

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2014

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2013

1. Introductie

In deze derde voortgangsrapportage SiSa, die ik vandaag ook naar de Algemene Rekenkamer stuur, schets ik de voortgang van de verbetermaatregelen die sinds het voorjaar van 2012 in gang zijn gezet ten aanzien van de werking en toepassing van Single information Single audit (SiSa). De eerdere rapportages zijn gedateerd op 21 december 2012¹ en 15 mei 2013². Op 18 april 2013 heeft de Algemene Rekenkamer in een brief aan de Tweede Kamer gereageerd op de eerste voortgangsrapportage³. Daarin onderkent de Rekenkamer dat ik mij heb ingezet om verbeteringen in het SiSa-systeem te bewerkstelligen. Maar de Algemene Rekenkamer stelt tegelijkertijd dat mijn initiatieven nog niet in voldoende mate geleid hebben tot acties richting gemeenten en departementen. Ik zal laten zien welke vorderingen ik heb gemaakt met betrekking tot deze twee pijlers van SiSa. Ook zal ik ingaan op de stand van zaken met betrekking tot de accountantscontrole. Maar eerst roep ik kort de belangrijkste uitgangspunten van SiSa in herinnering.

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

¹ Kamerstuk 33 400 B, nr. 5 herdruk

² Kamerstuk 33 400 B, nr. 18

³ Analyse voortgang actieplan SiSa van de Minister van BZK, 18 april 2013, www.rekenkamer.nl

voor Rijk en medeoverheden kunnen worden beperkt.⁴ 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 de hiermee beoogde verantwoordelijkheidsverdeling. De bekostiging 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 mogelijk op decentraal niveau te beleggen («decentraal wat kan, centraal wat moet»).

3. Schets voortgang drie pijlers SiSa

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

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

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

3.1. Adequate verantwoordingsinformatie door de medeoverheden

In mijn voortgangsrapportage van 21 december 2012 heb ik in par. 4.1. de verwachting kenbaar gemaakt dat een aantal maatregelen die ik had genomen om de foutgevoeligheid van de SiSa-verantwoordingsbijlage te verkleinen, reeds positieve effecten zouden hebben met ingang van de verantwoording over het jaar 2012. Het betrof onder andere de introductie van de zogeheten Invulwijzer en van de Verantwoordingslijst en het eerder (in concept) beschikbaar stellen van de SiSa-verantwoordingsbijlage. Deze verwachting is uitgekomen. De medeoverheden zijn blij met de aangebrachte verbeteringen, zo is gebleken tijdens de Regiodagen Gemeentefinanciën in juni en juli 2013 en tijdens de overleggen met het IPO en met de klankbordgroep van gemeentelijke en provinciale SiSa-gebruikers in september en oktober 2013. Daarmee is deze gezamenlijke inspanning van alle betrokken departementen zeer de moeite waard gebleken.

De verbeteringen worden ook concreet zichtbaar in de cijfers. Steeds meer medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) slagen in één keer voor de zogeheten plausibiliteitstest van het CBS bij de aanlevering van hun SiSa-verantwoordingsinformatie. Terugkijkend naar de SiSa-aanleveringen van de afgelopen jaren kunnen we concluderen dat de aanleveringen van SiSa 2012 het beste zijn verlopen sinds de start van SiSa in 2006. In 2012 was 62% van de eerste aanleveringen «plausibel». Gemiddeld hebben medeoverheden voor SiSa 2012 anderhalve levering nodig gehad om de aanlevering plausibel af te ronden ten opzichte van 3,6 pogingen bij het dieptepunt in 2009.

⁴ 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.

Tabel: Kengetallen over SiSa-aanleveringen (Bron: CBS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal medeoverheden	526	527	539	610	587	582
Aantal leveringen per medeoverheid	2,2	2,7	3,6	2,4	2,2	1,5
Percentage eerste levering plausibel	20%	47%	24%	26%	41%	62%

SiSa wordt transparanter en eenvoudiger en de medeoverheden gaan er steeds serieuzer mee om. Dit blijkt ook uit de hoge opkomst bij de periodieke SiSa-dagen en het niveau van de discussie tijdens deze dagen. Ook het aantal vragen via postbus IBI en bij het CBS loopt terug.

Tegelijkertijd blijkt uit bovenstaande tabel dat verdere verbeteringen nodig zijn. De oplopende percentages met betrekking tot de plausibele eerste aanlevering vormen weliswaar een mooie trend, maar deze moet wel worden voortgezet, want het percentage van 62 over 2012 is nog steeds te laag.

Enkele concrete verbeteringen worden hierna kort aangeduid.

Jaarlijkse bijlage specifieke uitkeringen bij de begroting

Bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding is in principe bekend welke uitkeringen in het begrotingsjaar worden verstrekt, welke bedragen daarmee meerjarig zijn gemoeid en welke regelingen van toepassing zijn. Deze informatie wordt voortaan ook op dat moment – dus als onderdeel van het begrotingsproces – zoveel mogelijk expliciet gemaakt in een bijlage bij de begroting van mijn Ministerie. Dat helpt de ontvangers van de specifieke uitkeringen om tijdig bij het begin van het begrotingsjaar hun interne processen in te richten op de gevraagde informatie en verhoogt daarmee de kwaliteit van de SiSa-verantwoording over het betreffende jaar. De rijksbegrotingvoorschriften (RBV) zijn zodanig aangepast dat de Ministeries bij de begrotingsvoorbereiding bovenstaande informatie aanleveren bij het Ministerie van BZK. De bedoelde bijlage is voor het eerst toegevoegd bij de begroting 2014 van mijn Ministerie.

Jaarlijkse cursus SiSa voor starters

Er komt met ingang van najaar 2013 een jaarlijkse cursusdag «SiSa voor starters». Uit de binnenkomende vragen bij de elektronische servicepostbus van het Ministerie (postbusibi@minbzk.nl) blijkt dat een aantal basisvragen over het werken met SiSa (te) vaak opnieuw worden gesteld. Dat komt omdat er veel overheden betrokken zijn bij SiSa (in 2012 in totaal 582, zoals blijkt uit de tabel) en er dus ook een flink verloop is onder de SiSa-contactpersonen bij deze overheden. Er blijkt veel belangstelling te zijn voor deze cursus; contactpersonen van 30 medeoverheden hebben dit jaar meegedaan.

Betere inbedding SiSa bij gemeenten

Op 8 mei 2013 heb ik het onderzoek van Ernst & Young naar de inbedding van SiSa bij gemeenten naar alle betrokkenen gestuurd (www.rijksoverheid.nl/sisa). Dit onderzoek heeft een aantal ijkpunten opgeleverd voor een goede inbedding van SiSa in de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten. Deze ijkpunten zijn in de maanden rond de zomer van 2013 op waarde getoetst tijdens een aantal bijeenkomsten met gebruikers. Op dit resultaat zal in de komende periode als volgt worden voortgebouwd. In opdracht van mijn Ministerie worden de ijkpunten verder aangescherpt en meetbaar gemaakt. Vervolgens wordt bij alle gemeenten nagegaan in hoeverre de ijkpunten daadwerkelijk worden

toegepast. Het onderzoeksbureau BMC voert de betreffende werkzaamheden uit en zal daarover in maart 2014 rapport uitbrengen. Daarna zal het resultaat worden besproken in een aantal themabijeenkomsten met gemeenten en controlerende accountants. Het verdere vervolg hangt af van de te trekken conclusies. Het is mijn bedoeling een goede inbedding van SiSa in de gemeentelijke bedrijfsvoering structureel op de agenda te houden en te bevorderen.

3.2. Passende controle door de externe accountant

De tweede pijler van SiSa betreft de rol van de controlerende accountants. In het afgelopen jaar is ervaring opgedaan met de nieuwe aanpak van single review, de jaarlijkse deelwaarneming door de Auditdienst Rijk op de controledossiers van de externe accountants. Met deze aanpak is het, zoals de bedoeling was, mogelijk gebleken om per accountantskantoor conclusies te trekken over de kwaliteit van de controle op de rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkeringen door de medeoverheden. Op 5 december 2013 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) aan mij gerapporteerd dat de departementen op basis van de single review 2013 bij de vaststelling van hun specifieke uitkeringen over 2012 kunnen steunen op SiSa. De Algemene Rekenkamer heeft inmiddels met deze conclusie ingestemd. Omdat de ADR in eerste instantie toch nog fouten heeft aangetroffen in een aantal controledossiers streef ik naar het maken van heldere afspraken met de SiSa-accountantsorganisaties over verdere verbetering van hun SiSa-prestaties.

3.3. Sobere en heldere verantwoordingsregelgeving door het Rijk

De derde pijler van SiSa heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van het Rijk. De Algemene Rekenkamer heeft in haar reactie van 18 april 2013 op de eerste Voortgangsrapportage SiSa ten aanzien van deze derde pijler een aantal kritische kanttekeningen geplaatst. Deze zullen hierna in paragraaf 3.2.2 worden behandeld, waarbij zal blijken dat flinke voortgang is geboekt op alle onderdelen.

Maar eerst zullen in paragraaf 3.3.1 nog enkele andere maatregelen de revue passeren.

3.3.1: Doorlichting specifieke uitkeringen en Onderhoudsagenda

De aangekondigde doorlichting van de specifieke uitkeringen aan de hand van een nadere analyse van enkele specifieke uitkeringen is afgerond⁵ en heeft een aantal belangrijke lessen en conclusies opgeleverd. Zo is het geldende normenkader voor specifieke uitkeringen verduidelijkt. De kwaliteit van de bestedingsvoorwaarden zal worden verbeterd, waarbij kritisch zal worden gekeken naar de relevantie van de gevraagde verantwoordingsinformatie. Daarbij hoort ook een antwoord op de vraag of via andere bronnen al voldoende informatie beschikbaar is. Op basis van de analyse is inmiddels gestart met het uitvoeren van een zogeheten Onderhoudsagenda specifieke uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. De eerste tranche van deze onderhoudsagenda zal worden afgerond in maart 2014.

3.3.2: Aandachtspunten Algemene Rekenkamer

De aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer in de brief van 18 april 2013 zullen hierna achtereenvolgens worden behandeld.

De Algemene Rekenkamer stelt in haar brief dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de betrokken Ministers nog geen plan van aanpak heeft laten opstellen voor de kritische beoordeling van aangeleverde SiSa-gegevens door medeoverheden.

Naar aanleiding van deze opmerking is door mijn Ministerie een gerichte actie in gang gezet, die voor de grootste uitkerende departementen tot de volgende bevindingen heeft geleid.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voert jaarlijks – na ontvangst van de verantwoordingsstukken SiSa – een plausibiliteittoets uit op inhoud. Dit houdt in dat o.m. de volgende vragen worden beantwoord:

- is alle informatie beschikbaar die nodig is om financieel te kunnen vaststellen?
- zijn door de accountants van gemeenten alle bevindingen – indien aan de orde – ook gekwantificeerd (in aantal en bedrag)?
- zitten er geen evidente fouten in de SiSa-bijlagen?

Het gaat hierbij om een globale toets. Uitgangspunt blijft, dat volledig wordt gesteund op de SiSa-verantwoording en dat wordt uitgegaan van de juistheid en volledigheid van de gegevens van de ontvangers van de uitkeringen.

Het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) maakt elk jaar een inventarisatie van de misbruikgevoelige geldstromen per directie. Daarbij wordt aandacht besteed aan de specifieke uitkeringen voor het Onderwijsachterstandenbeleid en de Regionale Meld- en Coördinatiecentra Voortijdig schoolverlaten. Hierbij worden de eventuele risico's en beheersmaatregelen benoemd. Verder wordt de «Procesbeschrijving Verantwoorden SiSa» gebruikt met als doel het beoordelen van de juistheid van de verantwoordingsinformatie en het afhandelen daarvan.

Uitgangspunt blijft, dat volledig wordt gesteund op de SiSa-verantwoording en dat wordt uitgegaan van de juistheid en volledigheid van de gegevens van de ontvangers van de uitkeringen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) gebruikt voor de beoordeling van de grote specifieke uitkeringen BDU verkeer en vervoer en Mobiliteitsfonds een checklist met alle belangrijke en relevante controlepunten en een spreadsheet voor de aansluiting van saldi en samenvatting. Daarnaast blijft het «met gezond verstand» beoordelen van alle verantwoordingsinformatie ook belangrijk. Dat betekent dat nog navraag kan worden gedaan naar aanleiding van opmerkingen of eigen waarnemingen. Uitgangspunt blijft, dat volledig wordt gesteund op de SiSa-verantwoording en dat wordt uitgegaan van de juistheid en volledigheid van de gegevens van de ontvangers van de uitkeringen.

Analyse verantwoordingsrisico's per regeling

De Algemene Rekenkamer stelt in haar brief dat het Ministerie van BZK de betrokken Ministers nog geen plan van aanpak heeft laten opstellen voor het in kaart brengen van de verantwoordingsrisico's per regeling.

SiSa voorziet er in dat rijksbreed verantwoordingsrisico's aan het licht komen. Ten eerste worden zwakke punten in de regelgeving signaleerd bij de jaarlijkse single review en ter kennis gebracht van de betreffende departementen met het oog op verbetering. Andere verantwoordingsrisico's zijn dat de gemeente de SiSa-bijlage verkeerd invult, en dat de accountant een ontoereikende controle uitvoert. Voor het eerste risico is er – naast de genoemde maatregelen onder 3.1. – de accountantscontrole op de SiSa-bijlage en voor het tweede de single review, die zich zoals vermeld in 3.2. sinds dit jaar bovendien niet beperkt tot concrete dossiers, maar zich ook uitstrekt tot de interne kwaliteitsbeheersingssystemen van de accountantskantoren en -diensten.

Criteria voor het betrekken van uitkeringsregelingen in de single review

De Algemene Rekenkamer stelt dat het Ministerie van BZK de betrokken Ministers nog geen plan van aanpak heeft laten opstellen voor het bepalen van welke regelingen meer in de single review dienen te worden betrokken.

Voor alle departementen en accountantskantoren geldt dat ontdekte fouten en gesignaleerde risico's bij de single review mede de selectie bepalen van de dossiers voor de single review in het volgende jaar. Ook kan een Ministerie de ADR vragen om in een bepaald jaar extra aandacht aan een specifieke regeling te besteden. Voorop staat dat de single review het karakter heeft van een systeemtest en in die zin een breed spectrum aan controledossiers beslaat.

Bevordering aandacht voor verantwoordingsvereisten bij de medeoverheden

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de Ministeries kunnen bijdragen aan het functioneren van het SiSa-systeem door de verantwoordingsvereisten van de regelingen meer onder de aandacht te brengen bij gemeenten en provincies.

Op dit onderdeel is in nauwe samenwerking met alle betrokken Ministeries veel vooruitgang geboekt in het afgelopen jaar door de *Invulwijzer* en de *Verantwoordingslijst*.

De *Invulwijzer* bevat voor elke specifieke 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. Ook is een begrippenlijst opgenomen. Deze Invulwijzer is goed ontvangen in «het veld» en zal verder worden uitgewerkt. Onder meer zullen hyperlinks worden toegevoegd naar de formele regelgeving, die uiteraard onverkort van kracht blijft. Hierdoor wordt het nog gemakkelijker om alle van belang zijnde informatie snel te vinden.

De *Verantwoordingslijst* laat concreet zien welke medeoverheid over welke specifieke uitkeringen verantwoording moet afleggen en ook welke beschikkingnummers daarbij horen.

Verder zal de zogeheten *SiSa-bijlage op maat* naar verwachting het aantal fouten bij de verantwoording verder verkleinen. Met ingang van 2014 ontvangt elke medeoverheid op basis van de verantwoordingslijst een op maat gemaakte SiSa-bijlage 2013.

Modelbeschikkingen en uniformering terugvorderingsbeleid Rijk

De Algemene Rekenkamer schrijft het van belang te vinden dat BZK toeziet op het uniform toepassen van het terugvorderingsbeleid en dat de nieuwe regelgeving voor het terugvorderingsbeleid wordt opgenomen in regelingen voor nieuwe specifieke uitkeringen en wordt meegenomen bij wijzigingen van regelingen van de huidige specifieke uitkeringen.

Ook op dit onderdeel van SiSa is in de afgelopen maanden vooruitgang van betekenis geboekt. Deze strekt verder dan alleen het terugvorderingsbeleid. Er is namelijk rijksbreed overeenstemming bereikt over het hanteren van modelbeschikkingen voor de toekenning en de vaststelling van specifieke uitkeringen. Daarnaast worden de gronden voor terugvordering geüniformeerd en wordt het terugvorderingsbeleid aangescherpt. Met ingang van 2014 zullen de nieuwe modellen en het nieuwe beleid worden toegepast. Als het nodig zou blijken onderliggende regelgeving aan te passen, zal dat gebeuren, maar tot nu toe is deze noodzaak niet gebleken. In de komende periode zal ervaring worden opgedaan met de invoering van de nieuwe modellen en het nieuwe beleid en kunnen zo nodig aanpassingen worden aangebracht.

4. Besluit

De kwaliteit van SiSa neemt toe en zal verder toenemen door de lopende en in het vooruitzicht gestelde maatregelen. Dat is mijn stellige verwachting. Ik ben mij zeer bewust van mijn verantwoordelijkheid voor SiSa en zal deze ook in de komende periode actief blijven invullen.

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