Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018

Provinciefonds (C)

Rapport bij het jaarverslag

2019

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 Provinciefonds (C)

Rapport bij het jaarverslag

Vooraf

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

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

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds, dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën.

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2018 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018.
Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2018*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het Verantwoordingsonderzoek 2018.

Inhoud

1 Onze conclusies 5

2 Feiten en cijfers 6

3 Financiële informatie 8
3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie 8

4 Bedrijfsvoering 10
4.1 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie 10

5 Beleidsresultaten 11
5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie 11

6 Reactie minister 12

Bijlage 1 – Overzicht fouten en onzekerheden provinciefonds 2018 13

Bijlage 2 – Over het verantwoordingsonderzoek 14

Bijlage 3 – Literatuurlijst 16

Bijlage 4 – Eindnoot 17

1 Onze conclusies

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën leggen in hun jaarverslag over het provinciefonds verantwoording af over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de bekostiging van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken met betrekking tot het provinciefonds.

Onze oordelen over de beleidsinformatie, de bedrijfsvoeringsinformatie en de financiële informatie in het jaarverslag van het provinciefonds zijn positief, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van decentralisatie-uitkeringen.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken we de conclusies verder uit:

- Oordeel over financiële verantwoordingsinformatie (hoofdstuk 3);
- Oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie (hoofdstuk 4);
- Oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie (hoofdstuk 5);
- Reactie minister (hoofdstuk 6).

2 Feiten en cijfers

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

Vanuit het provinciefonds zijn in 2018 voor € 2.454,3 miljoen uitgaven gedaan. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 2.454,4 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 2.454,3 miljoen. De uitgaven ten laste van het provinciefonds beslaan 1,04% van de totale rijks-uitgaven over 2018.

Tabel 1 *Provinciefonds (C) in cijfers in miljoenen €*

	2016	2017	2018
Verplichtingen	2.493,7	2.569,6	2.454,4
Uitgaven	2.493,5	2.569,6	2.454,3
Ontvangsten	2.493,5	2.569,6	2.454,3

In tabel 2 zijn de uitgaven vanuit het provinciefonds uitgesplitst.

Tabel 2 *Uitsplitsing provinciefonds (C) in cijfers in miljoenen €*

	2016	2017	2018
Algemene uitkering	2.263,9	2.051,4	2.052,0
Decentralisatie-uitkeringen	229,5	518,2	402,3

De provincies kunnen alle middelen in het provinciefonds naar eigen inzicht uitgeven om autonome en medebewindstaken te bekostigen. Afhankelijk van het type uitkering geldt een andere verdeelsystematiek.

In een brief aan de Tweede Kamer van 6 juli 2018 (BZK, 2018) kondigde de minister van BZK de heroverweging van het stelsel van financiële verhoudingen aan. Ze geeft aan dat ze de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet niet ter discussie wil stellen. Deze uitgangspunten zijn: *"de verdeling van geld moet aansluiten bij de kosten die gemeenten en provincies maken en de inkomsten die zij zelf kunnen genereren (kostenoriëntatie), globaal genoeg zijn om de keuzevrijheid van overheden niet te beperken, niet door overheden*

beïnvloedbaar zijn (objectief) en flexibel genoeg zijn om in te kunnen spelen op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Daarnaast moet er sprake zijn van een helderheid in taken en plichten van de betrokken partijen." Reden die ze noemt is dat *"uit verschillende evaluaties blijkt dat het stelsel voldoende ruimte biedt om grote wijzigingen – zoals de decentralisaties in het sociaal domein – in te passen."* Verder geeft ze aan de balans tussen de uitgangspunten wel opnieuw tegen het licht te willen houden: *"De huidige inrichting wordt als te ingewikkeld en intransparant ervaren. Dit is mede het gevolg van ad hoc keuzes, waarbij de integraliteit van het stelsel als geheel uit het oog is verloren."* In de brief kondigt de minister verder aan kennis over financiële verhoudingen te willen verspreiden en het financiële stelsel transparanter te willen maken. We wijzen u er op dat we in ons rapport 'Resultaten verantwoordings-onderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)' (Algemene Rekenkamer, 2019) nader ingaan op het belang van het bij de tijd brengen van het uitkeringsstelsel.

Uit figuur 1 komt naar voren dat het hele fonds aan provincies wordt uitgekeerd.

De uitgaven van het provinciefonds zijn bijdragen aan medeoverheden
(bedragen in miljard €)

Figuur 1 *Uitgaven provinciefonds in 2018*

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds (BZK, 2019).

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau.

Op onze website (www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2018) vindt u een totaaloverzicht van alle fouten en onzekerheden die we aantroffen in:

- Verplichtingen
- Uitgaven/ontvangsten
- Saldibalans
- Afgerekende voorschotten

Fouten en onzekerheden in de uitgaven staan in een afzonderlijk overzicht in bijlage 1.

3.1 Oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen, met uitzondering van fouten in de rechtmatigheid van de uitgaven in de verantwoordingsstaat.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

Voorbehoud slotwetmutaties – nog door parlement te autoriseren budgetten

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds is op totaalniveau rechtmatig, met uitzondering van fouten in de verantwoordingsstaat betreffende de uitgaven voor een bedrag van € 121,4 miljoen. 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 provinciefonds in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Overdrachtsuitgaven via decentralisatie-uitkering onrechtmatig

De Financiële-verhoudingswet regelt de financiële verhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden. In de wet en memorie van toelichting is vastgelegd welke instrumenten er zijn voor het uitkeren van overdrachtsuitgaven aan provincies en gemeenten. Wij hebben in 2018 de onder de decentralisatie-uitkering verantwoorde uitkeringen nader onderzocht. Uit ons onderzoek blijkt dat er diverse decentralisatie-uitkeringen bestaan, waaronder die voor de regiodeals, die op gespannen voet staan met de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden die een dergelijke uitkering kenmerkt. Er is dan ook sprake van onrechtmatigheden omdat een belangrijk deel van de decentralisatie-uitkeringen niet voldoet aan de in de wet gestelde bepalingen. Dit leidt tot een onrechtmatigheid in de uitgaven voor het provinciefonds van € 121,4 miljoen. Hiermee is de tolerantiegrens voor het totaal van de in het jaarverslag verantwoorde uitgaven overschreden. In ons rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)' (Algemene Rekenkamer, 2019) gaan we hier nader op in.

3.1.2 Oordeel betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie onderzocht.

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds is op totaalniveau betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid financiële verantwoordingsinformatie op artikelniveau

De financiële verantwoordingsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds is op artikelniveau rechtmatig, betrouwbaar en ordelijk en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen.

4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van BZK en de minister van Financiën in het Jaarverslag 2018 van het provinciefonds hebben opgenomen over de bedrijfsvoering rond dit fonds.

Wij geven in dit hoofdstuk enkel een oordeel over de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Voor het oordeel over financieel- en materieel beheer en overige aspecten in de bedrijfsvoering wordt u verwezen naar ons rapport 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)'.

4.1 Oordeel over de totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

Wij hebben de betrouwbaarheid van de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie in het jaarverslag onderzocht in aanvulling op ons oordeel over de bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

5 Beleidsresultaten

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van BZK en de minister van Financiën in het Jaarverslag 2018 van het provinciefonds hebben opgenomen over het gevoerde beleid. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

5.1 Oordeel over de totstandkoming beleidsinformatie

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds is betrouwbaar tot stand gekomen en is niet strijdig met de financiële verantwoordingsinformatie.

6 Reactie minister

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft, mede namens de staatssecretaris van Financiën, op 24 april 2019 gereageerd op ons conceptrapport[1]. Hieronder geven we haar reactie weer. De reactie staat op www.rekenkamer.nl. De reactie van de minister van BZK geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

"Tot mijn genoegen constateert u dat de in het jaarverslag opgenomen financiële verantwoordingsinformatie op totaalniveau voldoet aan de daaraan te stellen eisen en op totaalniveau rechtmatig is. Met betrekking tot de rechtmatigheid maakt u een uitzondering voor fouten in de rechtmatigheid van de uitgaven in de verantwoordingsinformatie. Tevens stelt u vast dat de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is weergegeven en voldoet aan de regels voor het inrichten van de jaarverslagen. Met betrekking tot de bedrijfsvoeringsinformatie en de beleidsinformatie concludeert u dat deze betrouwbaar tot stand gekomen zijn en niet strijdig zijn met de financiële verantwoordingsinformatie. Gelet op uw overwegend positieve oordeel, zie ik geen aanleiding voor een nadere reactie op de meeste van deze aspecten.

Wel wil ik kort ingaan op de door u geconstateerde fouten in de rechtmatigheid van de uitgaven. Deze hangen samen met uw beoordeling van de toepassing van het instrument decentralisatie-uitkeringen. Deze beoordeling is opgenomen in uw verantwoordingsonderzoek bij het jaarverslag van BZK, hoofdstuk VII van de Rijksbegroting. In mijn reactie op dat verantwoordingsonderzoek zal ik dan ook nader ingaan op dit onderwerp."

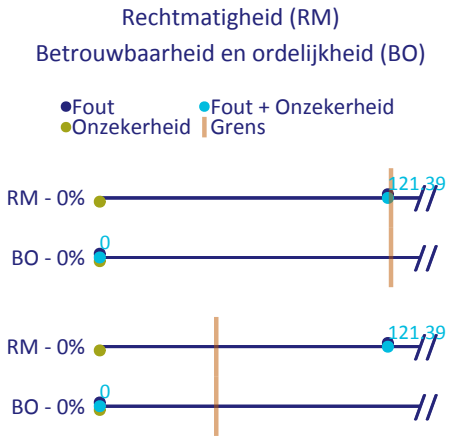
Bijlage 1

Overzicht fouten en onzekerheden provinciefonds 2018

In het overzicht 'fouten en onzekerheden' vermelden wij onze bevindingen op artikelniveau ten behoeve van ons oordeel over de financiële informatie in het *Jaarverslag 2018* van het provinciefonds.

Uitgaven (bedragen x € 1.000)

Artikel	Verantwoord bedrag
Provinciefonds	2.454.311 122.716 tolerantiegrens
Totaal	**2.454.311** **49.086 tolerantiegrens**



Bijlage 2

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij onderzoeken ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek resulteert in onze verklaring van goedkeuring bij de Rijksrekening en de saldibalans van het Rijk. Deze zijn opgenomen in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer voor het verantwoordings-onderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen is gericht op het vaststellen:

- of de financiële verantwoordingsinformatie betrouwbaar en ordelijk is en de financiële transacties rechtmatig zijn – dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotings-wetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de (niet-financiële) verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering betrouwbaar tot stand gekomen is en niet in strijd is met de financiële informatie;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken we gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Onze werkwijze is gebaseerd op risicoanalyse en we onderzoeken daarom niet iedere geldstroom tot in detail.
Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister.
Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat we 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 we kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen.
Voor de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfs-voering beoordelen wij of deze ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van de ministeries onderzoeken wij of het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de daartoe bijgehouden administraties van het Rijk voldoen aan de normen van doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid en betrouwbaarheid.

Omdat het niet mogelijk is alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben we een meerjarige aanpak ontwikkeld. We richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Minstens eens in de 3 jaar onderzoeken we alle belangrijke beheersmaatregelen ('key controls') van het financieel beheer. Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' of een 'ernstige onvolkomenheid'. In onze rapporten geven we niet alleen informatie over de onvolkomenheden, maar ook over belangrijke risico's en aandachtspunten.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar beleidsthema's. In het onderzoek gaat het vooral om de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren, en of zij het parlement hierover voldoende informeren.
Wij onderzoeken:

- hoeveel geld er wordt besteed aan het beoogde doel;
- of voor dat geld de beloofde prestaties worden geleverd;
- in hoeverre het beoogde doel wordt bereikt met dit geld;
- of de Staten-Generaal in begroting, jaarverslag en andere kamerstukken voldoende informatie hebben gekregen.

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

Bijlage 3

Literatuurlijst

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2019). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*. Den Haag: eigen beheer.

BZK (2018). *Kamerbrief bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeente- en provinciefonds*. Tweede kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 775, nr.18. Den Haag.

BZK (2019). *Jaarverslag en slotwet Provinciefonds 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Wet- en regelgeving

Financiële-verhoudingswet. Wet van 21 oktober 1996, houdende regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten.

Bijlage 4

Eindnoot

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

Voorlichting

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

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2019