

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2014

1. Inleiding

Deze voortgangsrapportage SiSa is de laatste in een reeks van vier. De eerdere rapportages zijn gedateerd op 21 december 2012¹, 15 mei 2013² en 18 december 2013³.

Het verbetertraject dat in het voorjaar van 2012 is ingezet, heeft inmiddels tot zodanige resultaten geleid, dat de SiSa-ontwikkelingen voortaan weer kunnen worden meegenomen in de reguliere jaarverantwoording. Ik stuur deze voortgangsrapportage ook naar de Algemene Rekenkamer, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants.

SiSa (Single information, Single audit) betekent eenmalige informatieverstrekking, eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen hebben besteed. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording inleveren. Nu kan dit in één bijlage bij de jaarrekening van de medeoverheid. Het totaal aan specifieke uitkeringen bedroeg volgens het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2014 ongeveer € 13,5 miljard.⁴

De gemeenten ontvangen het leeuwendeel van de SiSa-uitkeringen. In het vervolg van deze brief ligt daarom het accent op de gemeenten.

¹ Kamerstuk 33 400 B, nr. 5 herdruk

² Kamerstuk 33 400 B, nr. 18

³ Kamerstuk 33 750, B, nr. 9

⁴ Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen 2014 (OSU 2014)

Het functioneren van de SiSa-verantwoording staat of valt met de kwaliteit van de inbedding van SiSa in de financiële bedrijfsvoering van de gemeenten, de kwaliteit van de controle van de jaarrekeningen door de externe accountants en de helderheid van de bestedingsvoorwaarden van de uitkerende ministeries.

In deze rapportage zet ik de actuele stand van zaken op een rij met betrekking tot deze drie partijen: de gemeenten, de accountants en het Rijk. In een afsluitende paragraaf trek ik een aantal conclusies.

2. Gemeenten

Op 27 mei jl. heb ik het rapport van adviesbureau BMC over de inbedding van SiSa bij medeoverheden⁵ aangeboden aan de medeoverheden, de betrokken ministeries en andere belanghebbenden. Dit rapport is een vervolg op een eerder rapport van accountantskantoor EY waarin SiSa-ijkpunten werden gedefinieerd en een modelaanpak werd beschreven voor de gemeentelijke bedrijfsvoering met betrekking tot SiSa. Het rapport van BMC bevat het verslag van een enquête bij alle gemeenten naar de feitelijke werkwijze met betrekking tot SiSa. Dit rapport is met een groot aantal gemeentelijke SiSa-ambtenaren besproken in negen workshops tijdens de drie Regiodagen Gemeentefinanciën van juni 2014. Verder zijn in de afgelopen zomerperiode de controlerapporten van de accountants over de gemeentelijke jaarrekeningen van 2013 geanalyseerd.

Uit het rapport van BMC blijkt dat de kwaliteit van het SiSa-proces bij gemeenten inmiddels voor een groot deel van voldoende tot prima kwaliteit is. Dit betreft weliswaar een enquêtewaarneming vanuit de gemeenten zelf, maar het beeld wordt bevestigd door de analyse van de controlerapporten van de accountants over 2013. Slechts in 17 van de 408 rapporten zijn fouten of onzekerheden geconstateerd bij SiSa-uitkeringen, in alle gevallen zonder consequenties voor de aard van de (goedkeurende) verklaring. Voor de overige bevindingen op basis van deze analyse verwijs ik naar mijn brief van 27 oktober 2014⁶.

Het belangrijkste aandachtspunt dat blijkt uit het rapport van BMC nog resteert, betreft het commitment van het ambtelijk management bij de gemeenten. Dit commitment is binnen de gemeente vooral van belang voor het verkrijgen van medewerking van de beleidsmedewerkers bij het tijdig aanleveren van de gegevens bij de gemeentelijke afdeling Financiën. Dit legt extra druk op de gemeentelijke SiSa-coördinator om te zorgen voor tijdige afstemming tussen de beleidsafdelingen en de afdeling Financiën. De accountant kan daarbij overigens nuttig worden ingezet, omdat zijn rapportages doorgaans wel de aandacht krijgen van het management en het college van B&W.

Een breed gedeelde opvatting onder de gemeentelijke deelnemers aan de genoemde Regiodagen was dat de uitkeringen van de provincies aan gemeenten ook onder de SiSa-systematiek zouden moeten vallen. Elke provincie heeft haar eigen werkwijze, waarbij met regelmaat per uitkering een aparte controleverklaring van de accountant wordt gevraagd naast de verklaring bij de jaarrekening. Dit leidt volgens de genoemde deelnemers tot onnodige administratieve lasten en is verwarrend.

⁵ «Inbedding SiSa bij gemeenten – Belang en realisatie van SiSa-doelen nader onderzocht»; BMC 23 mei 2014.

⁶ Kamerstuk 34 000 B, nr. 12.

3. Accountants

De Auditdienst Rijk (ADR) voert jaarlijks een zogeheten SiSa-review uit. De SiSa-review is de deelwaarneming van de ADR op de controledossiers van de externe accountantskantoren met betrekking tot de rechtmatigheid van de besteding door de medeoverheden van de specifieke uitkeringen. De review over het verantwoordingsjaar 2013 heeft op 14 oktober 2014 tot de positieve conclusie geleid, dat alle controlewerkzaamheden toereikend zijn. Dit betekent dat de departementen de aangeleverde SiSa-bijlagen over 2013 kunnen gebruiken voor de vaststelling van hun specifieke uitkeringen. Het is voor het eerst dat alle gereviewde controledossiers toereikend zijn bevonden.

De ADR concludeert verder dat de grotere accountantskantoren met betrekking tot SiSa belangrijke structurele kwaliteitsbeheersingsmaatregelen hebben ingevoerd, zoals het gebruik van standaardsjablonen om de kwaliteit van specifieke controlewerkzaamheden voor de SiSa bijlage te borgen en de inzet van gespecialiseerde SiSa-teams.

4. Rijk

In de voortgangsrapportage van 18 december 2013 is de uitvoering aangekondigd van een zogeheten Onderhoudsagenda specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Deze uitvoering is gaande en zal leiden tot conclusies over de onderlinge verhouding tussen de verschillende typen uitkeringen en over de relevantie van de verschillende typen. Naast de specifieke uitkering en de decentralisatie-uitkering kennen we ook de verzameluitkering, de integratie-uitkering en de algemene uitkering. In het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen van mei 2015 (OSU 2015) zal verslag worden gedaan van de bevindingen en van de daarop te baseren beleidsconclusies.

De eveneens aangekondigde modelbeschikkingen van het Rijk voor de toekenning en de vaststelling van specifieke uitkeringen zijn in gebruik genomen. De ervaringen daarmee zijn positief, zowel bij het Rijk als bij de medeoverheden. De transparantie en het gebruiksgemak zijn verbeterd door uniformering van definities, procedures en terminologie.

De zogeheten Invulwijzer is, zoals in de vorige rapportage aangekondigd, verder uitgewerkt. De Invulwijzer bevat voor elke uitkering en per indicator (verantwoordingselement) daarbinnen een kernachtige toelichting van hetgeen verantwoord moet worden door de medeoverheden voor een rechtmatige besteding van de verstrekte gelden.

5. Conclusies

De beheersing van het SiSa-proces is de laatste twee jaar geleidelijk aan steeds meer verbeterd. Dat blijkt uit het BMC- onderzoek, uit de SiSa-review over 2013, uit de analyse van de controlerapporten van de accountants over 2013 en is ook het beeld dat gemeenten naar voren brengen tijdens de genoemde Regiodagen. Alle betrokken partijen (medeoverheden, accountants en ministeries) hebben daaraan onder regie van mijn departement hun bijdrage geleverd. Deze verbeterde situatie kan alleen in stand blijven bij een strakke regie op het SiSa-proces en daarvoor zal ik dan ook zorgen.

Een belangrijk aspect van deze regie vormt de jaarlijkse aanlevering op uiterlijk 15 juli van de verantwoordingsinformatie over de besteding van de specifieke uitkeringen in het voorafgaande jaar. Ik zal deze deadline van 15 juli daarom scherp handhaven, eventueel door het tijdelijk opschorten van de wekelijkse algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze maatregel is ook dit jaar weer toegepast; uiteindelijk slechts in een enkel geval, omdat het commitment van het ambtelijk management, maar ook van het gemeentebestuur, sterk blijkt toe te nemen in het zicht van deze

maatregel. Maar elk jaar zijn er gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die hun verantwoordingsinformatie zodanig laat aanleveren dat eventuele fouten niet meer tijdig kunnen worden hersteld. Voortaan zal daarom meer publiciteit worden gegenereerd in de aanloop naar de jaarlijkse deadline van 15 juli, waaronder zo nodig publicatie van een «zwarte lijst» van te trage medeoverheden.

Met de provincies zal worden overlegd over toepassing van de SiSa-methodiek op de uitkeringen die zij verstrekken aan gemeenten. Zo kan worden voorkomen dat de gemeenten ten aanzien van de uitkeringen van Rijk en provincies met verschillende regimes worden geconfronteerd. Verder zullen alle huidige maatregelen ter bevordering van de SiSa-kwaliteit, structureel worden uitgevoerd, te weten:

- Intensieve communicatie met medeoverheden over het belang van de SiSa-bijlage;
- Periodiek overleg met alle betrokken accountantsorganisaties over recente ontwikkelingen inzake SiSa;
- Periodiek overleg met de ministeries over transparante uitkeringsgeving en consequente toepassing daarvan;
- Halfjaarlijkse SiSa-workshops voor medeoverheden;
- Jaarlijkse analyse van de accountantsrapportages bij de gemeentelijke jaarrekeningen.

Al deze maatregelen bieden perspectief op een goed en verantwoord SiSa-proces. Dit gunstige perspectief wordt versterkt door het steeds verder afnemende aantal specifieke uitkeringen, conform de doelstelling van het kabinet⁷.

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

⁷ Zie noot 4.