

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2012

1. Inleiding

Hierbij bied ik u aan het standpunt van het kabinet over de evaluatie van SiSa. Het evaluatierapport SiSa van 17 februari 2012 is u op 14 maart jl. toegezonden.¹

Vanaf het rekeningjaar 2006 worden specifieke uitkeringen verantwoord via het principe van Single information Single audit (SiSa)². Bij aanvang is afgesproken het systeem na een aantal jaren te evalueren. Deze evaluatie is in de periode van september 2011 tot februari 2012 door het ministerie uitgevoerd, samen met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), beleidsdepartementen en gemeenten. Zij vormden de Begeleidingscommissie SiSa evaluatie. De Algemene Rekenkamer (ARK) was agendalid van de Begeleidingscommissie.

Bij de start van de evaluatie was voor de Begeleidingscommissie duidelijk dat SiSa, gezien vanuit het bereiken van het daarmee beoogde doel, namelijk lastenverlichting bij de medeoverheden, niet ten principale behoefde te worden geëvalueerd. Alle betrokken partijen zijn tevreden over de lastenverlichting die SiSa tot nog toe heeft opgeleverd. De Begeleidingscommissie heeft daarom gekozen voor een evaluatie van SiSa waarbij praktische verbeteringen in de opzet van SiSa aangedragen konden worden, uiteraard met behoud van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. De hieruit resulterende aanbevelingen zullen verderop in deze brief worden behandeld. De resultaten van de evaluatie bieden waardevolle aanknopingspunten voor de verdere versterking en ontwikkeling van SiSa. Ze sluiten in die zin goed aan bij de maatregelen die ik heb genomen naar aanleiding van de door departementale

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 B, nr. 10.

² SiSa betekent: eenmalige informatieverstrekking met eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen aan het Rijk ieder jaar verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen van het Rijk hebben besteed. Vóór 2006 moesten deze medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording met controleverklaring inleveren. Nu kan dit in één bijlage als onderdeel van de jaarrekening, de zogeheten SiSa-bijlage, en de controleverklaring bij die jaarrekening.

auditediensten uitgevoerde reviews bij accountants van gemeenten en provincies, waarbij werd geconcludeerd dat bij het vaststellen van specifieke uitkeringen niet zondermeer gesteund kan worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010. Kort na het verschijnen van het evaluatierapport SiSa werden de resultaten bekend van deze jaarlijkse steekproef van de rijksauditedienst¹, de zogeheten single review 2011.

Het aantal fouten en onzekerheden dat bij de single review 2011 is gevonden, schaadt het vertrouwen in de controle van de accountants en voedt daarmee de onzekerheid over de juiste besteding van de specifieke uitkeringen.

In mijn adviesaanvraag van 14 maart jl. (bijgevoegd) over het evaluatierapport heb ik daarom aan VNG, IPO, NBA en ARK gevraagd ook in te gaan op de betekenis van de aanbevelingen uit het evaluatierapport voor deze single review². De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de single review geconcludeerd tot een ernstige onvolkomenheid in de werking van het SiSa-systeem.³ In verband daarmee heb ik op 27 april jl. een plan van aanpak («Reactie op bezwaar uitvoering SiSa») gestuurd aan de ARK om de opzet van het SiSa-systeem te versterken en de werking te verbeteren (bijgevoegd)². In paragraaf 3 kom ik hierop terug.

In de periode tussen 7 mei en 22 mei jl. zijn de gevraagde adviezen ontvangen van de VNG, het IPO, de NBA en de ARK. Deze adviezen zijn als bijlage toegevoegd². Ik dank de genoemde organisaties voor hun constructieve bijdragen en voor hun bereidheid tot verdere betrokkenheid bij het vervolg.

Hierna ga ik eerst in op het beleid tot sanering van specifieke uitkeringen. Daarna behandel ik de betekenis van het plan van aanpak SiSa van 27 april jl. voor de aanbevelingen uit het evaluatierapport. Ten slotte ga ik in op de evaluatieaanbevelingen afzonderlijk. Ik betrek bij dit alles de ingewonnen adviezen.

2. Sanering specifieke uitkeringen

De beste manier om de werking van het SiSa-systeem te verbeteren is een samenspel van het vereenvoudigen en verhelderen van bestedingsvoorwaarden en -indicatoren bij de specifieke uitkeringen en een adequate zorg van de medeoverheden en de accountants. Specifieke uitkeringen vormen een belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden en SiSa is een goed instrument voor een efficiënte verantwoording van deze uitkeringen. Tegelijkertijd streeft het kabinet naar vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. Dat aantal kent al jaren een dalend verloop. Het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012⁴ (OSU) laat in vergelijking met 2011 een afname zien van 75 naar 55 specifieke uitkeringen. De financiële omvang van de specifieke uitkeringen is afgenomen van ruim 18 miljard euro in 2005 naar ruim 12 miljard euro in 2012.

In hun reacties op de evaluatie gaan VNG, IPO, ARK en NBA ook in op de sanering van het aantal specifieke uitkeringen. Ik ben erkentelijk voor de brede steun die daaruit blijkt voor het beleid van het kabinet. Hierna ga ik in op de specifieke punten, die zijn genoemd.

¹ Sinds 1 mei 2012: Auditedienst Rijk (ADR).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 240, nr. 2, paragraaf 3.3.2.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 000 B, nr. 13.

De VNG constateert dat de sanering «op een haar na» is afgerond. Wat volgens de VNG nog ontbreekt, is het «opruimen» van getrapte financiële verhoudingen, waarbij geld via de provincie naar gemeenten wordt gesluisd. Dit geld kan ook rechtstreeks aan gemeenten worden verstrekt, zo vindt de VNG.

Deze getrapte financieringsvorm wordt momenteel volgens het OSU 2012 vooral toegepast op de beleidsterreinen stedelijke vernieuwing, infrastructuur en milieu. Het kabinet acht de keuze om provincies een rol te geven bij de toedeling van gelden aan gemeenten legitiem, omdat de genoemde beleidsterreinen aansluiten bij provinciale taken. Overigens worden, voor zover nu bekend en onder voorbehoud van nieuwe afspraken na de verkiezingen van 12 september a.s., enkele uitkeringen op dit terrein beëindigd of naar de algemene uitkering overgeheveld.

Het IPO signaleert dat als gevolg van de decentralisatieafspraken een groot aantal specifieke uitkeringen komt te vervallen en verbindt daaraan de vraag hoe lang SiSa in haar huidige vorm nog bestaansrecht heeft. Het IPO constateert terecht dat bij een voortgezet decentralisatiebeleid een flink aantal specifieke uitkeringen zal kunnen vervallen. Overigens geldt hier hetzelfde voorbehoud als in de vorige alinea ten aanzien van de komende verkiezingen. Het kabinet ziet ook bij een verdere vermindering van specifieke uitkeringen echter op dit moment geen beter alternatief dan SiSa voor een efficiënte verantwoording.

Het saneringsbeleid kan ook op de steun rekenen van de NBA en de ARK. De ARK wijst daarbij wel op een vervaging die volgens haar optreedt in de verschillende financieringsvormen. Naast de algemene en specifieke uitkeringen zijn er tussenvormen gekomen: de brede doeluitkering, de verzameluitkering, de integratieuitkering en de decentralisatieuitkering. Door het vervagen van het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen is niet altijd duidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Wanneer financieringsregelingen te ingewikkeld worden, lopen er dingen spaak, zo meent de Rekenkamer. De huidige praktijk met betrekking tot de verschillende financieringsvormen wordt momenteel door mijn departement geanalyseerd, waarbij ook de zorg van de ARK nader wordt bekeken. Zo nodig zal de regelgeving worden aangescherpt of verduidelijkt. Het afschaffen van deze typen uitkering, is vooralsnog echter niet aan de orde. Ze zijn nog maar een paar jaar geleden in het leven geroepen om meer flexibiliteit te bewerkstelligen in de financiële verhoudingen. Zie ook de reactie namens het kabinet op het betreffende rapport van de ARK van 9 december 2009¹.

3. Betekenis van het plan van aanpak voor de evaluatie

De tegenvallende uitkomsten van de single review 2011 en de ernstige conclusies die de ARK hieraan heeft verbonden voor het SiSa-systeem, hebben mij er als stelselverantwoordelijke voor SiSa toe gebracht een aantal maatregelen te treffen. Deze hebben tot doel alle betrokken partijen bij SiSa, te weten accountants, ministeries en medeoverheden, te stimuleren tot het nemen van hun onderscheiden verantwoordelijkheden. SiSa moet robuust en betrouwbaar blijven, zodat de rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkeringen niet ter discussie komt te staan. In het licht van het daartoe opgestelde plan van aanpak van 27 april jl. is duidelijk dat bewegingen in de richting van een meer globale verantwoording en controle van specifieke uitkeringen thans niet opportuun zijn. Daarom zal ik de aanbeveling uit het evaluatierapport tot het verrichten van onderzoek naar het schrappen van artikel 3a van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) niet overnemen. Hierna ga ik uitvoeriger in op deze en de andere aanbevelingen uit het evaluatierapport.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nr. 2.

4. Conclusies naar aanleiding van de evaluatie

4.1. Artikel 3a Bado

Artikel 3a van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden schrijft voor dat de controlerende accountant bij een medeoverheid voor elke specifieke uitkering beoordeelt of er sprake is van risico's die richtinggevend zijn voor de inrichting van de accountantscontrole. Bovendien is de accountant op grond van dit artikel verplicht om voor elke uitkering die groter is dan € 100 000,- een zogeheten deelwaarneming uit te voeren. In het evaluatierapport wordt een onderzoek bepleit naar de mogelijkheden voor het afschaffen van artikel 3a. Een deel van de leden van de Begeleidingscommissie is voorstander van afschaffing van dit artikel omdat de reguliere jaarrekeningcontrole door de accountant voldoende is voor het Rijk. Een ander deel van de commissie hecht echter grote waarde aan het waarborgen van voldoende aandacht voor specifieke uitkeringen, ook wanneer deze onder de zogeheten materialiteitsgrens vallen, en is daarom tegen het schrappen van artikel 3a. De ARK constateert dat het SiSa-systeem op dit moment met de huidige bepalingen in de regelgeving een efficiënt systeem is en adviseert de huidige regelgeving in stand te houden. Het kabinet neemt dit advies van de ARK over, met dien verstande dat het genoemde bedrag van € 100 000,- wordt verhoogd naar € 125 000,-; zie par. 4.2. hieronder.

4.2. Drempelbedrag

De Begeleidingscommissie adviseert tot het invoeren van een drempelbedrag waaronder specifieke uitkeringen niet gecontroleerd behoeven te worden. Uiteraard moeten wel alle bedragen correct worden verantwoord. Een algemene vrijstelling van controle onder het drempelbedrag gaat het kabinet te ver. Maar als de voorgeschreven risicoanalyse op grond van artikel 3a Bado daartoe aanleiding geeft, kan de controlerende accountant inderdaad in de huidige systematiek al afzien van deelwaarnemingen onder het grensbedrag van € 100 000,-. Dit drempelbedrag zal naar analogie van het Uniform Subsidiekader Rijk (USK) worden verhoogd naar € 125 000,-. Op dit punt zal artikel 3a Bado dus worden aangepast.

4.3. Database uitkeringsbeschikkingen

De Begeleidingscommissie adviseert tot het centraal en digitaal toegankelijk maken van de beschikkingen, waarop de uitkeringen aan de medeoverheden zijn gebaseerd. Elke medeoverheid kan met behulp van een dergelijk databestand zien welke uitkeringen zij ontvangt en dus moet verantwoorden. Daarmee wordt de zgn. kruisjeslijst sterk vereenvoudigd en gereduceerd tot een overzichtelijke lijst per medeoverheid. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Als belangrijke eerste stap zal een rijksbreed centraal en digitaal overzicht worden gerealiseerd van de beschikkingen waarop de uitkeringen aan de medeoverheden zijn gebaseerd.

4.4. Modelregelgeving

De Begeleidingscommissie adviseert tot het maken van modelbepalingen voor de SiSa-regelgeving. Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Met modelregelgeving stijgt de kans dat alle medeoverheden over een toegekende specifieke uitkering dezelfde soort informatie ontvangen over bijvoorbeeld de wettelijke grondslag, het toegekende bedrag, de wijze van verantwoording, het betalingsritme, etc. Ook worden departementale beleidsmedewerkers door modellen gestimuleerd om van tevoren gericht

na te denken over de doelen, voorwaarden en de bijbehorende verantwoordingsindicatoren van een specifieke uitkering.

4.5. Vaste termijnen voor herziene aanleveringen

De Begeleidingscommissie adviseert tot het hanteren van vaste termijnen voor herziene aanleveringen door medeoverheden van verantwoordingsinformatie aan de departementen. Wanneer departementen de ingevulde SiSa-bijlage na 15 juli ontvangen van het CBS, gaan zij daar op verschillende momenten mee aan de slag. Dit heeft tot gevolg dat de departementen bij geconstateerde fouten op verschillende momenten een herziene aanlevering vragen aan medeoverheden. Zo kan één gemeente meerdere keren een verzoek tot herziene aanlevering krijgen van verschillende departementen. Het kabinet zal de werkwijze van de departementen in kaart brengen en nagaan in hoeverre een betere afstemming daarvan mogelijk is. Daarbij zal ook het IPO worden betrokken voor de situaties waarbij ook de provincies de informatie ontvangende partij zijn. Indien voldaan wordt aan de in paragraaf 2 vermelde voorwaarden voor de verbetering van het SiSa-systeem, kan de gewenste situatie worden bereikt waarin de door departementen verlangde herziene aanlevering van de verantwoordingsinformatie slechts incidenteel aan de orde zal zijn.

4.6. Gelijkstelling procedure herziene aanleveringen aan procedure eerste aanlevering

In overleg met het CBS zal de werkwijze met betrekking tot herziene aanleveringen worden gezien op mogelijke efficiencyverbeteringen.

4.7. SiSa-bijlage

De VNG en de NBA vragen om meer bestuurlijke aandacht bij de medeoverheden voor de SiSa-bijlage. De VNG werkt deze wens verder uit door een verbinding te leggen met de zogeheten rechtmatigheidsverklaring door het college van B en W over de financiële beheershandelingen. De VNG vraagt om bij de ontwikkeling van dat model, dat volgens een pilot onder gemeenten goede resultaten heeft opgeleverd, te onderzoeken of de huidige SiSa-bijlage niet op kan gaan in deze rechtmatigheidsverklaring. Het kabinet ondersteunt de wenselijkheid van meer bestuurlijke aandacht voor de SiSa-bijlage en wil daarom deze mogelijkheid graag nader bezien in samenwerking met betrokkenen en met inachtneming van te onderscheiden verantwoordelijkheden. De commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is in overleg met mijn departement begonnen met een eerste verkenning van de mogelijkheden.

De SiSa-bijlage wordt elk jaar geactualiseerd, zodat de medeoverheden de gevraagde verantwoordingsinformatie adequaat kunnen invullen. Terecht constateert de VNG dat vaak pas in het voorjaar na het rekeningjaar de definitieve verantwoordingseisen duidelijk zijn. Deze definitieve SiSa-bijlage zou volgens de VNG uiterlijk half november in het rekeningjaar zelf beschikbaar moeten zijn. Het kabinet deelt deze mening. Bij aanvang van het rekeningjaar zou eigenlijk al zoveel mogelijk duidelijk moeten zijn, welke administratieve gegevens gevraagd worden.

Het kabinet staat positief tegenover de overige aanbevelingen over de SiSa-bijlage. Deze hebben betrekking op de verbetering van leesbaarheid, lay-out en wijze van aanlevering bij het CBS, op verheldering van verantwoordingsinformatie en begripsomschrijvingen, op het opnemen van een kolom «cumulatieve bestedingen» voor meerjarige uitkeringen

en op het inschakelen van een klankbordgroep van deskundigen uit gemeentelijke en provinciale kring bij het realiseren van het voorgaande.

4.8. Het maatregelen- en terugvorderingsbeleid bij specifieke uitkeringen

Ten slotte ga ik nog in op het maatregelen- en terugvorderingsbeleid bij specifieke uitkeringen. Het maatregelenbeleid bij specifieke uitkeringen kent nu twee verschijningsvormen, namelijk:

1. opschorting op grond van de Financiële verhoudingswet onder meer vanwege het niet tijdig (uiterlijk 15 juli t+1) indienen van de verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen via de sisa-bijlage bij de jaarrekening van de medeoverheden. Het gaat dan om het tijdelijk opschorten van de betaling van een deel van de uitkering uit het gemeentefonds dan wel provinciefonds door de fondsbeheerders;
2. opschorting op grond van specifieke wet- en regelgeving door vakdepartementen vanwege het niet tijdig indienen van door de vakminister gevraagde (aanvullende) verantwoordingsinformatie, bijvoorbeeld indien de informatie in de sisa-bijlage niet toereikend is om een beheersbeslissing te nemen. Deze maatregel kan per vakdepartement verschillen.

Daarnaast is inherent aan het karakter van specifieke uitkeringen dat middelen worden teruggevorderd, indien de medeoverheid, blijkens haar sisa-verantwoording, die gelden niet of niet rechtmatig heeft besteed. De bestedingsvoorwaarden worden in of op grond van de betreffende materiewet vastgelegd en zijn vooraf bekend bij de medeoverheid. Het is dan ook kabinetsbeleid om altijd terug te vorderen wanneer dit op basis van de vastgestelde regels aan de orde is. Thans wordt door BZK geïnventariseerd hoe dit Rijksbreed is uitgewerkt. Vervolgens zal bekeken worden of het mogelijk én wenselijk is om tot meer stroomlijning te komen.

5. Besluit

Met de maatregelen in deze brief en de maatregelen in het plan van aanpak van 27 april jl. in samenwerking met alle betrokken partijen heb ik er vertrouwen in dat SiSa een betrouwbaar instrument blijft in de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden.

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