
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 B

Jaarverslag en slotwet gemeentefonds 2007

Nr. 1

JAARVERSLAG VAN HET GEMEENTEFONDS (B)
Aangeboden 21 mei 2008

Inhoudsopgave	blz.
A. Algemeen	4
1. Aanbieding en dechargeverlening	4
2. Leeswijzer	9
B. Beleidsverslag	10
3. Beleidsprioriteiten 2007	10
4. Beleidsartikelen	12
5. Bedrijfsvoeringparagraaf	18
C. Jaarrekening	19
6. De verantwoordingsstaat	19
7. De saldibalans	20
D. Bijlagen	23
8. Bijlage 1: Verdiepingsbijlage	23
9. Bijlage 2: Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	24
10. Bijlage 3: Lijst met afkortingen	25
11. Bijlage 4: Lijst van de belangrijke termen en hun betekenis	26

A. ALGEMEEN

1. AANBIEDING EN DECHARGEVERLENING

Aanbieding van het jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoeken ondergetekenden de beide Kamers van de Staten-Generaal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën decharge te verlenen over het in het jaar 2007 gevoerde financiële beheer met betrekking tot de uitvoering van de begroting van het gemeentefonds.

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 van haar bevindingen en haar oordeel 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.

Vornoemd rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen, naast het onderhavige jaarverslag en het hierboven genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer, de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2007. Dit jaarverslag wordt separaat aangeboden;
- b. de slotwet van het gemeentefonds over het jaar 2007. De slotwet is als afzonderlijk kamerstuk gepubliceerd; het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over het jaar 2007 met betrekking tot de onderzoeken, bedoeld in artikel 83 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit rapport, dat betrekking heeft op het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk, wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aangeboden;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2007 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2007 evenals met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2007 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de

Comptabiliteitswet 2001); het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Drs. A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,
Drs. W. J. Bos

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, evenals het jaarverslag van het provinciefonds, 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 2007 betrekking hebbende, begrotingen van het gemeentefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2007 en de 1e en 2e suppletore begrotingen 2007) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij de ontwerpbegroting 2007 van het gemeentefonds van belang zijn, maar ook zal worden ingegaan op de realisatie van de eerste stappen van het door het nieuwe kabinet geformuleerde nieuwe beleid inzake de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijk en medeoverheden.

Het jaarverslag is verdeeld in twee onderdelen: het beleidsverslag en de jaarrekening. Het beleidsverslag is een terugblik op het gevoerde beleid in 2007. 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 2007 wat betreft het gemeentefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat en de saldibalans gepresenteerd. Ten slotte volgen er nog drie bijlagen (verdiepingsbijlage, aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en een lijst van de belangrijkste termen en hun betekenis).

B. BELEIDSVERSLAG

3. BELEIDSPRIORITEITEN 2007

Dit jaarverslag gaat in op de in 2007 gerealiseerde beleidsprioriteiten. Uitgangspunt daarbij is in de eerste plaats de oorspronkelijk in de begroting 2007 geformuleerde beleidsprioriteiten. Met het aantreden van het nieuwe Kabinet vormde 2007 ook het jaar waar een start is gemaakt met een nieuw beleid inzake de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijk en medeoverheden. Het onderstaande verslag moet in die context gelezen worden.

Onderdeel A. beschrijft de realisatie van de beleidsprioriteiten in 2007. Vervolgens worden in onderdeel B. de budgettaire en financiële consequenties van deze beleidsprioriteiten weergegeven.

A. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2007

Financiële verhouding

De financiële verhouding tussen rijk en medeoverheden heeft in 2007 de aandacht gekregen die het verdient. Een goede financiële verhouding draagt sterk bij aan het herstel van de bestuurlijke verhoudingen en daarmee aan het functioneren van het openbaar bestuur. In 2007 is een gezonde basis gelegd voor de verhoudingen met de medeoverheden gedurende deze kabinetsperiode. De concrete afspraken zijn neergelegd in het bestuursakkoord met de VNG en de financiële afspraken voor 2008 met het IPO. In de begrotingen 2008 van het gemeentefonds en provinciefonds is nader ingegaan op de beleidsagenda ten aanzien van de financiële verhouding.

De volgende wapenfeiten van 2007 dragen nadrukkelijk bij tot het realiseren van meer beleidsvrijheid voor medeoverheden, zoals ook opgenomen als één van de beleidsprioriteiten in de begroting van het ministerie van BZK.

- Het onverkort toepassen van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet, waarbij de verantwoordelijkheid voor het aangeven van kosten en bekostigingswijze van taakwijzigingen bij medeoverheden ligt bij de vakministers;
- Het continueren van de normeringsystematiek (trap op, trap af) voor deze kabinetsperiode. In het voorjaar 2007 is de evaluatie van de normeringsystematiek vastgesteld. Het maakt onderdeel uit van het gesloten bestuursakkoord. Hiermee is gewaarborgd dat medeoverheden voldoende middelen tot hun beschikking hebben om de taken uit te voeren. Het bestuurlijk overleg Financiële verhouding is het gremium waarin dat ook jaarlijks bestuurlijk getoetst wordt. Voorts zijn er nadere afspraken gemaakt over het accres van de fondsen;
- Er zijn afspraken gemaakt over het belastinggebied van gemeenten. Een kernpunt daarvan was het schrappen van de limitering van de OZB. Dat is per 1 januari 2008 gerealiseerd. De huidige wetgeving legt geen normering vanuit rijkszijde meer op aan individuele gemeenten. Het kabinet en de VNG hebben wel afspraken gemaakt over de totstandkoming van een macronorm voor de opbrengsten van de OZB. Over de samenstelling van het belastinggebied wordt in 2008 nader bestuurlijk overleg gevoerd;
- De eind 2007 ingestelde Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, heeft onder meer tot taak de decentralisatievoorstellen uit het bestuursakkoord met kracht te bevorderen. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan het verminderen van bestuurlijke

drukte en het vergroten van de benodigde bestuurskracht en de daarbij passende financiële verhouding.

Single information en single audit

Vanaf het verantwoordingsjaar 2006 geldt een nieuwe verantwoording- en controlemethodiek voor specifieke uitkeringen. Deze systematiek – Single information en Single audit – zorgt voor een flinke administratieve lasten- en bureaucratieverlichting voor medeoverheden en het rijk. Voor het jaar 2006 gold Single information en Single audit voor 29 specifieke uitkeringen, waarvan ong. 26 (mede) voor gemeenten. In 2007 is dit aantal uitgebreid tot 80 specifieke uitkeringen, waarvan ruim 70 (mede) voor gemeenten. In 2008 wordt samen met externe partijen, zoals gemeenten, Algemene Rekenkamer, provincies, vakdepartementen en CBS, gewerkt aan een verdere optimalisering en invoering van de methodiek van Single information en Single audit. Met Single information en Single audit wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de jaarrekening, de controle daarvan en de planning- en controlcyclus van de besturen van gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

B. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteiten 2007

Er hebben zich in het begrotingsjaar 2007 geen belangrijke mutaties voorgedaan die verbonden kunnen worden aan bovenstaande realisatie van beleidsprioriteiten. Wel hebben, zoals gebruikelijk, in het kader van de normeringssystematiek diverse (omvangrijke) mutaties plaatsgevonden. Het gaat daarbij om de nacalculaties 2006 en 2007 en het accres 2007.

Nacalculatie behoedzaamheidsreserve 2006

In 2007 is op grond van de uitkomst van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven in de Voorlopige Rekening 2006 de behoedzaamheidsreserve 2006 ter grootte van € 208 739 000 voor een beperkt deel tot uitbetaling gekomen, namelijk € 26 694 000.

Accres 2007

In de voorschotbedragen 2007 is rekening gehouden met een accres voor 2007 van € 819 618 000. Op het daarmee bijgestelde uitgaven budget is de behoedzaamheidsreserve ter grootte van € 208 739 000 in mindering gebracht. Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve die in 2007 is ingehouden. De nacalculatie (€ 248 505 000) overtreft het bedrag van de behoedzaamheidsreserve, de behoedzaamheidsreserve is niet toereikend om de daling van het accres in 2007 op te vangen. De gemeenten zullen een bedrag van € 39 766 000 (€ 208 739 000 minus € 248 505 000) moeten terugbetalen, dit houdt in dat € 39 766 000 wordt ingehouden op het accres 2008. De nacalculatie zal een meerjarig effect hebben.

4. BELEIDSARTIKELLEN

1. Algemene beleidsdoelstelling

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen, evenals de provinciefondsbegroting, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting 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 systeemverantwoordelijk 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.

Succesfactoren van beleid

Ondanks dat de fondsbeheerders slechts systeemverantwoordelijk zijn, neemt dat niet weg dat van tijd tot tijd vragen opkomen of de gemeenten als collectiviteit geen andere prioriteiten zouden moeten opstellen, 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 € 1 000)							
Gemeentefonds	Realisatie				Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Verschil	
	2003	2004	2005	2006			2007
Verplichtingen:	13 476 408	12 019 858	11 898 800	13 458 431	15 011 739	14 912 871	98 868
Uitgaven:	13 831 143	11 817 526	11 996 218	13 435 995	15 094 194	14 704 132	390 062
1.1. Apparaatsuitgaven							
1.1.1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 597	1 077	1 110	2 178	1 245	2 091	- 846
1.1.2. Kosten Waarderingskamer	1 112	1 108	1 158	1 165	1 119	1 158	- 39
1.1.3. Budget A+O-fonds	4 828	5 095	5 076	5 073	5 218	5 073	145
1.2. Programmauitgaven							
1.2.1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	13 733 037	11 725 858	11 912 956	13 334 468	13 570 449	13 347 714	222 735
1.2.2. Integratie-uitkeringen	90 569	84 388	75 918	93 111	1 516 164	1 348 097	168 067
Ontvangsten:	13 831 143	11 817 526	11 996 218	13 435 995	15 094 194	14 704 132	390 062
Apparaatsontvangsten							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer 2006	0	235	79	149	122	0	122
Programmaontvangsten							
1. Ontvangsten ex art. 4 Fvw	13 831 143	11 817 291	11 996 139	13 435 846	15 094 072	14 704 132	389 940

Toelichting

Onderdeel verplichtingen

Ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde begroting zijn de verplichtingen met € 98 868 000 opwaarts bijgesteld. Dit bedrag is het saldo van de mutaties die bij eerste (€ 186 290 000), 2de suppletore (€ 123 127 000) en in de slotwet (- € 210 549 000) zijn aangebracht. Bij slotwet worden de verplichtingen met € 210 549 000 neerwaarts bijgesteld. Belangrijkste oorzaak daarvan is de berekening van het zogenaamde accres. De ontwikkeling van de netto Rijksuitgaven is feitelijk lager gebleken dan geraamd. Anderzijds leiden een aantal slotwet-mutaties tot een bijstelling. In de Slotwet is een nadere toelichting op deze mutaties te vinden.

Onderdeel uitgaven

- Kosten Financiële-verhoudingswet

Het gerealiseerde bedrag komt € 846 000 lager uit dan in de ontwerp-begroting 2007 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor kosten Financiële-verhoudingswet komt hiermee op € 1 245 000.

– *Kosten Waarderingskamer*

Het gerealiseerde bedrag komt € 39 000 lager uit dan in de ontwerp-begroting 2007 werd geraamd. Het gerealiseerde bedrag voor *Kosten Waarderingskamer* komt daarmee uit op € 1 119 000.

– *Bijdrage Stichting A+O-fonds gemeenten*

Het gerealiseerde bedrag komt € 145 000 hoger uit dan in de ontwerp-begroting werd geraamd. Dit vloeit voort uit een positieve bijstelling van de verplichtingen en uitgaven met € 114 000 bij de 1ste suppletore begroting en € 31 000 bij de 2de suppletore begroting ten gevolge van de ontwerp-begroting 2007 van de stichting A+O-fonds gemeenten. Het aandeel hierin van de gemeenten was € 145 000 meer dan oorspronkelijk begroot. Het bedrag voor de Bijdrage Stichting A+O-fonds gemeenten komt daarmee uit op € 5 218 000.

– *Algemene uitkering*

De uitgaven van de algemene uitkering van het gemeentefonds worden ten opzichte van de oorspronkelijke vastgestelde begroting verhoogd met € 222 735 000 en komen daarmee in totaal op € 13 570 449 000. Bij de 1ste en 2de suppletore begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 223 749 000 (positief) en € 51 749 000 (positief). In de slotwet vindt een mutatie plaats van € 52 762 000 (negatief). Daarbij is een tweetal correcties bij slotwet relevant: 1. € 11 129 000 van de algemene uitkering naar de integratie uitkering, en 2. een bedrag van € 1 500 000 van de post kosten uitvoering financiële verhouding naar de algemene uitkering. Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletore begrotingen (Kamerstukken II 2006/2007, 31 061 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2007/2008, 31 290 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 € 168 067 000 en komen daarmee in totaal op € 1 516 164 000. Bij de 1ste en 2de suppletore begrotingen hebben eerdere mutaties plaatsgevonden van respectievelijk € 87 090 000 (positief) en € 69 847 000 (positief) en in de slotwet € 11 129 000 (positief). Een toelichting op deze mutaties is te vinden in de memories van toelichting van beide suppletore begrotingen (Kamerstukken II 2006/2007, 31 061 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2007/2008, 31 290 B, nr. 2) en in de slotwet.

Onderdeel ontvangsten

– *Terugontvangsten Waarderingskamer*

Er heeft in 2007 een terugboeking naar het gemeentefonds plaatsgevonden vanuit de Waarderingskamer. Deze terugboeking van € 121 607 betreft het gemeentelijke aandeel in de onderuitputting van het budget van 2006 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 2007 worden de ontvangsten ex artikel 4 van de Financiële-verhoudingswet, met € 389 940 000 verhoogd tot € 15 094 072 000.

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 bepaald op basis van de normeringsystematiek. 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 normeringsystematiek op enig moment onredelijk vindt, kan dit in het bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld.

Doelbereiking:

1. De werking van de normeringsystematiek

Voor de beoordeling van de werking van de normeringsystematiek kan gekeken worden naar twee indicatoren: de uitkomsten van het halfjaarlijks bestuurlijk overleg en de evaluatie van de normeringsystematiek. Die evaluatie vindt eens in de vier jaar plaats; de meest recente is in het najaar van 2006 afgerond. De conclusie was dat het systeem nog steeds goed werkt en een aantal verbeteringsvoorstellen zullen worden uitgewerkt. In het voorjaar 2007 is de evaluatie vastgesteld. Het maakt onderdeel uit van het gesloten bestuursakkoord. In het Bestuursakkoord is gewaarborgd dat medeoverheden voldoende middelen tot hun beschikking hebben om de taken uit te voeren. Het Bestuurlijk Overleg Financiële verhouding is het gremium waarin dat ook jaarlijks bestuurlijk getoetst wordt. Er zijn daarbij ook nadere afspraken gemaakt over het accres van de fondsen.

2. Financieel Overzicht Gemeenten (F.O.G.)

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 F.O.G. is een uitvloeisel van het Plan van aanpak transparantie (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 F.O.G. 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 2008 van het gemeentefonds, laten voor de periode 2008–2011 een financiële ruimte zien die oploopt van € 470 mln in 2008 tot € 1 066 mln in 2011. In het bestuurlijk overleg is afgesproken het F.O.G. niet meer apart uit te brengen, maar de relevante gegevens op te nemen in de fondsbegroting.

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 voorzieningenpakket 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.

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 2008, bevat een terugblik op de verdeling in 2007. Ook is de geactualiseerde onderhoudsagenda opgenomen.

Een belangrijke wijziging in 2007 betrof het cluster Openbare Orde en Veiligheid. De omvang van dit cluster is vergroot, omdat uit onderzoek is gebleken dat gemeenten op dit terrein een hoger uitgavenniveau hebben dan waar in de verdeelsystematiek vanuit wordt gegaan. In 2008 zal ook de verdeling op dit cluster worden gewijzigd.

De effecten van de volume-aanpassing in 2007 zijn in het POR terug te zien, zij het dat het verschil tussen gemeentefondsverdeling en feitelijke netto-uitgaven nog wel bestaat. Dat verschil bestaat overigens ook op andere clusters. Omdat gemeenten echter uit de zogenaamde «Overige Eigen Middelen» (kortweg OEM) meer inkomsten genereren dan waarmee het gemeentefonds rekening houdt, lopen inkomsten en uitgaven toch netjes rond.

Uit het POR 2008 komt het cluster Kunst en Ontspanning naar voren als cluster dat aandacht behoeft. Al enkele jaren achtereen zijn de feitelijke uitgaven van gemeenten op dit cluster hoger dan het ijkpunt (de «norm») in het gemeentefonds. Het is echter lastig om een patroon hierin te ontdekken; bij de ene gemeente gaat het om uitgaven op gebied van

sport, bij de andere om bibliotheken of theaters. Dat maakt het moeilijk te duiden, waarbij ook meespeelt dat dit soort uitgaven een tamelijk grote mate van gemeentelijke beleidsvrijheid kent, en dan is het moeilijker om een genormeerde uitspraak te doen.

In overleg met de vakdepartementen (OCW, VWS) zullen de fondsbeheerders bezien of en zo ja hoe, bijstelling van dit cluster noodzakelijk is.

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.

C-JAARREKENING

6. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET GEMEENTEFONDS 2007

Verantwoordingsstaat 2007 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	14 912 871	14 704 132	14 704 132	15 011 739	15 094 194	15 094 194	98 868	390 062	390 062

Ons bekend,

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Drs. A. Th. B. Bijleveld-Schouten

De minister van Financiën,
Drs. W. J. Bos

7. SALDIBALANS GEMEENTEFONDS PER 31 DECEMBER 2007

Saldibalans per 31 december 2007 van het gemeentefonds (x € 1 000)					
DEBET			CREDIT		
OMSCHRIJVING	31-12-2007	31-12-2006	OMSCHRIJVING	31-12-2007	31-12-2006
1) Uitgaven t.l.v. de begroting 2006		13 435 995	2) Ontvangsten t.g.v. de begroting 2006		13 435 995
Uitgaven t.l.v. de begroting 2007	15 094 194		Ontvangsten t.g.v. de begroting 2007	15 094 196	
5) Uitgaven buiten begrotingsverband	668		6) Ontvangsten buiten begrotingsverband	668	
10) Voorschotten	30 103 349	28 588 075	10a) Tegenrekening voorschotten	30 103 349	28 588 075
12a) Tegenrekening openstaande verplichtingen	4 440	108 292	12) Openstaande verplichtingen	4 440	108 292
Totaal	45 202 651	42 132 362	Totaal	45 202 653	42 132 362

Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2007 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 2007 zijn de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten opgenomen met betrekking tot het jaar waarvoor de Rijksrekening nog niet door de Tweede Kamer is goedgekeurd (2007).

Ad 5. Uitgaven buiten begrotingsverband (intra-comptabele vorderingen)

Dit betreft een vordering op BZK Hoofdstuk VII die in het eerste kwartaal van 2008 verrekend zal worden.

Ad 6. Ontvangsten buiten begrotingsverband (intra-comptabele schulden)

Dit betreft een bedrag dat door het Ministerie van Financiën teveel is gestort op onze rekening-courant. Het bedrag zal in 2008 gecorrigeerd worden.

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. Het totaalbedrag van de betaalde voorschotten bestaat bijna volledig uit voorschotten aan gemeenten op de algemene uitkering. Het bedrag is in bijlage 1 bij de saldibalans gespecificeerd.

Ad 12. Openstaande verplichtingen

Onder deze post zijn de ultimo 2007 openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de integratie-uitkeringen, en openstaande betalingsverplichtingen uit hoofde van de Kosten Financiële verhoudingswet opgenomen. In de onderstaande tabel is een toelichting opgenomen.

Openstaande verplichtingen 31-12-2007 (x € 1 000)	
a. Effect nacalculatie accres 2007:	- 39 766
b. Uitvoering Financiële-verhoudingswet:	1 000
c. Wijziging betalingsverloop algemene uitkering:	43 133
d. Wijziging betalingsverloop wachtgelden:	73
Totaal openstaande verplichtingen per 31-12-2007:	4 440

Bijlage 1 bij saldbalans 31 december 2007

Specificatie voorschotten (x € 1 000)*			
	31-12-2007	31-12-2006	
Art. 1.1.2 Kosten Waarderingskamer			
2006 Voorschot kosten Waarderingskamer	0	1 165	
2007 Voorschot kosten Waarderingskamer	1 119	0	
	1 119	1 165	
Art. 1.2.1 Algemene uitkering gemeentefonds**			
1997	0	10 041	
1998	0	10 613	
1999	0	11 582	
2000	0	12 355	
2001	805 818	819 235	
2002	856 705	871 259	
2003	879 818	1 029 007	
2004	793 613	806 711	
2005	0	11 800 479	
2006	13 337 850	13 215 628	
2007	13 428 426	0	
	30 102 230	28 586 910	
TOTAAL	30 103 349	28 588 075	

* Geen specificaties zijn opgenomen bij art. 1.1.1 (geheel), art. 1.1.3 (geheel) en art. 1.2.2 (geheel). Aangezien voor deze uitkeringen ultimo 2006 reeds beschikkingen zijn opgemaakt, zijn de voorschotten gelijk aan € 0.

** Dit onderdeel van de tabel vergelijkt de voorschotten per 31 december 2007 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 2006 nog niet was opgemaakt.

Mutatieoverzicht voorschotten gemeentefonds (x € 1 000)	
voorschotten per 01-01-2007	28 588 075
ontstaan in 2007	13 568 459
afgerekend in 2007	12 053 185
voorschotten per 31-12-2007	30 103 349

D. BIJLAGEN

8. BIJLAGE 1: DE VERDIEPINGSBIJLAGE

Budgettaire geschiedenis over het jaar 2007 (x € 1 000)			
Gemeentefonds	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
<i>Ontwerp-begroting</i> (Kamerstukken II 2006/2007, 30 800 B, nrs. 1 en 2)	14 912 871	14 704 132	14 704 132
1. Vastgestelde begroting (Stb. 2007, 141)	14 912 871	14 704 132	14 704 132
<i>Mutaties 1e suppletore begroting (Voorjaarsnota)</i> Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2006–2007, 31 061 B nrs. 1 en 2)	186 290	311 953	311 953
2. Vastgestelde mutatie 1e suppletore begroting (Stb. 2007, 403)	186 290	311 953	311 953
<i>Mutatie 2e suppletore begroting (Najaarsnota)</i> Ontwerp-suppl. begroting (Kamerstukken II 2007/2008, 31 290 B, nrs. 1 en 2)	123 127	123 127	123 127
3. Vastgestelde mutatie 2e suppletore begroting (Stb. 2008, 72)	123 127	123 127	123 127
<i>Voorgestelde mutatie bij slotwet</i> Ontwerp-slotwet	– 210 549	– 45 018	– 45 018
4. Vast te stellen mutatie bij slotwet	– 210 549	– 45 018	– 45 018
Totaal geraamd tevens realisatie 2007 (1+2+3+4)	15 011 739	15 094 194	15 094 194

Een uitgebreide toelichting op de bovengenoemde bedragen en mutaties is te vinden in de memorie van toelichting van de ontwerp-begroting 2007 (Kamerstukken II 2006–2007, 30 800 B, nr. 2) en in de memories van toelichting van de suppletore begrotingen 2007 (Kamerstukken II 2006/2007, 31 061 B, nr. 2 en Kamerstukken II 2007/2008, 31 290 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: AANBEVELINGEN ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het Jaarverslag 2006 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.

2.1 Financiële informatie

De uitgaven van het gemeentefonds in 2006 bedroegen: € 13 436 miljoen. De verplichtingen bedragen € 13 383 miljoen, en de ontvangsten € 13 436 miljoen.

Uit het onderzoek naar de financiële informatie in het Jaarverslag 2006 van het gemeentefonds blijkt dat deze voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

2.2 Saldibalans en toelichting

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2006 van het gemeentefonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt.

In 2006 is voor een bedrag van € 25 587 miljoen aan openstaande voorschotten afgerekend. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze afrekeningen voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

2.3 Informatie over de Bedrijfsvoering

Over de bedrijfsvoering geeft de Algemene Rekenkamer voor het gemeentefonds geen afzonderlijk oordeel, aangezien het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover in het departementale jaarverslag rapporteert.

2.4 Informatie over beleid

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2006 van het gemeentefonds is op deugdelijke manier tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingseisen.

Reactie minister

De minister ziet in de positieve beoordeling van het jaarverslag 2006 en het financieel beheer geen aanleiding voor een nadere reactie.

10. BIJLAGE 3: LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB	algemene maatregel van bestuur
A+O fonds	Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Gemeenten
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BCF	BTW-compensatiefonds
BDUR	Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen
Bofv	Bestuurlijk Overleg financiële verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de statistiek
EKD, JGZ en VWI	Elektronisch kinddossier in de Jeugdgezondheidszorg en de Verwijsindex
EMU	Economische en Monetaire Unie
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FOG	Financieel Overzicht Gemeenten
Fvw	Financiële-verhoudingswet
GF	Gemeentefonds
GSB	Grote stedenbeleid
IPO	Interprovinciaal Overleg
MILH	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen
OEM	Overige Eigen Middelen
OOV	Openbare orde en veiligheid
OSU	Overzicht Specifieke Uitkeringen
OWB	Ontwerpbegroting
OZB	Onroerende-zaakbelastingen
PF	Provinciefonds
POR	Periodiek Onderhoudsrapport
SiSa	Single information Single audit
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten

11. BIJLAGE 4: 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 normeringssystematiek (zie ook normeringssystematiek).
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
Behoedzaamheidsreserve	Gedeelte van de algemene uitkering dat niet aan de gemeenten, € 208 739 000 in 2007 en € 110 000 000 voor 2008 en verder, wordt uitgekeerd, maar als reservering apart wordt gehouden. Eventuele fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering uit hoofde van de normeringssystematiek worden na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de behoedzaamheidsreserve. Indien er achteraf voldoende ruimte is om de behoedzaamheidsreserve uit te keren, dan gebeurt dit ook. Het kan echter ook voorkomen dat de behoedzaamheidsreserve slechts ten dele of helemaal niet wordt uitgekeerd.
Cluster	Samenhangend geheel van beleidsterreinen uit oogpunt van kostenoriëntatie en verdeling.
Financiële-verhoudingswet	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 herverdeeffecten. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang naar de algemene uitkering.
Normeringssystematiek	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». De methode is sinds 1995 van toepassing.

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.