



Algemene Rekenkamer

PERSOONLIJK

Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
viceminister-president
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-3424344
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 5 november 2020
BETREFT tweede nota van wijziging - wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers

Geachte mevrouw Ollongren,

In uw brief van 16 september 2020 (kenmerk 2020-0000517021) verzoekt u ingevolge artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) om overleg over een tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers.

U geeft aan dat het wetsvoorstel op twee onderdelen wordt gewijzigd, namelijk:

- de invoering van de wettelijke verplichting tot het instellen van rekenkamers bij de waterschappen;
- de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording voor gemeenten, provincies en waterschappen.

Onderstaand gaan wij op beide voorgestelde wijzigingen nader in.

Instelling van rekenkamers bij de waterschappen

De Algemene Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren op verschillende versies van het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers gereageerd. We benadrukten daarbij bij herhaling het belang van het borgen van een adequaat systeem van begroten, controleren en verantwoorden op iedere bestuurslaag. Wij onderschrijven het belang van de verplichte instelling van rekenkamers bij waterschappen; het draagt naar ons idee bij aan de verdere versterking van inzicht in de besteding van publieke middelen en de publieke verantwoording daarover.

UW KENMERK 2020-0000517021
ONS KENMERK 20007827 R
BIJLAGE(N) -



Bevoegdheid rekenkamers bij gezamenlijke overheidsdeelnemingen

2/6

De introductie van een onafhankelijke rekenkamer bij de waterschappen heeft ook gevolgen voor de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer: bij de in het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van gezamenlijke overheidsdeelnemingen wordt nu ook rekening gehouden met de deelname door waterschappen in dergelijke deelnemingen en het informeren van het waterschapsbestuur. Wij hebben geen inhoudelijke opmerkingen bij de voorgestelde wijziging van de CW 2016 op deze punten.

Rechtmatigheidsverantwoording bij gemeenten, provincies en waterschappen

Met deze tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers stelt u een belangrijke wijziging voor van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet betreffende het vigerende verantwoordings- en controlearrangement, namelijk de invoering van een rechtmatigheidsverantwoording door besturen.

De colleges van burgemeester en wethouders, Gedeputeerde Staten en de dagelijks besturen van de waterschappen zijn verantwoordelijk voor de rechtmatige besteding van de publieke middelen van respectievelijk gemeenten, provincies en waterschappen. In de toekomst moeten deze besturen zelf een rechtmatigheidsverantwoording opstellen die opgenomen wordt in de jaarrekening. De accountant zal vervolgens controleren of deze verantwoording getrouw (betrouwbaar) is; de accountant geeft dientengevolge in de toekomst geen afzonderlijk rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring meer af.

Deze voorgenomen wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet maakte aanvankelijk onderdeel uit van een conceptwetsvoorstel dat gericht is op een herziening van de Financiële-verhoudingswet. De Algemene Rekenkamer heeft per brief van 24 april 2020 op dit wetsvoorstel gereageerd. Nu u ervoor kiest de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers, maken wij graag van de gelegenheid gebruik om in deze brief ook op dit punt inhoudelijk te reageren.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid enerzijds en de onafhankelijke controle of hieraan is voldaan anderzijds duidelijk worden gemarkeerd. Als de wetgever ervoor kiest om ter zake andere keuzes te maken, dan vragen wij uw aandacht voor de uitwerking hiervan. Wij vinden het belangrijk dat de wijziging en de gevolgen voor betrokken partijen helder en eenduidig uiteengezet worden; het wetsvoorstel behoeft naar ons idee op een aantal punten verduidelijking of aanscherping.



Interne waarborgen rechtmatigheid

In onze brief van 24 april jl. stelden wij dat de invoering van een bestuurlijke verantwoording over de rechtmatigheid vereist dat de administratieve organisatie en interne beheersing van de gemeentelijke en provinciale organisaties voldoende waarborgen bevat om a) in overeenstemming met wet- en regelgeving te handelen, b) hierop intern te controleren en c) hierover vervolgens verantwoording af te leggen. Wij stellen vast dat u aangeeft dit als specifiek aandachtspunt te betrekken bij de uitwerking van lagere regelgeving. De ervaring bij de rijksoverheid leert dat de inspanning die dit van de interne organisatie vraagt niet moet worden onderschat. Het is belangrijk dat gemeenten, provincies en waterschappen voldoende tijd hebben om zich op de nieuwe verantwoordingswijze voor te bereiden. Daarom geven wij u in overweging om na te gaan of ondersteunende activiteiten nodig zijn voor een adequate invoering van deze wet- en regelgeving.

Verantwoording over specifieke uitkeringen

Gemeenten en provincies verantwoorden zich over specifieke uitkeringen op de wijze zoals vastgelegd in de Gemeentewet c.q. de Provinciewet als de Financiële-verhoudingswet. Via de jaarrekening brengen gemeenten en provincies eenmalig verslag uit over de besteding van specifieke uitkeringen. De jaarrekening betreft - op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet - *alle* baten en lasten van de gemeente c.q. de provincie.¹ De *Single information, Single audit*-bijlage (SiSa-bijlage) met de vereiste nadere verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen is onderdeel van die jaarrekening.² De jaarrekening wordt met de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant gestuurd aan de minister van BZK. De Auditdienst Rijk reviewt ten behoeve van het toezicht door de verantwoordelijke ministers op de besteding van de van rijkswege toegekende specifieke uitkeringen jaarlijks deze accountantscontroles (eveneens eenmalig: *single review*).³ Vervolgens kan de Algemene Rekenkamer daarover een oordeel geven en kunnen de verantwoordelijke ministers aan de Staten-Generaal verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen.

Op basis van de voorliggende stukken vinden wij het onduidelijk wie straks verantwoording aflegt over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen en of de accountant hierover een oordeel afgeeft. In de huidige situatie maken de specifieke uitkeringen onderdeel uit van het rechtmatigheidsoordeel van de accountant in diens controleverklaring bij de jaarrekening. Met de voorgenoemde wijziging geeft de accountant alleen nog een oordeel over de getrouwheid van de financiële informatie in de jaarrekening en over de getrouwheid van de daarin

¹ Artikel 198 Gemeentewet en artikel 202 Provinciewet.

² Artikel 24 lid 3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

³ Een doelstelling van SiSa voor specifieke uitkeringen is het verminderen van de verantwoordings- en controlelasten voor decentrale overheden. SiSa gaat uit van de reguliere jaarrekening (inclusief controle) van decentrale overheden. Door de koppeling aan de jaarrekening(controle) zijn afzonderlijke verantwoordingsdocumenten per specifieke uitkering en controle daarop niet nodig.



opgenomen rechtmatigheidsverantwoording van het college. In de toelichting bij de tweede nota van wijziging staat echter dat de rechtmatigheidsverantwoording van het bestuur zich niet uitstrekt tot de specifieke uitkeringen; ook in de nieuwe situatie zal de rechtmatigheid hiervan worden beoordeeld door de controlerend accountant. Dit roept bij ons de volgende vragen op:

- Gaan de colleges zich nu wel of niet verantwoorden over de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen? Dit moet duidelijk blijken uit de wettekst zelf. Uit de verantwoordingsplicht over het gevoerde bestuur door colleges van B&W en Gedeputeerde Staten aan hun controlerende organen vloeit in onze ogen voort dat deze onverkort geldt voor de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening over de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen.
- Als het daarentegen uw bedoeling is dat de rechtmatigheidsverklaring over de specifieke uitkeringen ook in de toekomstige situatie door de accountant wordt afgegeven, waar en hoe wordt dit dan geregeld? En hoe verhoudt dan de getrouwheidsverklaring van de accountant over de gehele jaarrekening van gemeenten en provincies zich tot de rechtmatigheidsverklaring over een gedeelte van de middelen – namelijk de specifieke uitkeringen – waarvoor de colleges verantwoordelijk zijn?

Wij verzoeken u (de toelichting bij) de tweede nota van wijziging op bovenstaande punten te verduidelijken zodat geen misverstanden kunnen ontstaan over de wijze waarop de verantwoording over de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen – inmiddels een bedrag van € 8.436,6 miljoen⁴ – en de controle daarop is geborgd, zowel richting gemeenteraden c.q. Provinciale Staten, als richting het Rijk. Gelet op de doelstellingen van SiSa, te weten eenmalige verantwoording en eenmalige accountantscontrole die voor alle belanghebbenden bruikbaar is, verwachten wij dat de accountant in het kader van de reguliere controle van de jaarrekening de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording over specifieke uitkeringen controleert en de uitkomsten daarvan betreft in het oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening van decentrale overheden.

Wij roepen in herinnering dat wij in het Verantwoordingsonderzoek 2011 bezwaar hebben gemaakt wegens een ernstige onvolkomenheid in de systematiek van verantwoording en controle op specifieke uitkeringen. Deze onvolkomenheid is opgeheven na een jarenlange inspanning van zowel betrokken rijkspartijen, gemeenten, provincies als de controlerend accountants.⁵ Het gaat om grote geldstromen waarmee maatschappelijke doelstellingen worden nagestreefd. Wij vinden het daarom van het grootste belang dat dit proces goed blijft functioneren en geen onduidelijkheid ontstaat.

⁴ Begroting BZK 2021, Kamerstukken II, 2020/21, 35570 VII, nr. 2, bijlage 6.

⁵ Algemene Rekenkamer (2012). *Rapport bij het jaarverslag 2011 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012. 33240-VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.



Maximale verantwoordingsgrens of rapporteringstolerantie

In onze brief van 24 april jl. vroegen wij ook aandacht voor een verschil in de maximale rapporteringsgrens voor rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden: het voorstel omvatte een maximale rapporteringsgrens van 3%, terwijl de rapporteringsgrens die het Rijk bij de departementale verantwoordingen hanteert 2% is. Wij wezen erop dat dit kan leiden tot een onzekerheid in de rechtmatigheid bij de verstrekking van specifieke uitkeringen waarover in de departementale jaarverslagen verantwoording aan de Staten-Generaal wordt afgelegd.

Hoewel u in uw brief aangeeft onze aandachtspunten verwerkt te hebben, zien wij dat op dit punt niet terug. Integendeel, deze tweede nota van wijziging geeft geen duidelijkheid over de rapporteringstoleranties of verantwoordingsgrenzen die de besturen in de rechtmatigheidsverantwoording in het jaarverslag moeten hanteren voor het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen, waaronder specifieke uitkeringen. De Notitie rechtmatigheidsverantwoording van 20 maart 2020 – waarnaar u in de toelichting verwijst – noemt een bandbreedte tussen de 0 en 3% van de lasten waarbij deze bandbreedte afzonderlijk geldt voor fouten en voor onzekerheden. Wij adviseren u in deze tweede nota van wijziging duidelijkheid te geven over de rapporteringstoleranties of verantwoordingsgrenzen en daarbij aan te sluiten bij de rapporteringstoleranties die gelden voor de Rijksoverheid, te weten 2% voor fouten en onzekerheden gezamenlijk.

Materialiteitsgrenzen voor de controle door de accountant

Verder constateren wij dat in de Notitie rechtmatigheidsverantwoording van 20 maart 2020 is voorgesteld om afzonderlijke materialiteitsgrenzen voor fouten en voor onzekerheden te hanteren voor het accountantsoordeel over het getrouw beeld van de financiële informatie in het jaarverslag, waaronder de rechtmatigheidsverantwoording. Wij wijzen u erop dat dit niet in overeenstemming is met de beroepsregels van accountants en de materialiteitsgrenzen bij de Rijksoverheid en de Europese Unie. Wij adviseren u dan ook om in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden één percentage voor de materialiteit op te nemen en daarbij aan te sluiten bij het materialiteitspercentage van 2% voor fouten en onzekerheden gezamenlijk, overeenkomstig de norm op nationaal niveau.



Verdere procedure

6/6

Wij verzoeken u een afschrift van deze brief te voegen bij de stukken zoals die naar de Raad van State en de Tweede Kamer worden verzonden. Een afschrift van deze brief sturen we aan de minister van Financiën.

Deze brief is een getekende versie van de brief die wij u op 30 oktober jl. digitaal toestuurd.

[Redacted signature block]

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

[Redacted signature block]

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

[Redacted signature block]



Algemene Rekenkamer

Minister van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070-342 43 44
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 5 november 2020
BETREFT tweede nota van wijziging – wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers;
wijziging CW 2016

Geachte heer Hoekstra,

Hierbij ontvangt u een afschrift van onze brief van heden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van het overleg ingevolge artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 over een tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Versterking decentrale rekenkamers.

Deze brief is een getekende versie van de brief die wij u op 30 oktober jl. digitaal toestuurd.

Algemene Rekenkamer

drs. A. P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris