



# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016

## Gemeentefonds (B)

Rapport bij het jaarverslag

2017





# Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 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 schetsen 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 beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2016* van begrotingshoofdstuk Gemeentefonds (B). Dit begrotingshoofdstuk valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2016 vindt u op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Onze conclusies</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Feiten en cijfers</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Financiële informatie</b>	<b>7</b>
3.1	Oordeel rechtmatigheid financiële informatie	7
3.2	Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie	7
3.3	Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau	7
3.4	Niet goedkeurende controleverklaringen geen effect op gemeentefonds	8
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>11</b>
4.1	Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie	11
<b>5</b>	<b>Beleidsresultaten</b>	<b>12</b>
5.1	Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	12
<b>6</b>	<b>Reactie minister</b>	<b>13</b>
	<b>Bijlage</b>	
	<b>Over het verantwoordingsonderzoek</b>	<b>14</b>



# 1 Onze conclusies

## Het gemeentefonds is op orde

De minister van BZK heeft in zijn jaarverslag over het gemeentefonds verantwoording afgelegd over het geld dat in 2016 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.

In het *Rapport bij het Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK in zijn rol als fondsbeheerder, hebben wij enkele overwegingen opgenomen over het gemeentefonds. In dat rapport staan wij ook stil bij het feit dat de helft van de gemeenten geen goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2015 heeft gekregen. Wat de consequenties zijn voor ons oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven die ten laste komen van het gemeentefonds staat in paragraaf 3.4. van het rapport. Dit is terug te vinden op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016).

## Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusies verder uit:

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

## 2 Feiten en cijfers

Het gemeentefonds heeft in 2016 uitgaven gedaan voor € 28.124,9 miljoen. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 28.142,7 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 28.124,9 miljoen. De uitgaven van het gemeentefonds beslaan 12,59% van de totale rijksuitgaven over 2016.

*Gemeentefonds in cijfers (in miljoenen €)*

	2014	2015	2016
Verplichtingen	18.728,4	27.285,9	28.142,7
Uitgaven	18.741,1	27.267,2	28.124,9
Ontvangsten	18.741,1	27.267,2	28.124,9

De financiële omvang van het gemeentefonds is per 1 januari 2015 verhoogd met de integratie-uitkering Sociaal domein van € 10,2 miljard. Gemeenten hebben per die datum taken gekregen in het sociaal domein voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. In 2016 zijn de verplichtingen van het gemeentefonds per saldo gestegen met € 1 miljard. De belangrijkste verklaring voor de toename van het budget ten opzichte van 2015 is de koppeling van het gemeentefonds met de rijksuitgaven. In 2016 is het fonds met € 800 miljoen naar boven bijgesteld, vanwege de stijging van de rijksuitgaven (accres).

De hoogte van het gemeentefonds kan beïnvloed worden door het btw-compensatiefonds. Gemeenten en provincies kunnen hun betaalde Btw bij het rijk declareren. De doelstelling van het btw-compensatiefonds is om medeoverheden de mogelijkheid te geven een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding.

Het btw-compensatiefonds heeft sinds 2015 een plafond, ter hoogte van de raming 2014. Als het plafond overschreden wordt, volgt een uitname uit het gemeentefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste aan het gemeentefonds.

De minister van BZK en de minister van Financiën (i.c. de staatssecretaris) zijn de fondsbeheerders 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 via een verdeelmodel.

## 3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* van het gemeentefonds.

### Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2016* 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.

Bovenstaand oordeel is gebaseerd op onze oordelen over:

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

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website.

### 3.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* 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.

### 3.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2016* van het gemeentefonds is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

### 3.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij geen belangrijke fouten en onzekerheden geconstateerd in het *Jaarverslag 2016* van het gemeentefonds.



### 3.4 Niet goedkeurende controleverklaringen geen effect op gemeentefonds

De helft van de gemeenten heeft geen goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2015 gekregen. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met de decentralisaties in het sociaal domein. Accountants konden niet goed vaststellen of uitgaven die verantwoord waren voor de zorg in natura en de persoonsgebonden budgetten daadwerkelijke waren geleverd volgens de regels. De berichtgeving over niet goedkeurende controleverklaringen bij de gemeenten kunnen het vertrouwen van de burger in de overheid beïnvloeden. Wij plaatsen deze informatie daarom in perspectief.

#### 3.4.1 Uitgaven gemeentefonds

Via het gemeentefonds is in 2016 € 28,1 miljard uitgeven. De uitgaven aan gemeenten bestaan uit:

- de algemene uitkering voor in totaal € 15,7 miljard.
- de integratie-uitkering sociaal domein voor in totaal € 10,0 miljard.
- de overige integratie-uitkeringen voor in totaal € 1,2 miljard.
- de decentralisatie uitkeringen voor in totaal € 1,1 miljard.

Zowel voor de integratie-uitkeringen als de decentralisatie uitkeringen geldt dat het doel is deze op te nemen in de algemene uitkering. De verdeling van de integratie-uitkeringen vindt tot die tijd nog plaats aan de hand van andere verdeelmaatstaven.

#### 3.4.2 Wat betekenen de fouten en onzekerheden voor het rijk?

De controleverklaringen bij de jaarrekeningen van gemeenten waren in ongeveer de helft van de gevallen niet goedkeurend, omdat de accountant te veel onzekerheid had over de rechtmatige besteding van met name uitgaven voor het sociaal domein. Deze onzekerheid over de rechtmatigheid van uitgaven roept de vraag op wat dit betekent voor de uitgaven op rijksniveau ten laste van het gemeentefonds. Omdat het rijk geen voorwaarden heeft gesteld voor de besteding van de gelden, zijn gemeenten (binnen de algemene wettelijke kaders) vrij om de gelden te besteden naar eigen (democratisch) inzicht. Eventuele fouten en onzekerheden die geconstateerd worden in gemeentelijke jaarrekeningen zijn derhalve niet van invloed op de jaarrekening van het gemeentefonds zelf.



Van de controleverklaringen van de accountants bij gemeentelijke jaarrekeningen over het kalenderjaar 2015 was ongeveer 50% goedkeurend voor het getrouw beeld en 47% voor wat betreft de rechtmatigheid. In het rapport bij het *Jaarverslag 2016* van het Ministerie van BZK hebben wij hierover een verdere detaillering opgenomen.

De oorzaak is gelegen in de problemen in het financieel beheer rond het sociaal domein. De minister van BZK heeft de Tweede Kamer hierover geïnformeerd in een brief van 14 november 2016.

In het onderzoeksrapport bij deze brief staat dat het gemiddelde percentage fouten en onzekerheden van de gemeenten zonder goedkeurende controleverklaring, 5,8 procent is. Het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden zowel op het gebied van rechtmatigheid als getrouwheid is naar schatting € 1,5 miljard. Dit betreft alleen fouten gevonden bij gemeenten met een niet-goedkeurende verklaring. De schatting is dus een ondergrens, aangezien er ook bij de gemeenten met een goedkeurende controleverklaring fouten gemaakt kunnen zijn.

De oorzaken van de onzekerheid in de rechtmatigheid zijn nader beschreven in de rapporten bij de jaarverslagen van de ministeries VWS en BZK, die te vinden zijn op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). In het *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK 2016* schrijven wij over de acties die de minister heeft ondernomen.

### 3.4.3 Hoe is het financieel toezicht op gemeenten georganiseerd?

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën, zijn de fondsbeheerders en verantwoordelijk voor het gemeentefonds. Zij dragen zorg voor de omvang en verdeling van de middelen. Zij zijn niet verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding en de doelmatigheid van de uitgaven door gemeenten. Daarover leggen Burgemeester en wethouders verantwoording af in de Gemeenteraad, waarna een debat gevoerd kan worden over de rechtmatige en doelmatige besteding, mede op basis van de controle van het jaarverslag en de jaarrekening door een onafhankelijke accountant. De Gemeenteraad stelt uiteindelijk de jaarrekening en het jaarverslag vast.

De provincie ziet in haar toezichhoudende rol erop toe dat de gemeentelijke begroting structureel in evenwicht is. Provincies stellen zogenaamd preventief toezicht in wanneer een gemeente een structureel tekort heeft. Preventief toezicht houdt in dat de gemeente haar begroting en begrotingswijzigingen voor goedkeuring aan de provincie voor moet leggen. Zolang de provincie geen goedkeuring heeft gegeven mag een gemeente geen

verplichtingen aangaan. In 2016 waren in totaal 10 gemeenten onder preventief toezicht gesteld, zoals staat in de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 14 januari 2016.

Wanneer een gemeente lange tijd grote financiële tekorten heeft, kan ze een beroep doen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds via artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Het Ministerie van BZK doet onderzoek om duidelijkheid te krijgen over de hoogte en duur van de aanvullende uitkering. De ministers van BZK en Financiën beslissen samen over de hoogte van de aanvullende uitkering. De provincie houdt ook preventief toezicht in het geval er sprake is van een artikel 12 status. In 2016 ontvingen drie gemeenten een aanvullende uitkering op basis van artikel 12. Zie ook eerdergenoemde brief van 14 januari 2016.



## 4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van BZK in het *Jaarverslag 2016* van het gemeentefonds heeft opgenomen over de bedrijfsvoering rond dit fonds. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

Het gemeentefonds kent een bedrijfsvoeringsparagraaf met twee verplichte elementen, te weten rechtmatigheid en de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie. Voor rechtmatigheid geldt dat wordt vermeld of, en zo ja bij welk beleidsartikel de tolerantiegrens voor verplichtingen, uitgaven en ontvangsten is overschreden en wat daarvan de oorzaak was. Ten aanzien van de niet-financiële beleidsinformatie is aangegeven op welke manier aandacht is besteed aan de totstandkoming daarvan.

### 4.1 Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2016* 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 2016* van het gemeentefonds heeft opgenomen over het gevoerde beleid. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

### 5.1 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 2016* van het gemeentefonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



## 6 Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 25 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie integraal weer. De volledige reactie staat op [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016). 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 2016 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 de helft van de gemeenten geen goedkeurende controleverklaring heeft gekregen bij de jaarrekening 2015. Dit onderwerp komt uitgebreider aan bod in uw rapport bij het jaarverslag BZK 2016. In mijn reactie op dat rapport ga ik inhoudelijk in op dit onderwerp. 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

# Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de minister van Financiën op Verantwoordingsdag aanbiedt aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in:

1. onze bevindingen en oordelen bij deze jaarverslagen;
2. 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 2001.

### Onderzoek naar de jaarverslagen

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

- of de weergave van de financiële informatie klopt en de weergegeven financiële informatie rechtmatig tot stand is gekomen – dat wil zeggen dat de onderliggende transacties in overeenstemming zijn 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 2001 en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie willen wij voldoen aan 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 maken optimaal gebruik van het controlewerk dat de Auditdienst Rijk voor de ministers verricht, en voeren daarnaast eigen controles uit.

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 alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij niet alleen op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen, maar ook op andere belangrijke onderwerpen als informatiebeveiliging en toezicht op uitvoering van beleid door derden.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast kunnen wij ontwikkelingen en risico's signaleren die nog aandacht behoeven.

### **Onderzoek naar beleidsinformatie**

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staan hierbij de vragen of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Hiervoor gaan wij na:

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

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: [www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016](http://www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2016), onder 'Over dit onderzoek'.

## **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 2017**

