichting op het instrument kwaliteitskaart	7
2.2	Toelichting op de kwaliteitskaart van het Gemeentefonds	9
3	Oordelen over het jaarverslag	10
3.1	Oordeel over de financiële informatie	10
3.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	11
3.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	11
3.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	12
4	Reactie staatssecretaris van BZK	13
	Overzicht fouten en onzekerheden niet van toepassing	14
	Gebruikte afkortingen	15
	Literatuur	16

1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het Gemeentefonds.

Hieronder gaan we eerst in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. Daarna volgt een korte beschrijving van het Gemeentefonds. In hoofdstuk 2 tonen we de kwaliteitskaart van het Gemeentefonds. In hoofdstuk 3 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds. In hoofdstuk 4 ten slotte geven wij de reactie van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op dit onderzoek weer, aangevuld met ons nawoord.

1.1 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001).

Wij gaan elk jaar na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen.

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 (art. 82) stelt.

De bedrijfsvoering van het Gemeentefonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK, waarover wij rapporteren in ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK (VII).

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard de *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden. Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven), of die niet *deugdelijk is weergegeven* (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag). Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport zijn opgenomen in de bijlagen.

1.2 Over het Gemeentefonds

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het Gemeentefonds (B).

Het Gemeentefonds keert geld uit aan de gemeenten, als aanvulling op hun eigen middelen, opdat zij hun gemeentelijke taken kunnen uitvoeren. Daarnaast ontvangen gemeenten voor de uitvoering van hun taken specifieke uitkeringen vanuit de diverse begrotingshoofdstukken en lokale belastingen.

Het Gemeentefonds is ingesteld op grond van artikel 3 van de Financiële verhoudingswet (FVW). In artikel 1 van die wet is vastgesteld dat de

minister van BZK en de minister van Financiën verantwoordelijk zijn voor het beheer van dit fonds. Het Ministerie van BZK doet de administratie van het fonds en de accountantscontrole. De twee bewindspersonen stellen jaarlijks vast hoe de algemene uitkeringen verdeeld worden over de gemeenten.

Gemeenten voeren zelfstandig het beleid uit dat wordt gefinancierd uit het Gemeentefonds. Daarom hebben de minister van BZK en de minister van Financiën geen verantwoordelijkheid voor de resultaten die de gemeenten met deze gelden behalen. Zij leggen daarover dan ook geen verantwoording af in hun jaarverslag. Het beleid van de ministers is er uitsluitend op gericht dat het fonds over voldoende geld beschikt en dat het geld goed verdeeld wordt.

De uitgaven van het Gemeentefonds in 2009 bedroegen € 17,7 miljard. De verplichtingen bedroegen € 17,7 miljard en de ontvangsten € 17,7 miljard.

In 2009 is via het Gemeentefonds € 326,0 miljoen en € 1621,5 miljoen uitgekeerd aan decentralisatie- respectievelijk integratie-uitkeringen. Dit zijn uitkeringen die via het Gemeentefonds worden verstrekt voor een bepaald beleidsdoel zonder dat daarbij rekening gehouden moet worden met de verdeelsystematiek van het fonds. Met de integratie-uitkering kunnen ministers middelen verstrekken voor structureel beleid, waarbij vastgesteld is op welke termijn deze middelen worden overgeheveld naar de gewone algemene uitkering. Het Rijk kan een decentralisatie-uitkering instellen als het nog niet weet wanneer de middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering. Dit kan ook wanneer het om een tijdelijke beleidsimpuls of een experiment gaat, en er dus geen voornemen is om de middelen op enig moment op te laten gaan in de algemene uitkering. Voor beide uitkeringen geldt in principe dat de ontvangende gemeenten beleidsvrijheid hebben. Desalniettemin kan de minister vooraf voorwaarden stellen aan de besteding van de middelen.

In ons rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* (Algemene Rekenkamer, 2009) constateren wij dat de gekozen uitkeringsvorm (algemene uitkering, decentralisatie- of integratie-uitkering, specifieke uitkering) niet altijd aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden. Door de tussenvormen die zijn ontstaan tussen algemeen en specifiek is vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden. We doen in dat rapport de betrokken ministers de aanbeveling om de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling bepalend te laten zijn voor de keuze voor een specifieke of een algemene uitkering of een tussenvariant. In onze strategie 2010–2015 staat dat wij regelmatig aandacht zullen besteden aan het onderwerp *bestuur op afstand*.

In ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 Fonds economische structuurversterking (FES) (Algemene Rekenkamer, 2010) gaan we nader in op de wijzigingen in de FVW en de FES-wet die een complicatie opleveren voor de verantwoording over de uitkeringen uit het betreffende fonds.

2 KWALITEITSKAART

2.1 Toelichting op het instrument kwaliteitskaart

De kwaliteitskaart is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer, dat we voor het eerst hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen 2008. Voor dit jaarverslag nemen we in 2009 voor het eerst een kwaliteitskaart op in ons rapport. De kwaliteitskaart is bedoeld om de uitkomsten van ons rechtmatigheidsonderzoek op een compacte manier te presenteren en plaatst de geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden in de bedrijfsvoering in het licht van de totale bedrijfsvoering.

De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. In deel I zijn onze bevindingen gekoppeld aan de begrotingsartikelen. Dit deel van de kaart laat per artikel zien:

- of het begrotingsartikel wordt geraakt door geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK, met mogelijk gevolgen voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid van gegevens of de kwaliteit van beleidsinformatie;
- of wij als gevolg van geconstateerde onvolkomenheden daadwerkelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave hebben geconstateerd;
- of de geconstateerde fouten en onzekerheden de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel II van de kwaliteitskaart vormen de organisatieonderdelen en de te beheersen bedrijfsvoeringsprocessen het uitgangspunt. Omdat de bedrijfsvoering van het Gemeentefonds wordt gevoerd door het Ministerie van BZK is dit deel van de kwaliteitskaart niet van toepassing.

Voor een verdere toelichting op het instrument kwaliteitskaart verwijzen wij naar onze website: www.rekenkamer.nl. Hier vindt u achtergrondinformatie over de kwaliteitskaart en over de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes.

**Kwaliteitskaart 2009
begrotingsartikelen Gemeentefonds**

			Zie AAL punt:							
			Onvolkomenheid bij:						Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
Beleidsartikelen			⚙️ Bedrijfsvoering					€ Financiële info		
Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)								
1	Gemeentefonds	€ 17.683.013							nee	
								Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden?	nee	

2.2 Toelichting op de kwaliteitskaart van het Gemeentefonds

Bedrijfsvoering

We hebben bij het Ministerie van BZK geen (ernstige) onvolkomenheden geconstateerd. Deel I van de kwaliteitskaart laat dan ook zien dat geen van de begrotingsartikelen van het Gemeentefonds wordt geraakt door onvolkomenheden.

Financiële informatie

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het Gemeentefonds blijkt dat bij het enige begrotingsartikel de tolerantiegrens voor de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave niet wordt overschreden. De tolerantiegrens voor het jaarverslag van het Gemeentefonds als geheel wordt derhalve evenmin overschreden.

3 OORDELEN OVER HET JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister van BZK het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deeloordelen over:

- de financiële informatie (§ 3.1);
- de saldibalans (§ 3.2);
- de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 3.3);
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid (§ 3.4).

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de verantwoordingsstaat waarin de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn weergegeven, en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft ook onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Het bedrag aan verplichtingen en uitgaven omvat in totaal € 77,9 miljoen, respectievelijk € 0 miljoen aan overschrijdingen op begrotingsartikel 1. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de hiermee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij ons oordeel over de financiële informatie mogelijk herzien.

De relatief hoge slotwetmutatie op de verplichtingen blijkt volgens de Memorie van toelichting op het jaarverslag en de slotwet 2009 van het Gemeentefonds te zijn veroorzaakt doordat bedragen ten onrechte als verplichting én als uitgaaf zijn geboekt. De boeking als verplichting is met de slotmutatie gecorrigeerd (BZK, 2010).

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

3.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2009 is bij het Gemeentefonds voor een bedrag van € 13,8 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. Wij zijn van oordeel dat de afgerekende voorschotten voldoen aan de gestelde eisen.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

3.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoordt de minister van BZK zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven) en over de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie, hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering van het fonds zelf is onderdeel van ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van BZK (Algemene Rekenkamer, 2010b).

3.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

Wij geven ieder jaar een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie en over de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4 REACTIE STAATSSECRETARIS VAN BZK

De staatssecretaris van BZK heeft op 23 april 2010 gereageerd op ons *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Gemeentefonds (B)* en laat weten dat het haar geen aanleiding geeft tot een nadere reactie. De volledige brief staat op onze website: www.rekenkamer.nl.

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN NIET VAN TOEPASSING

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CW 2001	Comptabiliteitswet 2001
FVW	Financiële-verhoudingswet

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen; Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het fonds economische structuurversterking (D)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 D, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2010). *Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360, B, nr. 1. Den Haag: Sdu.