Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
2500 EA Den Haag
I
T
F
E
W www.rekenkamer.nl

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

DATUM 7 mei 2012
BETREFT Evaluatierapport SiSa

Geachte mevrouw Spies,

1. Inleiding

De rapportage over de SiSa evaluatie is door u ter kennisgeving toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. Het evaluatierapport behandelt drie onderwerpen, te weten regelgeving, proces en documenten. U heeft ons gevraagd te reageren op deze evaluatie.

In deze brief is onze reactie opgenomen. Wij gaan in op de volgende onderwerpen:

- belang van het systeem van verantwoorden over en controleren van specifieke uitkeringen volgens het principe van Single Information, Single Audit (SiSa);
- opzet van het SiSa-systeem. Hierbij komen de adviezen van de commissie voor de onderwerpen 'proces' en 'documenten' aan bod. Het gaat bij deze onderwerpen vooral om het verbeteren van de opzet van het SiSa-systeem. Verder gaan wij in op de voorstellen van de commissie voor het uit laten voeren van vervolgonderzoeken voor het aanpassen van de regelgeving;
- onze adviezen voor het verbeteren van de werking van werking van het SiSa-systeem. Hierbij sluiten wij aan op onze brief, d.d. 5 april, inzake het bezwaar over de werking van het SiSa-systeem, als bedoeld in artikel 88 lid 1 van de Comptabiliteitswet 2011. Deze brief is als bijlage opgenomen.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000 B, nr. 10

UW KENMERK 2012-0000140385
ONS KENMERK 12003025 R
BIJLAGEN

2. Belang SiSa-systeem

Gemeenten en provincies ontvangen van de Rijksoverheid specifieke uitkeringen voor het uitvoeren van taken. Het gaat om uitkeringen over uiteenlopende zaken als rampenbestrijding, tijdelijke stimulering woningbouwprojecten en onderwijsachterstanden. De specifieke uitkeringen zijn een belangrijk financieel middel voor gemeenten en provincies. In 2011 is het aandeel van de specifieke uitkeringen ongeveer 25% respectievelijk 50% in de totale begroting van gemeenten en provincies.

Bij het financieren van taken, die door mede-overheden worden uitgevoerd, is het volgens ons van belang te beoordelen of een specifieke uitkering de gewenste vorm is. In ons rapport 'Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen' (Algemene Rekenkamer, 2009) constateren wij dat er een vervaging optreedt in de verschillende financieringsvormen. Naast de *algemene* en *specifieke uitkeringen* zijn er tussenvormen gekomen: de *brede doeluitkering*, de *verzameluitkering*, de *integratie-uitkering* en de *decentralisatie-uitkering*. Door het vervagen van het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen is onduidelijk welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Wanneer financieringsregelingen te ingewikkeld worden, lopen er dingen spaak.

Wij concludeerden dat een specifieke uitkering vooral geschikt is in geval heldere voorwaarden voor de besteding van de uitkeringen. In de sturing van het beleid en de gevraagde verantwoordingsinformatie is het daarom voor de minister van belang oog te hebben of de besteding conform de voorwaarden heeft plaatsgevonden. De informatie over de specifieke uitkeringen door de gemeenten en provincies is namelijk de basis voor de verantwoording die minister aflegt aan de Staten-Generaal. Wij willen de minister daarom adviseren de huidige bepalingen zo veel mogelijk in stand te houden.

Gemeenten en provincies leggen aan het Rijk verantwoording af over de besteding van al deze specifieke uitkeringen in een afzonderlijke bijlage in hun jaarrekening. Betrokken accountants van de gemeenten en provincies controleren deze informatie ten behoeve van het Rijk. Dit principe wordt aangeduid als 'Single Information, Single Audit' (SiSa). Departementen beoordelen door middel van een selectie de werkzaamheden van deze accountants. Dit principe wordt aangeduid als 'single review'.

De minister die verantwoordelijk is voor de betreffende specifieke uitkeringen heeft belang bij betrouwbare verantwoordingsinformatie en de controle hiervan. De minister bepaalt mede aan de hand van deze informatie of de gelden rechtmatig zijn besteed. Als het geld niet (geheel) volgens de voorwaarden is besteed kan de minister de uitkering (deels) terugvorderen of andere acties ondernemen. Verder gebruikt de minister deze verantwoordingsinformatie ook voor het afleggen van verantwoording over de vastgestelde uitkeringen aan de Staten-Generaal.

3. Opzet van het SiSa-systeem

In het evaluatierapport zijn bij de onderwerpen 'proces' en 'documenten' voorstellen opgenomen voor het verbeteren van het SiSa-systeem. Het gaat dan om zaken als het digitaal toegankelijk maken van beschikkingen, aanhouden van vaste termijnen en het leesbaarder maken van het format voor de SiSa bijlage Wij kunnen ons vinden in deze adviezen om de opzet van dit systeem te verbeteren.

Het SiSa-systeem is op dit moment met de huidige bepalingen in de regelgeving een efficiënt systeem. Wij adviseren u de huidige regelgeving in stand te houden. Gelet op het genoemde belang van adequate verantwoordingsinformatie zijn wij geen voorstander van het laten vervallen of afzwakken van deze regels. Deze suggestie wordt meegegeven door de commissie. Bij het onderdeel regelgeving worden namelijk vervolgonderzoeken voorgesteld. Deze onderzoeken zijn gericht op het eventueel laten vervallen van de regels en bepalingen van het 'Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden' (BADO).

Wij kunnen ons wel vinden in een deelwaarnemingsgewijze controle, op basis van een risicoanalyse gebaseerde inschatting, van uitkeringen onder het grensbedrag van € 100.000,=. Deze controlebenadering sluit namelijk aan bij de huidige bepaling van artikel 3a BADO. Dit artikel bepaalt dat accountants van gemeenten en provincies bij de risico-analyse aandacht dienen te besteden aan de verantwoording over specifieke uitkeringen en ieder geval voor elke specifieke uitkering boven de €100.000,= een deelwaarneming uitvoeren. Volgens ons kan op grond van de bepalingen van dit artikel, conform het advies van de commissie, deelwaarnemingsgewijs worden gecontroleerd bij uitkeringen onder de € 100.000,=. Dit op basis van een risicoanalyse gebaseerde inschatting en met als voorwaarde dat het SiSa-systeem goed functioneert.

4. Werking van het SiSa-systeem

Op basis van de uitkomsten van de single review 2010 en 2011 concluderen wij dat het SiSa-systeem onvoldoende heeft gefunctioneerd. Hierover hebben wij bezwaar aangetekend in onze brief d.d. 5 april 2012. In deze brief hebben wij de volgende aandachtspunten benoemd waar wij van u, als systeemverantwoordelijke, maatregelen verwachten:

- voor wat betreft vakdepartementen: het laten opstellen van plannen van aanpak voor de kritische beoordeling van de verantwoordingen, het aanscherpen van de risicoanalyse en het bepalen van het aantal reviews, het naar aanleiding hiervan bepalen van fouten en mogelijk terug te vorderen bedragen, het eventueel opschorten van vaststellingen en het opleggen van sancties;
- voor wat betreft mede-overheden: het vragen om verantwoording over het aanleveren van foutieve verantwoordingsinformatie, het laten opstellen van verbeterplannen en het eventueel treffen van sancties;
- voor wat betreft de single review: het eerder laten plaatsvinden van deze review opdat u tijdig gevolgen aan de uitkomsten kunt verbinden;
- voor wat betreft accountantskantoren: het vragen om verantwoording over de niet toereikende accountantscontroles en het laten treffen van kantoorbrede en personele maatregelen om herhaling in de toekomst bij de controle van deze en andere rijksgelden te voorkomen alsmede de wijze waarop u deze kantoren structureel zult monitoren;
- voor wat betreft de beroepsorganisatie van accountants: het vragen om een plan van aanpak voor de verbetering van de kwaliteit van controles bij overheden en het kenbaar maken van de punten waarop u dit zult toetsen en de uitvoering zult monitoren.

Algemene Rekenkamer

Gerrit de Jong,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA
secretaris