

Den Haag, 18 april 2013

In ons rapport over de verantwoording 2011 hebben we een ernstige onvolkomenheid geconstateerd in de controle van de verantwoording over specifieke uitkeringen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem voor het verantwoorden over en de controle van specifieke uitkeringen volgens het principe van Single Information Single Audit (sisa)¹.

De minister van BZK heeft in april 2012 een actieplan opgesteld om het sisa-systeem te verbeteren. In de rapportage behorende bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013² gaat de minister in op de voortgang van het actieplan sisa.

Hierbij bieden wij onze analyse aan over de voortgang van het actieplan sisa.

Deze analyse hebben wij toegezegd in ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK 2011³ en de Staat van de Rijksverantwoording 2011⁴.

Voordat wij ingaan op onze analyse van de voortgang van het actieplan van de minister van BZK behandelen wij als eerste het sisa-systeem en ons beoordelingskader.

1. Verantwoorden van en controleren van specifieke uitkeringen

Gemeenten en provincies ontvangen specifieke uitkeringen van het Rijk voor de uitvoering van bepaalde taken. Het gaat om uiteenlopende zaken, zoals rampenbestrijding, tijdelijke stimulering woningbouwprojecten en onderwijsachterstanden.

Het totale bedrag dat in 2012 door het Rijk aan specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten wordt verstrekt is circa € 12,3 miljard⁵.

Gemeenten en provincies leggen aan het Rijk verantwoording af over de besteding van alle specifieke uitkeringen in een afzonderlijke bijlage bij hun jaarrekening. Deze systematiek wordt aangeduid als «Single information». De accountants van gemeenten en provincies controleren als onderdeel van de jaarrekening ook deze bijlage. Deze systematiek wordt aangeduid als «Single audit». Sluitstuk in dit sisa-systeem is de review van de werkzaamheden van de accountants, de zogenaamde single review, door de Auditdienst Rijk (ADR). Met deze single review beoordeelt de ADR of de accountants van gemeenten en provincies hun werk goed hebben gedaan c.q. of er tekortkomingen zitten in die werkzaamheden. Op basis van de single review beoordelen de betrokken ministers of de controlewerkzaamheden door accountants op een adequate wijze zijn uitgevoerd en of zij gebruik kunnen maken van de resultaten van de werkzaamheden van de accountants van gemeenten en provincies bij het afrekenen van de voorschotten die in het kader van de specifieke uitkeringen jaarlijks aan gemeenten en provincies worden verstrekt.

¹ Onder meer op grond van hoofdstuk 3 Financiële Verhoudingswet

² Kamerstuk nr. 33 400 B

³ Kamerstuk 33 240 VII, nr. 2

⁴ Kamerstuk 33 240 VII, nr. 2

⁵ Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2011, Ministerie van BZK

In onze rapporten bij het Jaarverslag van het Ministerie van BZK en de Staat van de Rijksverantwoording over de jaren 2010 en 2011⁶ gaven wij aan dat de controle-informatie van de accountants bij de medeoverheden voor de betrokken ministers onvoldoende basis bood voor de beoordeling van de rechtmatige besteding door gemeenten en provincies van de specifieke uitkeringen en dat de minister van BZK onvoldoende actie had ondernomen om te zorgen dat het sisa-systeem goed functioneert. Wij hebben dit gekwalificeerd als een ernstige onvolkomenheid in het sisa-systeem⁷.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft ons op 27 april 2012, naar aanleiding van het ingediende bezwaar, geïnformeerd over het plan van aanpak sisa dat als doel heeft deze onvolkomenheid op te lossen.

In onze brief van 7 mei 2012 aan de minister van BZK hebben wij aangegeven op welke punten wij vinden dat verbeteringen nodig zijn met betrekking tot het sisa-systeem. Wij gaven aan de voortgang van het actieplan te beoordelen op vijf punten. Wij verwachten acties richting vakdepartementen, mede-overheden, accountantskantoren en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en op het gebied van de single review.

In de rapportage behorende bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013⁸ gaat de minister in op de voortgang van het actieplan sisa. Wij hebben de ondernomen acties van de minister van BZK afgezet tegen de bovengenoemde punten. Hierna volgt onze analyse van de resultaten van het actieplan van de minister. Na deze analyse gaan wij in paragraaf 3 in op uitkomsten van de single review 2012.

2. Analyse voortgang actieplan sisa

Wij constateren dat de minister van BZK zich heeft ingezet om verbeteringen in het sisa-systeem te bewerkstelligen. De minister van BZK heeft acties ondernomen richting accountantskantoren, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en op het gebied van de single review heeft dat al geleid tot verbeteringen, zoals het tijdig laten uitvoeren van de single review en het oppakken van het opdrachtgeverschap van de single review door de minister van BZK. Verder is overlegd met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en met een aantal accountantskantoren om een goede werking van het sisa-systeem onder de aandacht te brengen en te informeren naar verbetermogelijkheden.

De minister van BZK geeft aan op dat op een aantal gebieden nader onderzoek zal plaatsvinden. Dit geldt voor de analyse van het stelsel van (specifieke) uitkeringen, de doorlichting van een aantal specifieke uitkeringen en de organisatie rondom het opleveren van de sisa verantwoording bij gemeenten.

Wij verwachten dat op basis van de resultaten van deze onderzoeken nadere acties zullen volgen. Vooralsnog hebben de initiatieven nog niet in voldoende mate geleid tot acties richting gemeenten en andere departe-

⁶ *Staat van de rijksverantwoording 2010*, Tweede Kamer, 2010–2011, 32 710 nr. 2

Staat van de rijksverantwoording 2011, Tweede Kamer, 2011–2012, 33 240 nr. 2

Rapport bij het Jaarverslag 2010 van het Ministerie van BZK, 32 710 VII nr. 2

Rapport bij het Jaarverslag 2011 van het Ministerie van BZK, 2011–2012, 33 240 VII nr. 2

⁷ Als bedoeld in artikel 88 lid 2 van de Comptabiliteitswet 2011

⁸ Tweede Kamer, 2012–2013, nr. 33 400 B

menten. De acties van de minister van BZK hebben zich vooral gericht op het verbeteren van de accountantscontrole. Een goede sisa-verantwoording is echter in eerste instantie een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies. Daarnaast is een goed toezicht daarop door de verantwoordelijke departementen van belang. De geconstateerde problemen in het sisa-systeem kunnen niet zonder betrokkenheid van deze partijen worden opgelost.

Onze bevindingen zijn nader per onderdeel in bijlage 1 opgenomen.

3. Voorlopige uitkomsten single review 2012

Op basis van de uitkomsten van de eerste fase van de single review 2012 concluderen wij ook dit jaar dat het sisa-systeem in eerste instantie onvoldoende heeft gefunctioneerd. Uit de single review komen tekortkomingen naar voren in de controle van accountants bij gemeenten en provincies. In acht van de 25 onderzochte dossiers is de controle niet geheel toereikend uitgevoerd. Door deze tekortkomingen kan zonder nadere maatregelen onvoldoende zekerheid worden verkregen over de rechtmatige besteding door gemeenten en provincies van de specifieke uitkeringen.

Inmiddels zijn voor de structurele fouten op aandringen van de Algemene Rekenkamer, de ADR en het Ministerie van BZK herstelwerkzaamheden uitgevoerd door de betrokken accountantskantoren. Op dit moment onderzoeken wij of hiermee voldoende zekerheid is verkregen over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen. Komende Verantwoordingsdag, 15 mei 2013, wanneer wij onze rapporten bij de jaarverslagen van de ministers over 2012 publiceren, zullen wij de Tweede Kamer informeren over de vraag of c.q. de mate waarin er zekerheid is verkregen over de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen.

4. Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft op 29 maart jl. gereageerd op een conceptversie van deze brief. Hieronder vatten wij zijn reactie samen. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.

In zijn reactie benadrukt de minister van BZK het belang van de door hem ondernomen acties voor het verbeteren van de verantwoording over specifieke uitkeringen. Verder geeft de minister aan dat het onderzoek naar de inbedding van de verantwoording over specifieke uitkeringen bij gemeenten, zoals genoemd in de voortgangsrapportage van de minister, volgens plan wordt uitgevoerd en zal leiden tot verdere acties. Dit onderzoek wordt meegenomen in de acties voor de stroomlijning en aanscherping van het beleid en de regelgeving ten aanzien van de specifieke uitkeringen.

Wij zullen de genoemde analyses en nog te ondernemen acties van de minister van BZK nauwlettend volgen en u hierover nader informeren.

Algemene Rekenkamer
A.P. Visser
wnd. president
Ellen M.A. van Schoten
secretaris

Bevindingen voortgang actieplan sisa

Bevindingen acties richting departementen

De volgende acties heeft de minister van BZK in overleg met of samen met de departementen ondernomen:

- gelet op de problemen in het functioneren van het sisa-systeem in 2011 hebben enkele departementen ook beleidsinformatie betrokken bij de afrekening van toegekende specifieke uitkeringen. De in 2011 betrokken beleidsinformatie is Rijksbreed in kaart gebracht;
- de regelgeving voor het eventueel terugvorderen van onrechtmatig en/of niet bestede bedragen en het sanctiebeleid zijn in kaart gebracht. De minister van BZK geeft aan dat regelgeving in voorbereiding is om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van belangrijke begrippen en bepalingen;
- om de foutgevoeligheid van verantwoordingsinformatie te verminderen zijn veranderingen aangebracht in het format van de sisa-verantwoording. Verder zal het format eerder beschikbaar zijn.

De minister van BZK heeft door andere betrokken ministers nog geen plannen van aanpak laten opstellen voor de kritische beoordeling van aangeleverde sisa-gegevens door mede-overheden, het in kaart brengen van de verantwoordingsrisico's per regeling en het mede op basis van deze analyse bepalen van welke regelingen meer in de single review dienen te worden betrokken.

De minister van BZK benoemt wel dat in de analyse van het huidige stelsel van uitkeringen ook verantwoordingsarrangementen worden meegenomen

De andere betrokken ministers zijn ook medeverantwoordelijk voor een goed functionerend sisa-systeem. Het is daarom van belang dat zij bovengenoemde punten op korte termijn oppakken. Verder kunnen zij bijdragen aan het functioneren van het sisa-systeem door de verantwoordingsvereisten van de regelingen meer onder de aandacht te brengen bij gemeenten en provincies. Daarnaast is van belang dat de minister van BZK toeziet op het uniform toepassen van het terugvorderingsbeleid. Ten aanzien van de nieuwe regelgeving voor het terugvorderingsbeleid merken wij tot slot op dat het wenselijk is de bepalingen eveneens op te nemen in regelingen voor nieuwe specifieke uitkeringen en ook mee te nemen bij wijzigingen van regelingen van de huidige specifieke uitkeringen.

Bevindingen acties richting mede-overheden

Op verzoek van BZK heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten een ledenbrief verzonden waarin aandacht is gevraagd voor de jaarlijkse sisa-verantwoording.

De minister van BZK zal de wijze waarop de verantwoording binnen gemeenten is georganiseerd nader onderzoeken. De resultaten zijn naar verwachting in maart 2013 beschikbaar.

Op dit moment heeft naar onze mening de minister van BZK nog onvoldoende acties ondernomen richting mede-overheden. Uit de resultaten van de accountantscontrole en gesprekken is ons gebleken dat er tekortkomingen zijn bij een aantal gemeenten in de processen voor het opleveren van de sisa verantwoording. Daarnaast brengen wij het opdrachtgeverschap van de accountantscontrole bij gemeenten en provincies onder de aandacht. Zij zijn verantwoordelijk voor het borgen

dat de controle van de sisa-verantwoording op een goede wijze wordt betrokken in de accountantscontrole.

Bevindingen opdrachtgeverschap single review

De volgende acties zijn door de minister van BZK ondernomen:

- Opdrachtgeverschap voor de single review is belegd bij de minister van BZK.
- De single review 2012 is eerder gestart.
- De single review 2012 is in twee fasen verdeeld. De resultaten van de initiële beoordeling van de single review 2012 kunnen aanleiding geven tot eventuele herstelacties bij de betrokken accountantskantoren. Indien dit het geval is, worden de herstelacties van accountantskantoren betrokken in de tweede fase van de single review 2012.
- In de single review 2012 zijn de kwaliteitssystemen van drie (grote) accountantskantoren geïnventariseerd.

De minister van BZK heeft de deelwaarneming niet uitgebreid. In 2013 zal de minister van BZK per kantoor een review laten uitvoeren.

Bevindingen acties accountantskantoren en NBA

Op diverse momenten heeft de minister van BZK het belang van een goede accountantscontrole onder de aandacht gebracht bij de accountantskantoren en de NBA.

De NBA heeft een workshop georganiseerd voor betrokken accountants in januari 2013. Veder heeft de NBA een aantal gesprekken georganiseerd, waarbij vooral de grote accountantskantoren zijn uitgenodigd. De NBA is door het Ministerie van BZK gevraagd om een praktijkhandleiding voor de controle van de verantwoording over specifieke uitkeringen op te stellen. Hier wordt de laatste hand aan gelegd.

Bevindingen analyse van enkele specifieke uitkeringen op de verantwoording over de doelmatige en rechtmatige besteding

De minister van BZK is gestart met een analyse van het huidige stelsel van uitkeringen. De minister van BZK onderzoekt samen met andere betrokken ministers welke veranderingen in financieringsvorm en bijbehorend verantwoordingsarrangement mogelijk zijn. De genoemde analyse zal naar verwachting in het voorjaar van 2013 worden afgerond.