

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2013

Nr. 5 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2012

1. Inleiding

In deze rapportage, die ik vandaag ook naar de Algemene Rekenkamer stuur, schets ik de voortgang van de verbetermaatregelen die in gang zijn gezet ten aanzien van de werking en toepassing van Single information Single audit (SiSa). Na een korte uitleg van SiSa als verantwoordingsinstrument ga ik kort in op de gebeurtenissen, die de aanleiding vormden tot de verbetermaatregelen. Daarna beschrijf ik voor elk van de drie pijlers van SiSa de getroffen maatregelen en de stand van zaken. Ik sluit af met een korte conclusie.

2. Uitgangspunten SiSa

Verantwoording over de besteding van specifieke uitkeringen vindt plaats via Single information, Single audit (SiSa). Uitgangspunt van SiSa is sturing op hoofdlijnen, waardoor de controle- en verantwoordingslasten voor Rijk en medeoverheden kunnen worden beperkt.² De sturingsfilosofie van bestaande specifieke uitkeringen dient zoveel mogelijk op dit principe aan te sluiten. Daarnaast blijft van kracht, dat wordt gestreefd naar een verdere vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. De wijze van bekostiging is mede afhankelijk van de beleidsdoelen en hiermee beoogde verantwoordelijkheidsverdeling. Dit geschiedt via een algemene uitkering of via een specifieke uitkering indien deze wijze van bekostiging bijzonder aangewezen moet worden geacht. Dit past binnen het algemene streven om bureaucratische verantwoordingslasten tussen overheden zoveel mogelijk te beperken en taken en verantwoording waar

¹ i.v.m. het vervallen van een voetnoot

² Besluit van 4 juli 2006, houdende wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 en enkele andere besluiten in verband met invoering van single information en single audit voor specifieke uitkeringen.

mogelijk op decentraal niveau te beleggen («decentraal wat kan, centraal wat moet»).

3. Noodzaak van verbetermaatregelen

Bij brief van 27 april 2012 («Reactie op bezwaar uitvoering SiSa», hierna te noemen: Verbeterplan)³ heeft mijn ambtsvoorgangster gereageerd op het bezwaar van de Algemene Rekenkamer tegen de uitvoering van SiSa. In deze brief kondigt zij maatregelen aan om SiSa te versterken. Ook is toegezegd om in november met een voortgangsrapportage te komen. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging.

Verder zal ik in deze brief ingaan op de voortgang van de maatregelen van het vorige kabinet⁴ naar aanleiding van de evaluatie van SiSa d.d. 17 februari 2012⁵. Deze evaluatie vond plaats van september 2011 tot maart 2012 en had tot doel na te gaan in hoeverre op basis van de ervaringen met SiSa (ingevoerd in 2006) verdere vereenvoudigingen mogelijk zouden zijn bij de verantwoording van specifieke uitkeringen door de medeoverheden. Uiteraard geldt hierbij het behoud van de kwaliteit van SiSa als randvoorwaarde: de informatie over de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen moet juist en volledig zijn.

4. Schets voortgang drie pijlers SiSa

De maatregelen tot versterking van SiSa hebben betrekking op elk van de drie pijlers van SiSa:

- Adequate verantwoordingsinformatie door de medeoverheden.
- Passende controle door de externe accountant.
- Sobere en heldere verantwoordingsregelgeving door het Rijk.

Hierna zal de voortgang op elk van deze pijlers worden geschetst.

4.1. Adequate verantwoordingsinformatie door de medeoverheden

De eerste pijler van SiSa betreft de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de medeoverheden. Een aantal maatregelen is genomen om deze kwaliteit te verbeteren.

Eerste actielijn: SiSa-bijlage

De eerste actielijn betreft de SiSa-bijlage. De bijlage is het format dat gemeenten moeten invullen voor de verantwoording. De bijlage bleek te foutgevoelig. Een aantal maatregelen is genomen om de foutgevoeligheid te verkleinen.

- *De introductie van de zogeheten Invulwijzer.* De Invulwijzer bevat vanaf het verantwoordingsjaar 2012 voor elke te verantwoorden indicator een aanvullende toelichting en invulinstructie van het verantwoordelijke departement. De Invulwijzer bevat informatie uit drie voorheen afzonderlijke nota's. Deze afzonderlijke nota's bestaan in SiSa-2012 niet meer. Voor de medeoverheden ontstaat zo meer duidelijkheid over de aan te leveren verantwoordingsinformatie.
- *De introductie van de zogeheten Verantwoordingslijst.* Het overzicht met te verantwoorden uitkeringen, bekend als de kruisjeslijst, is veranderd. Het maken van het overzicht bleek foutgevoelig en weinig gebruikersvriendelijk. Bovendien bood de kruisjeslijst weinig mogelijkheden om extra informatie over de te verantwoorden uitkeringen op te

³ Kamerstukken 33 240 VII, nr. 8

⁴ Kamerstukken 33 000 B, nr. 16

⁵ Kamerstukken 33 000 B, nr. 10

nemen. De nieuwe Verantwoordingslijst biedt meer mogelijkheden en is na de eerste presentatie in overleg met de gebruikers nog verder verbeterd.

- *De aanscherping van de procedure voor het definitief vaststellen van de Verantwoordingslijst* (voorheen: kruisjeslijst). Onduidelijkheid over de te verantwoorden regelingen zorgt voor onzekerheid en fouten bij de daadwerkelijke aanlevering door de medeoverheden van de verantwoordingsinformatie. BZK zal daarom de medeoverheden op basis van een verscherping van de procedure nadrukkelijker aanspreken op hun medeverantwoordelijkheid voor een foutloze Verantwoordingslijst. De definitief vastgestelde Verantwoordingslijst over een bepaald jaar zal uiterlijk aan het eind van datzelfde jaar worden gepubliceerd. Voortaan kunnen er na dat moment geen wijzigingen meer worden aangebracht. Als toch nog een regeling over het hoofd is gezien, kan daarvoor alleen nog de relatief zware procedure van een herziene aanlevering (na 15 juli volgend op het verantwoordingsjaar) worden gevolgd.
- Ten slotte zal *de SiSa-bijlage eerder beschikbaar zijn dan andere jaren*. Dit jaar zal voor het einde van het jaar de bijlage voor de verantwoording 2012 zijn vastgesteld. Voorts zal een vooruitblik in de vorm van een concept van de SiSa-bijlage verantwoordingsinformatie voor het jaar 2013, worden gepubliceerd. Deze vooruitblik geeft de medeoverheden meer inzicht in de verantwoordingselementen (indicatoren) per specifieke uitkering, voor zover de specifieke uitkering al bekend is.

Mijn verwachting is dat deze maatregelen reeds komend jaar positieve effecten zullen hebben met ingang van de verantwoording over het jaar 2012.

Tweede actielijn: betere inbedding SiSa bij gemeenten

De tweede actielijn betreft het bevorderen van een goede inbedding van SiSa in de reguliere gemeentelijke begroting- en rekeningcyclus. In het Verbeterplan van 27 april 2012 is opgemerkt dat het opstellen van de SiSa-bijlage niet altijd voldoende geïntegreerd is in de reguliere processen voor het opstellen van de gemeentelijke jaarrekening. Verder is geconstateerd dat de bestuurlijke aandacht binnen gemeenten voor de SiSa-bijlage kwetsbaar is. Deze tweede actielijn krijgt op twee manieren vorm:

- Op verzoek van BZK heeft de VNG op 13 december jl. een zogeheten ledenbrief verzonden naar alle gemeenten. In deze ledenbrief wordt – bij de start van de werkzaamheden met betrekking tot de financiële verantwoording over 2012 – extra aandacht gevraagd voor de jaarlijkse verantwoording van specifieke uitkeringen via de zogeheten SiSa-bijlage bij de jaarrekening. Het aanleveren van foutieve of onvolledige informatie zal ertoe leiden dat specifieke uitkeringen worden teruggevorderd.
- In maart 2013 zal een onderzoek worden afgerond naar de wijze waarop de verantwoording van specifieke uitkeringen binnen gemeenten is georganiseerd. Essentieel is dat de gemeenten voluit hun verantwoordelijkheid voor SiSa nemen. Het onderzoek zal handreikingen opleveren aan gemeenten om het proces van verantwoorden te verbeteren. Hierover zal BZK actief communiceren met de gemeenten. De aldus te bereiken SiSa-kwaliteit van het financiële kernproces bij gemeenten zal getoetst worden aan concrete ijkpunten of criteria, die eveneens uit het onderzoek voortkomen. Deze toets gebeurt in eerste instantie door de gemeenten zelf, maar in tweede instantie ook door een externe beoordelaar (accountant). Aan het oordeel van deze externe beoordelaar zullen nog nader te bepalen sancties verbonden worden als onvoldoende verbetering wordt

bereikt. Het sanctie-instrument wordt daarmee ingepast in de systematiek van SiSa.

4.2. Passende controle door de externe accountant.

De tweede pijler van SiSa betreft de rol van de controlerende accountants. De kwaliteit van SiSa als verantwoordingsinstrument voor de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen is in het voorjaar van 2012 ter discussie komen te staan als gevolg van de teleurstellende resultaten van de zogeheten single review 2011 (over het verantwoordingsjaar 2010). Bij deze deelwaarneming door de Auditdienst Rijk (ADR) is gebleken dat bij de accountantscontroles te veel fouten werden gemaakt. De Algemene Rekenkamer heeft op basis hiervan, zoals bekend, bezwaar gemaakt tegen SiSa. Deze ernstige feiten zijn voor mijn ambtsvoorgangster aanleiding geweest de verbeteringen in gang te zetten, waarop deze voortgangsrapportage betrekking heeft. Deze verbeteringen zijn erop gericht de kans op fouten in de verantwoording en bij de accountantscontroles te verkleinen en SiSa als zodanig te vereenvoudigen. De verbeteracties zijn en worden uitgevoerd langs een aantal actielijnen.

Eerste actielijn: andere aanpak single review

Conform de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is het tijdstip waarop de single review wordt uitgevoerd vervroegd en heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitdrukkelijk en actief het opdrachtgeverschap op zich genomen.

De single review 2012 (over 2011) is van start gegaan in juni 2012 en opgeknipt in twee fases.

De eerste fase heeft dezelfde opzet als single review 2011 (over 2010) en is in september 2012 afgerond. Bij de start is voorzien in een tweede fase voor het geval de resultaten van de eerste fase daartoe aanleiding zouden geven. De verbetermaatregelen naar aanleiding van single review 2011 konden immers pas vanaf mei 2012 in uitvoering worden genomen.

De uitkomsten van de eerste fase van single review 2012 hebben tot de conclusie geleid dat herstelacties nodig waren om alsnog de gewenste situatie te kunnen bereiken, namelijk voldoende zekerheid te geven dat het Rijk voor de rechtmatige vaststelling van de specifieke uitkeringen over 2011 kan steunen op SiSa. In deze tweede fase zijn deze herstelwerkzaamheden primair uitgevoerd door de accountantskantoren en – diensten van de medeoverheden zelf. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft, in nauw overleg met het ministerie van BZK, gezorgd voor aansturing en monitoring van de herstelwerkzaamheden. Tevens heeft de ADR de uitgevoerde herstelacties gereviewed.

Bij brief van 30 november 2012 heeft de ADR op basis van de resultaten van fase 1 van de single review en de succesvolle herstelacties in fase 2 vastgesteld dat geen belangrijke resterende tekortkomingen te verwachten zijn in de controle op de SiSa-bijlage 2011. De ADR geeft daarom aan dat de beleidsdirecties van de betrokken departementen – met inachtneming van enkele bevindingen van beperkte betekenis – de SiSa-bijlage 2011 kunnen gebruiken voor de vaststelling van hun specifieke uitkeringen.

Overigens wordt de wijze waarop de ADR de single review uit heeft gevoerd (de eerste en tweede fase) ook nog nader beoordeeld door de Algemene Rekenkamer. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend.

Tweede actielijn: aanpak single review 2013 per kantoor

In overleg met de drie grote accountantskantoren op het terrein van SiSa⁶ en de Algemene Rekenkamer is besloten tot een andere aanpak van single review. Doel hiervan is om de kwaliteitsborging bij de accountantskantoren te stimuleren en eventuele benodigde herstelacties gericht te kunnen uitvoeren. De kern van de nieuwe aanpak is dat met ingang van 2013 gebruik gemaakt zal worden van de interne kwaliteitsborgingsystemen van deze drie kantoren. Daartoe zullen deze systemen transparanter worden gemaakt en meer worden toegespitst op SiSa. De jaarlijkse review van de ADR richt zich vervolgens op deze systemen, zodat per kantoor conclusies kunnen worden getrokken over de kwaliteit van de controle. Daarmee wordt het advies van de Algemene Rekenkamer over single review 2012 op dit onderdeel opgevolgd. Voor de overige bij SiSa betrokken accountantskantoren zullen maatwerkafspraken worden gemaakt waarbij dezelfde uitgangspunten als voor de grote kantoren zullen gelden. In samenhang met het gestelde bij de tweede actielijn kan geconstateerd worden, dat het binnen een periode van nauwelijks een jaar is gelukt om een vruchtbare dialoog tot stand te brengen tussen mijn ministerie, de ADR en de SiSa-accountantskantoren. Laatstgenoemde kantoren hebben daarbij laten zien dat zij bereid zijn te investeren in structurele verbeteringen in het SiSa-controleproces.

Derde actielijn: praktijkbrochure en workshops NBA

Om de accountantscontrole te verbeteren legt de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) de laatste hand aan een praktijkbrochure waarin wordt ingegaan op concrete vraagstukken die zich voordoen bij de controle van SiSa. Deze vraagstukken zullen worden besproken tijdens een of meer workshops met de betrokken accountants.

4.3. Sobere en heldere verantwoordingsregelgeving door het Rijk

Het saneren, verduidelijken en onderhouden van de verantwoordingsregelgeving op rijksniveau vergt een strakke regievoering en vergt een wat langere doorlooptijd. Daartoe functioneert onder leiding van het ministerie van BZK een interdepartementale overlegstructuur. Ook houdt het ministerie voortdurend contact met de gebruikers van SiSa bij de medeoverheden, onder meer via een zogeheten gebruikersgroep, en ook met de accountants vindt regelmatig overleg plaats. De derde pijler van SiSa wordt up to date gehouden via drie actielijnen.

Eerste actielijn: doorlichting uitkeringstelsel

Mijn ministerie heeft langs twee sporen een aanpak gekozen, waarbij invulling wordt gegeven aan de wenselijk geachte nadere analyse van het functioneren van bestaande specifieke uitkeringen.

- Het *eerste spoor* betreft een analyse van het huidige stelsel van uitkeringen aan medeoverheden. Dit raakt het meer fundamentele thema van de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. Centraal hierin staat dat er een veelomvattend systeem is ontstaan: naast de algemene uitkering en specifieke uitkeringen, zijn er de afgelopen jaren vele tussenvormen en varianten ontstaan, zoals decentralisatie-uitkeringen, integratie-uitkeringen, verzameluitkeringen en brede doeluitkeringen. Het is mijn voornemen om te komen tot een vereenvoudiging van het huidige stelsel, mede gelet op vermindering van bureaucratie en verantwoordingslasten. In overleg met betrokken ministeries onderzoek ik de mogelijkheden

⁶ Deloitte, Ernst & Young en PWC

hiertoe, mede gelet op de doelstellingen uit het regeerakkoord van deregulering en vermindering van bestuurlijke en ambtelijke drukte. Ook bij de ontwikkeling van nieuwe uitkeringen richt ik mij op een beperking van de interbestuurlijke lasten en heldere financiële verhoudingen, waar het de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling betreft en de bijbehorende wijze van verantwoording en informatievoorziening.

- Het *tweede spoor* van de doorlichting betreft een verdieping van de analyse aan de hand van een aantal specifieke uitkeringen. Het doel hierbij is om tot nadere lessen te komen voor de vereenvoudiging in de verantwoording en vormgeving van het stelsel van bestaande uitkeringen. De bredere beleidsmatige context van de specifieke uitkeringen heeft hierbij vooral de aandacht. Waar mogelijk zullen hierbij verantwoordingsindicatoren verder verduidelijkt en vereenvoudigd worden. Ik bekijk hierbij ook hoe een scherper kader voor het instellen van nieuwe specifieke uitkeringen gerealiseerd kan worden. Het streven naar een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen blijft overeind staan. Verder wordt onderzocht hoe de verantwoording voor bepaalde projecten, die op dit moment soms zowel per project als deels via SiSa plaatsvindt, kan worden vereenvoudigd om de administratieve lasten verder te verminderen. In het voorjaar van 2013 volgt over één en ander een nadere rapportage.

Tweede actielijn: aanscherping rijksbeleid

De tweede actielijn betreft de stroomlijning en aanscherping op rijksniveau van het beleid en de regelgeving ten aanzien van specifieke uitkeringen, inclusief het terugvorderingbeleid van onrechtmatig en/of niet bestede bedragen. De regelgeving is in kaart gebracht en er is modelregelgeving in voorbereiding om meer eenduidigheid te bewerkstelligen in de omschrijving en toepassing van belangrijke begrippen en bepalingen. Zo zullen rijksbreed de volgende terugvorderinggronden worden gehanteerd:

- a. Er is geen (volledige) of onjuiste verantwoordingsinformatie verstrekt
- b. De verantwoordingsinformatie is te laat ontvangen
- c. De daadwerkelijke kosten zijn lager dan de uitkering
- d. De uitkering is niet rechtmatig besteed
- e. De rechtmatigheid van de besteding is onzeker

In beginsel wordt altijd teruggevorderd, indien een of meer van deze gronden op basis van de betreffende sectorregeling van toepassing is. Verder zal een bepaling worden opgenomen op grond waarvan een al vastgestelde uitkering alsnog (gedeeltelijk) kan worden teruggevorderd als bij de single review door de Auditdienst Rijk naderhand blijkt dat een of meer van de bovengenoemde terugvorderinggronden van toepassing is. Voor de zomer van 2013 moet duidelijk zijn tot welke concrete aanpassingen in de SiSa-regelgeving het bovenstaande leidt.⁷

Vanaf het verantwoordingsjaar 2012 zullen de behandelprocedures bij de departementen met betrekking tot de verantwoordingsinformatie van de medeoverheden beter op elkaar worden afgestemd. De medeoverheden krijgen zo meer zicht op het tijdstip van afhandeling van de door hen aangeleverde informatie. Bovendien wordt de «hardheid» van 15 juli als uiterste datum van aanlevering van de informatie over het voorafgaande jaar geaccentueerd, doordat de medeoverheden die na deze datum op onderdelen een herziene aanlevering willen doen, daarover eerst in overleg moeten treden met het betreffende departement.

⁷ Met betrekking tot de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding zal in het najaar van 2013 een kabinetsstandpunt worden bepaald naar aanleiding van het thans lopende evaluatietraject van de Wet veiligheidsregio's.

5. Conclusie

Met de ingezette acties zijn en worden belangrijke stappen gezet op de weg naar herstel van het vertrouwen in SiSa als een betrouwbaar en robuust verantwoordingsinstrument, dat een essentieel onderdeel vormt van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. In de Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen (OSU) in het kader van de jaarverantwoording (derde woensdag in mei) zal ik u informeren over de verdere voortgang.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk