
Vergaderjaar 2011–2012

33 240 B

Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2011

Nr. 1

JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)
Aangeboden 16 mei 2012

INHOUDSOPGAVE

	blz.
A. Algemeen	4
1. Aanbieding en dechargeverlening	4
2. Leeswijzer	7
B. Beleidsverslag	8
3. Beleidsprioriteiten 2011	8
4. Beleidsartikelen	9
5. Bedrijfsvoeringparagraaf	15
C. Jaarrekening	16
6. De verantwoordingsstaat	16
7. De saldibalans	17
D. Bijlagen	20
8. Bijlage 1: Verdiepingsbijlage	20
9. Bijlage 2: Lijst met afkortingen	21
10. Bijlage 3: Lijst van de belangrijke termen en hun betekenis	22

A. ALGEMEEN

1. AANBIEDING EN DECHARGEVERLENING

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Hierbij bieden wij het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het gemeentefonds over het jaar 2011 aan.

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoeken wij de beide Kamers van de Staten-Generaal ons decharge te verlenen over het in het jaar 2011 gevoerde financiële beheer.

Ten behoeve van de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over dit verzoek tot dechargeverlening is door de Algemene Rekenkamer als externe controleur op grond van artikel 82 van de Comptabiliteitswet 2001 een rapport opgesteld. Dit rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden. Het rapport bevat de bevindingen en het oordeel van de Rekenkamer met betrekking tot:

- a. het gevoerde financieel beheer;
- b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- c. de financiële informatie in het jaarverslag;
- d. de saldibalans;
- e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
- f. de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering van het gemeentefonds.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen verder de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2011;
- b. het voorstel van de slotwet over 2011, dat met het onderhavige jaarverslag samenhangt;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over 2011 met betrekking tot het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2011 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2011, alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2011 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001).

Het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen en voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

De Staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

Dechargeverlening door de Tweede Kamer

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat de Tweede Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van ...

De voorzitter van Tweede Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 64, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, ter behandeling doorgezonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

Dechargeverlening door de Eerste Kamer

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal dat de Eerste Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van ...

De voorzitter van de Eerste Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 64, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, doorgezonden aan de minister van Financiën.

2. LEESWIJZER

Het jaarverslag van het gemeentefonds maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het Rijk maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Het jaarverslag van het gemeentefonds kent in tegenstelling tot een departementaal jaarverslag slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel.

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2011 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2011 en de 1^{ste} en 2^{de} suppletoire begrotingen 2011) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij de ontwerpbegroting 2011 van het gemeentefonds van belang zijn.

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening.

Het *beleidsverslag* is een terugblik op het gevoerde beleid in 2011. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden er beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken. Bovendien wordt in de paragraaf beleidsartikelen stilgestaan bij de prestatiegegevens die betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen van het gemeentefonds. Hier wordt ook de toelichting gegeven op het verschil tussen de oorspronkelijke vastgestelde begroting en realisatie.

De *jaarrekening* geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2011 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd.

Ten slotte volgen er nog drie *bijlagen* (verdiepingsbijlage, een lijst met afkortingen en een lijst van de belangrijkste termen en hun betekenis).

B. BELEIDSVERSLAG

3. BELEIDSPRIORITEITEN 2011

Dit jaarverslag gaat in op de in 2011 gerealiseerde beleidsprioriteiten. Uitgangspunt daarbij is in de eerste plaats de oorspronkelijk in de begroting 2011 geformuleerde beleidsprioriteiten.

Onderdeel A. beschrijft de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2011. Vervolgens worden in onderdeel B. de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven.

A. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2011

Gezien de demissionaire status van het kabinet gedurende de opstelling van de begroting 2011, is gekozen voor een beperkte technische invulling van de beleidsagenda 2011. Er is vooral ingegaan op relevante beleidsarme ontwikkelingen die de begroting in financiële zin raken.

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

B. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2011

In begrotingsjaar 2011 heeft zich met het tijdelijk buiten werking stellen voor de periode 2009 tot en met 2011 van de normeringssystematiek één belangrijke mutatie voorgedaan die verbonden is met de realisatie van beleidsprioriteiten. De financiële gevolgen voor 2011 waren:

- Het reële accres is op 0% gesteld. Het bijbehorende nominale accres bedroeg € 74 miljoen. Het nominale accres ligt daarmee vast.
- Er is niet gewerkt met een behoedzaamheidsreserve en er vindt dus geen nacalculatie plaats.

Voor het overige hebben zich in het begrotingsjaar 2011 voor het gemeentefonds geen belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden kunnen worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten.

4. BELEIDSARTIKELEN

1. Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefonds-begroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Dit beleidsartikel kent als algemene doelstelling: te bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren. Deze doelstelling valt uiteen in twee onderdelen:

1. De omvang van de middelen moet adequaat zijn;
2. De verdeling van de middelen moet adequaat zijn.

Verantwoordelijkheid ministers

De fondsbeheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën, zijn verantwoordelijk voor het gemeentefonds. De fondsbeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten die gemeenten met hun bijdrage uit dit fonds realiseren: gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds. Ook de eigen gemeentelijke belastingsopbrengsten kennen deze karakteristiek. Dit in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en heffingen en retributies. Niet alleen in bestedingsrichting, ook de effectiviteit van de inzet van de middelen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarin het college van B&W wordt gecontroleerd door de gemeenteraad.

Succesfactoren van beleid

Van tijd tot tijd kunnen vragen opkomen of de gemeenten 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 gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de gemeenten.

2. Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

Budgettaire gevolgen van beleid (x € 1000)							
Gemeentefonds	Realisatie					Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Verschil
	2007	2008	2009	2010	2011		
Verplichtingen:	15 011 739	16 205 746	17 699 939	18 607 147	18 389 983	18 110 864	279 119
Uitgaven:	15 094 194	16 246 636	17 683 013	18 381 101	18 576 432	18 110 864	465 568
1.1. Onderzoek en bijdragen organisaties							
1.1.1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 245	1 498	1 829	1 451	2 361	2 091	270
1.1.2. Kosten Waarderingskamer	1 119	1 168	1 279	1 328	1 255	1 158	97
1.1.3. Budget A+O-fonds	5 218	5 466	5 887	5 996	6 032	6 032	0
1.1.4. Bijdrage aan VNG			1 000	1 000	2 610	1 000	1 610
1.1.5. Bijdrage gemeenten inzake KING				6 436	7 464	7 464	0
1.2. Programmauitgaven							
1.2.1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	13 570 449	14 528 565	15 725 525	15 549 679	16 029 602	15 801 286	228 316
1.2.2. Integratie-uitkeringen	1 516 164	1 539 399	1 621 535	1 643 813	1 477 836	1 406 942	70 894
1.2.3. Decentralisatie-uitkeringen		170 540	325 958	1 171 398	1 049 272	884 891	164 381
Ontvangsten:	15 094 194	16 246 636	17 683 013	18 381 101	18 576 432	18 110 864	465 568
Apparaatsontvangsten							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	122	56	125	149	139	0	139
Programmaontvangsten							
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	15 094 072	16 246 580	17 682 888	18 380 952	18 576 293	18 110 864	465 429

Toelichting

Onderdeel verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € 279 119 000 bijgesteld. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij 1^{ste} suppletoire (€ 191 254 000), 2^{de} suppletoire (€ 79 055 000) en in de slotwet (€ 8 810 000) zijn aangebracht. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletoire begrotingen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nr. 2) en in de slotwet.

Onderdeel uitgaven

– Kosten Financiële-verhoudingswet

Het gerealiseerde bedrag komt € 270 000 hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2011 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Financiële-verhoudingswet komt hiermee op € 2 361 000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1^{ste} suppletoire begroting (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2) en in de slotwet.

– *Kosten Waarderingskamer*

Het gerealiseerde bedrag komt € 97 000 hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2011 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Waarderingskamer komt daarmee uit op € 1 255 000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 1^{ste} supplettoire begroting (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2).

– *Bijdrage Stichting A+O-fonds gemeenten*

Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerpbegroting 2011 en is € 6 032 000.

– *Bijdrage aan VNG*

Het gerealiseerde bedrag komt € 1 610 000 hoger uit dan in de ontwerpbegroting 2011 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor Bijdrage aan VNG komt daarmee uit op € 2 610 000. Een toelichting is te vinden in de memorie van toelichting van de 2^{de} supplettoire begroting (Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nr. 2).

– *Bijdrage gemeenten aan KING*

Het gerealiseerde bedrag is gelijk aan het begrote bedrag in de ontwerpbegroting 2011 en is € 7 464 000.

– *Algemene uitkering*

De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting verhoogd met € 228 316 000 en komen daarmee in totaal op € 16 029 602 000. Bij de 1^{ste} en 2^{de} supplettoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 283 549 000 (positief) en € - 4 385 000 (negatief). In de slotwet vindt een mutatie plaats van € - 50 848 000 (negatief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide supplettoire begrotingen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nr. 2) en in de slotwet.

– *Integratie-uitkeringen*

De uitgaven van de integratie-uitkeringen van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting verhoogd met € 70 894 000 en komen daarmee in totaal op € 1 477 836 000. Bij de 1^{ste} en 2^{de} supplettoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 72 894 000 (positief) en € - 2 006 000 (negatief). In de slotwet vindt een mutatie plaats van € 6 000 (positief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide supplettoire begrotingen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nr. 2) en in de slotwet.

– *Decentralisatie-uitkeringen*

De uitgaven van de decentralisatie-uitkeringen van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting verhoogd met € 164 381 000 en komen daarmee in totaal op € 1 049 272 000. Bij de 1^{ste} en 2^{de} supplettoire begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 79 002 000 (positief) en € 83 836 000 (positief) en in de slotwet van € 1 543 000 (positief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide supplettoire begrotingen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nr. 2) en in de slotwet.

Onderdeel ontvangsten

– Terugontvangsten Waarderingskamer

Er heeft in 2011 een terugboeking naar het gemeentefonds plaatsgevonden vanuit de Waarderingskamer. Deze terugboeking van € 139 000 betreft het gemeentelijke aandeel in de onderuitputting van het budget van 2010 van de Waarderingskamer.

– Ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet

Sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet zijn de uitgaven en de inkomsten over ieder uitkeringsjaar aan elkaar gelijk. Ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting van het gemeentefonds voor 2011 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, met € 465 429 000 verhoogd tot € 18 576 293 000.

3. De operationele doelstellingen

De bijdrage van de fondsbeheerders om te komen tot het bewerkstelligen dat de gemeenten via het gemeentefonds de juiste middelen krijgen toebedeeld om hun taken naar behoren uit te voeren wordt geoperationaaliseerd door twee doelstellingen:

- De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.
- Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket tegen globaal gelijke lastendruk te kunnen leveren.

Operationele doelstelling 1: De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken.

Prestatie-indicator

De omvang van het gemeentefonds wordt normaliter bepaald op basis van de normeringssystematiek. Dit is een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en VNG, die inhoudt dat het gemeentefonds evenredig meegroeit (of krimpt) met de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven. Het uitgangspunt is «samen de trap op en samen de trap af». Onderdeel van de afspraak is tevens, dat de uitkomst van de normering in het voor- en het najaar bestuurlijk wordt gewogen. Die weging vindt plaats in het Bestuurlijk overleg financiële verhouding (Bofv). 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.

Zoals eerder is gemeld, is voor de periode 2009–2011 de normeringssystematiek tijdelijk buiten werking gesteld. In plaats daarvan is met de gemeenten en provincies voor deze jaren een reeks van nominale uitkeringen voor het gemeentefonds en het provinciefonds overeengekomen. Op die manier wordt zekerheid geboden over de bedragen in onzekere tijden. Deze afspraken betreffen de gevolgen van de huidige economische situatie en het Aanvullend Beleidsakkoord.

Doelbereiking:

1. De werking van de normeringssystematiek

De normeringssystematiek betreft de afspraken over de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds. Deze afspraken bestaan uit een rekenregel en uit de bestuurlijke weging van de uitkomst van die rekenregel. De rekenregel is uitgewerkt in de accresberekening die plaats vindt op basis van de jaar op jaar-mutatie van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De bestuurlijke weging van de uitkomst (het accres) vindt twee maal per jaar plaats in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen. Daarnaast wordt één keer per vier jaar de normeringssystematiek geëvalueerd. Daarbij wordt niet alleen naar de uitkomsten gekeken, maar ook naar een afgesproken aantal toetsingscriteria

2. Financieel overzicht gemeenten (FOG)

Een volgende belangrijke indicatie voor de toereikendheid van de omvang van het fonds valt na te gaan met behulp van het Financieel overzicht gemeenten, dat laat zien hoe de financiële ruimte van gemeenten zich ontwikkelt. Het FOG is een uitvloeisel van het Plan van aanpak transpa-

rantie (Plavat). Het doel van Plavat is het komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het overzicht geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van de gemeenten. Doel van het FOG is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringsystematiek voor het gemeentefonds. Het overzicht ondersteunt het Rijk en de VNG bij het halfjaarlijkse overleg over de rekenkundige uitkomsten van de normering. Daarbij is het uitgangspunt dat de groei van de algemene middelen toereikend moet zijn om de voorzieningen op een voldoende niveau te handhaven, rekening houdend met prijs-, volume- en taakmutaties.

De laatst beschikbare kerngegevens Financieel overzicht gemeenten zoals gepubliceerd in de begroting 2012 van het gemeentefonds, laten voor de periode 2012–2016 zien dat de financiële ruimte voor gemeenten afneemt. In het bestuurlijk overleg is afgesproken het FOG niet meer apart uit te brengen, maar de relevante gegevens op te nemen in de fondsbegroting.

3. Beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet

Het aantal gemeenten dat de laatste jaren een beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet heeft gedaan, is beperkt gebleven. Voor de aantallen wordt verwezen naar tabel 2.2.3. van de begroting 2012 van het gemeentefonds (Kamerstukken II 2011–2012, 33 000 B, nr. 2)

Operationele doelstelling 2: Een verdeling van de beschikbare financiële middelen over gemeenten die elk van de gemeenten in staat stelt om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningepakket tegen globaal gelijke lasten te kunnen leveren.

Prestatie-indicator

Voor wat betreft de verdeling van de beschikbare financiële middelen is het Periodiek onderhoudsrapport (POR) de belangrijkste indicator. Daarin wordt door de fondsbeheerders bijgehouden of de verdeling nog adequaat is, d.w.z. of deze, binnen bepaalde marges nog aansluit bij de daadwerkelijke uitgaven van de gemeenten zoals blijkt uit de begrotingen. Het POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

Doelbereiking:

Periodiek onderhoudsrapport (POR)

Het gemeentefonds is verdeeld in clusters. Deze betreffen brede beleids-terreinen, zoals wegen en water, maatschappelijke zorg, werk en inkomen, fysiek milieu, etc. Op het geaggregeerde niveau van deze clusters wordt gevolgd of de verdeling van het gemeentefonds nog overeenkomt met de kostenontwikkeling in de gemeenten, zoals die zichtbaar wordt uit de gemeentelijke begrotingen. Dit wordt jaarlijks onderzocht in het kader van het Periodiek onderhoudsrapport. Het meest recente POR, het POR 2012, bevat een terugblik op de verdeling in 2011. Ook is de geactualiseerde onderhoudsagenda opgenomen.

Op basis van het POR 2010 is er in 2011 onderzoek gedaan naar de verdeling van het gemeentefonds. Dit onderzoek loopt in 2012 nog door. Over de eerste fase van het onderzoek is de Tweede Kamer bij brief van 6 december 2011 (Tweede Kamer, 2011–2012, 33 000 B, nr. 6) geïnformeerd.

5. BEDRIJFSVOERINGPARAGRAAF

Inleiding

Met ingang van het verslagjaar 2006 kent het gemeentefonds een bedrijfsvoeringparagraaf met twee verplichte elementen, te weten rechtmatigheid en de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie. Voor rechtmatigheid geldt dat wordt vermeld of en bij welk beleidsartikel de tolerantiegrens voor verplichtingen 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.

Rechtmatigheid

Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen onrechtmatigheden geconstateerd die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden en er is sprake van een getrouw beeld.

Totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie

Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen relevante tekortkomingen geconstateerd in de totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie op artikelniveau.

Algemene rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2010 van het gemeentefonds voldoet aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) stelt. Daarnaast heeft zij de bedrijfsvoering en de beleidsinformatie van het ministerie onderzocht. Hieronder staan de belangrijkste conclusies en resultaten van het onderzoek beschreven.

Uit het onderzoek naar de financiële informatie en de saldibalans in het Jaarverslag 2010 van het gemeentefonds blijkt dat deze voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat er geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave zijn geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

In 2010 is voor een bedrag van € 28,3 miljard aan openstaande voorschotten afgerekend. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

De informatie over de bedrijfsvoering en het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2010 van het gemeentefonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet in de positieve beoordeling van het jaarverslag 2010 en het financieel beheer geen aanleiding voor een nadere reactie.

C. JAARREKENING

6. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET GEMEENTEFONDS 2011

Verantwoordingsstaat 2011 van het gemeentefonds B(50) (x € 1000)										
		(1)			(2)			(3)		
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting			Realisatie			Verschil Realisatie en Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
01	gemeentefonds	18 110 864	18 110 864	18 110 864	18 389 983	18 576 432	18 576 432	279 119	465 568	465 568

Ons bekend,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

De Staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

7. SALDIBALANS GEMEENTEFONDS PER 31 DECEMBER 2011

Saldibalans per 31 december 2011 van het gemeentefonds (x € 1 000)					
DEBET			CREDIT		
OMSCHRIJVING	31-12-2011	31-12-2010	OMSCHRIJVING	31-12-2011	31-12-2010
1) Uitgaven t.l.v. de begroting 2010		18 381 101	2) Ontvangsten t.g.v. de begroting 2010		18 381 101
Uitgaven t.l.v. de begroting 2011	18 576 432		Ontvangsten t.g.v. de begroting 2011	18 576 432	
8) Extra comptabele vorderingen	0	0	8a) Tegenrekening extra compt. Vorderingen	0	0
10) Voorschotten	39 674 409	36 916 186	10a) Tegenrekening voorschotten	39 674 409	36 916 186
12a) Tegenrekening openstaande verplichtingen	88 904	275 353	12) Openstaande verplichtingen	88 904	275 353
Totaal	58 339 745	55 572 640	Totaal	58 339 745	55 572 640

Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2011 van het gemeentefonds

Hierna worden de saldibalansposten toegelicht. De nummering van de toelichting komt overeen met die van de saldibalansposten.

Ad 1. Uitgaven ten laste van de begroting

Ad 2. Ontvangsten ten gunste van de begroting

Bij de begrotingsuitgaven en -ontvangsten voor 2011 zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten opgenomen met betrekking tot het jaar waarvoor de Rijksrekening nog niet door de Tweede Kamer is goedgekeurd (2011).

Ad 8. Extra comptabele vorderingen

Per 31-12-2011 zijn er geen extracomptabele vorderingen.

Ad 10. Voorschotten

Hieronder zijn de betaalde voorschotten opgenomen voor nog niet definitief vastgestelde uitkeringen aan gemeenten, evenals het voorschot op de bijdrage in de kosten van de Waarderingskamer. De gemeenten ontvangen, als gevolg van de wet, voorschotten tot het bedrag waar ze vermoedelijk recht op hebben. Uitkeringen aan de gemeenten worden na afloop van het uitkeringsjaar via beschikkingen definitief vastgesteld. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat bijna volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering, de integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen. Het bedrag is in bijlage 1 bij de saldibalans gespecificeerd.

Ad 12. Openstaande verplichtingen

Onder deze post zijn de ultimo 2011 openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, en openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van onderzoek en bijdragen organisaties opgenomen. Het bedrag is in bijlage 2 bij de saldibalans gespecificeerd.

Bijlage 1 bij saldbalans 31 december 2011

Specificatie voorschotten (x € 1 000)		
	31-12-2011	31-12-2010
Art. 1.1. Onderzoek en bijdragen organisaties¹		
2010	0	1 328
2011	1 255	0
	1 255	1 328
Art. 1.2.1. Algemene uitkering gemeentefonds²		
2009	0	15 684 023
2010	15 788 312	15 564 971
2011	15 751 903	0
	31 540 215	31 248 994
Art. 1.2.2. / 1.2.3. Integratie-uitkeringen / decentralisatie-uitkeringen²		
2008	1 469 607	1 469 607
2009	1 534 148	1 534 148
2010	2 662 109	2 662 109
2011	2 467 075	0
	8 132 939	5 665 864
TOTAAL	39 674 409	36 916 186

¹ Betreft alleen de Kosten Waarderingskamer. Omdat voor de Kosten Financiële-verhoudingswet, Budget A+O-fonds, Bijdrage aan VNG en Bijdrage gemeenten inzake KING de beschikkingen reeds zijn opgemaakt, zijn de voorschotten gelijk aan € 0.

² Dit onderdeel van de tabel vergelijkt de voorschotten per 31 december 2011 waarvoor per uitkeringsjaar de beschikking nog niet definitief is opgemaakt (en de daarbij behorende omvang van de voorlopige beschikking) met de voorschotten waarvoor geldt dat de definitieve beschikking voor het betreffende uitkeringsjaar per 31 december 2010 nog niet was opgemaakt.

Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (x € 1 000)

voorschotten per 01-01-2011	36 916 186
ontstaan in 2011	18 443 574
afgerekend in 2011	15 685 351
voorschotten per 31-12-2011	39 674 409

Bijlage 2 bij saldbalans 31 december 2011

Verloop van de openstaande verplichtingen / vorderingen (x € 1 000)						
Art.	Omschrijving	Openstaande verplichtingen per 1-1-2011	Aangegane verplichtingen in 2011 (excl. positieve bijstellingen)	Tot betaling gekomen in 2011	Bijstellingen van aangegane verplichtingen uit eerdere begrotingsjaren	Openstaande verplichtingen per 31-12-2011
1.1.	Onderzoek en bijdragen organisaties ¹	1 000	19 722	19 722	0	1 000
1.2.1.	Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkering over vorige jaren	273 610	15 843 104	16 029 602	0	87 112
1.2.2. / 1.2.3.	Integratie- en decentralisatie-uitkeringen	743	2 527 157	2 527 108	0	792
Totaal		275 353	18 389 983	18 576 432	0	88 904

¹ Kosten Financiële-verhoudingswet, Kosten Waarderingskamer, Budget A+O-fonds, Bijdrage aan VNG en Bijdrage gemeenten inzake KING.

Uit een controle is gebleken dat het in het jaarverslag 2010 (Tweede Kamer, 2010–2011, 32 710 B, nr. 1) gepresenteerde bedrag aan openstaande verplichtingen per 31-12-2010 van € 274 440 000 niet correct is. Het juiste bedrag is € 275 353 000. De oorzaak van het verschil van € 913 000 is gelegen in het feit dat de verplichtingenstanden van de algemene uitkering (artikel 1.2.1) van de jaren 1998 (verschil € 400 000), 2005 (verschil € 376 000) en 2006 (verschil € 137 000) verkeerd waren meegenomen in de berekening van de stand van de openstaande verplichtingen per 31-12-2010.

D. BIJLAGEN

8. BIJLAGE 1: DE VERDIEPINGSBIJLAGE

Budgettaire geschiedenis over het jaar 2011 (x € 1 000)			
Gemeentefonds	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
<i>Ontwerp-begroting</i> (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 B, nrs. 1 en 2)	18 110 864	18 110 864	18 110 864
1. Vastgestelde begroting (Stb. 2011, 109)	18 110 864	18 110 864	18 110 864
<i>Mutaties 1e suppletoire begroting (Voorjaarsnota)</i> Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nrs. 1 en 2)	191 254	436 542	436 542
2. Vastgestelde mutatie 1e suppletoire begroting (Stb. 2011, 431)	191 254	436 542	436 542
<i>Mutatie 2e suppletoire begroting (Najaarsnota)</i> Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nrs. 1 en 2)	79 055	79 055	79 055
3. Vastgestelde mutatie 2e suppletoire begroting (Stb. 2012, 42)	79 055	79 055	79 055
<i>Voorgestelde mutatie bij slotwet</i> Ontwerp-slotwet	8 810	– 50 029	– 50 029
4. Vast te stellen mutatie bij slotwet	8 810	– 50 029	– 50 029
Totaal geraamd tevens realisatie 2011 (1+2+3+4)	18 389 983	18 576 432	18 576 432

Een uitgebreide toelichting op de bovengenoemde bedragen en mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 B, nr. 2) en in de memories van toelichting van de suppletoire begrotingen 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 32 780 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2011–2012, 33 090 B, nr. 2) van het gemeentefonds. Een uitgebreide toelichting op de mutaties bij slotwet is opgenomen in de memorie van toelichting bij genoemde wet.

9. BIJLAGE 2: LIJST MET AFKORTINGEN

A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
BCF	BTW-compensatiefonds
Bofv	Bestuurlijk overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CW	Comptabiliteitswet
EMU	Economische en Monetaire Unie
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
NJN	Najaarsnota
OEM	Overige Eigen Middelen
OSU	Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen
OW	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SiSa	Single information Single audit
SW	Slotwet
VJN	Voorjaarsnota
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

10. BIJLAGE 3: LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

Aanvullende uitkering	Uitkering op aanvraag van gemeenten waar de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekortschieten om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien, ondanks een redelijk peil van de eigen inkomsten.
Accres	Bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast, gebaseerd op een bestuurlijk overeengekomen normeringsystematiek (zie ook normeringsystematiek).
Algemene uitkering uit het gemeentefonds	Uitkering aan alle gemeenten die ten goede komt aan de algemene middelen.
Artikel 12-uitkering	Zie aanvullende uitkering uit het gemeentefonds
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds	Sinds 2008 bestaat binnen het gemeentefonds naast de algemene uitkering (zie algemene uitkering uit het gemeentefonds) en de integratie-uitkering (zie integratie-uitkering uit het gemeentefonds) 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 gemeentefonds. 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.
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 gemeentefonds. In de wet zijn tevens regels opgenomen met betrekking tot de aanvullende uitkering. Per 1 januari 1997 is de wet voor het gemeentefonds herzien.
Integratie-uitkering uit het gemeentefonds	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 integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Normeringsystematiek	Bepaling van het accres van het gemeentefonds 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».

Periodieke onderhoudsrapportage (POR)	Jaarlijkse rapportage aan de Staten-Generaal over de staat van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Wanneer de bestaande verdeling niet meer voldoet aan de kostenstructuren bij de gemeenten, dan wordt gerapporteerd hoe de verdeling kan worden aangepast, c.q. welke onderzoeken op dat gebied lopen. Het rapport verschijnt als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.
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 gemeentefonds 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 gemeentelijke behoefte aan algemene middelen.
Verdeelreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten 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.
Waarderingskamer	Zelfstandig bestuursorgaan dat toeziet op een correcte waardering van onroerende zaken in Nederland. De gemeenten dragen via het gemeentefonds bij aan de bekostiging van dit orgaan.