Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Advies Begeleidingscommissie

SiSa - evaluatie

17 februari 2012

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Thema Regelgeving	6
3. Thema Proces	9
4. Thema Documenten	11
5. Conclusie	14
Bijlage 1 Leden van de Begeleidingscommissie	15
Bijlage 2 Openstaande thema's	16

Samenvatting

Voor u ligt het eindrapport van de SiSa-evaluatie.

SiSa betekent Single information, Single audit: eenmalige informatieverstrekking met eenmalige accountantscontrole. SiSa is de manier waarop medeoverheden (provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen) aan het Rijk ieder jaar verantwoorden of en hoe ze de specifieke uitkeringen van het Rijk hebben besteed. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording met controleverklaring inleveren. Nu kan dit in één bijlage als onderdeel van de jaarrekening van de medeoverheid, de zogeheten SiSa-bijlage, en de controleverklaring bij die jaarrekening.

In dit rapport doet de begeleidingscommissie aanbevelingen ter verbetering van SiSa. Deze begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), beleidsdepartementen, gemeenten en de Algemene Rekenkamer als agendalid. Er is bij deze evaluatie een bewuste keuze gemaakt om zich te richten op praktische verbeteringen.

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Zijn er verbeteringen bij of in de lijn van SiSa in te voeren, die de verantwoording van specifieke uitkeringen verder vereenvoudigen en de kosten die hiermee gemoeid zijn significant verder verlagen, waarbij de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie toereikend blijft?

De evaluatie is geordend naar drie thema's: regelgeving, proces en documenten. Per thema geeft de begeleidingscommissie een aantal aanbevelingen.

Binnen het thema *regelgeving* adviseert de begeleidingscommissie om een nader onderzoek in te stellen naar de meerwaarde van de specifieke controlevoorschriften in artikel 3a van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) bovenop de reguliere accountantscontrole. Verder adviseert de begeleidingscommissie om - naar analogie van de huidige praktijk bij het subsidieproces - een drempelbedrag vast te stellen waaronder de specifieke uitkering niet door de accountant hoeft te worden gecontroleerd. Het aldus op verantwoorde wijze verleggen van de controlegrens levert winst op voor de medeoverheden met betrekking tot het werk van de accountant.

Binnen het thema *proces* richt de begeleidingscommissie zich met name op uniformiteit. Het proces rondom SiSa zal door uniformiteit duidelijker en minder foutgevoelig worden. Het gevolg daarvan is dat dit voor zowel de medeoverheden als voor de departementen winst oplevert. Daarbij kan volgens sommigen ook voor SiSa tussen medeoverheden nog een flinke verbeterslag worden gemaakt. Concreet is de aanbeveling van de begeleidingscommissie om de beschikkingen, die aan de specifieke uitkeringen ten grondslag liggen, centraal toegankelijk te maken voor de medeoverheden. Een tweede aanbeveling is om modelbepalingen te maken voor SiSa-regelgeving, zodat deze regelgeving vergelijkbare informatie-eisen en procedures bevat. Ten slotte wordt aanbevolen om vaste termijnen te hanteren voor herziene aanleveringen van verantwoordingsinformatie door medeoverheden aan de departementen en om de procedure hieromtrent gelijk te trekken met de procedure rondom de eerste aanlevering.

Het thema *documenten* levert twee soorten aanbevelingen op. Allereerst worden enkele concrete en gedetailleerde aanbevelingen gedaan. Het gaat om het aanpassen van de lay-out van de SiSa-bijlage, het opnemen van een kolom cumulatieve bestedingen voor meerjarige projectmatige uitkeringen en de manier van aanleveren van de jaarrekening en het jaarverslag door de medeoverheden.

Daarnaast doet de begeleidingscommissie in een aantal aanbevelingen een oproep om de volgende bestaande afspraken opnieuw te bekrachtigen. De indicatoren die opgenomen worden in de SiSa-bijlage moeten uitsluitend verantwoordingsinformatie bevatten en geen beleidsinformatie.
Bij ontschotte budgetten (gebundelde uitkeringen) moet in beginsel geen uitvraag gedaan worden naar uitsplitsing van de kosten aan de verschillende subdoelen. Heldere toelichting en begripsomschrijving is noodzakelijk bij de verschillende regelingen. Om het nakomen van deze afspraken te bevorderen, adviseert de begeleidingscommissie om de klankbordgroep uit gemeentelijke en provinciale kring een zwaardere taak te geven. Zij moet een inhoudelijke toets doen op nieuwe (indicatoren van) specifieke uitkeringen.

1. Inleiding

Vanaf de verantwoording over 2006 worden specifieke uitkeringen verantwoord via het principe van Single information Single audit (SiSa). Bij aanvang is afgesproken het systeem na een aantal jaren te evalueren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het initiatief hiertoe genomen, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid voor SiSa. De minister van BZK heeft de evaluatie aangekondigd in het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2011. De evaluatie is uitgevoerd samen met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), beleidsdepartementen en gemeenten. Zij hebben zitting in de begeleidingscommissie SiSa evaluatie. De Algemene Rekenkamer is agendalid van de begeleidingscommissie.

In september 2011 is de begeleidingscommissie begonnen met de evaluatie van SiSa. Tijdens de eerste bijeenkomst is vastgesteld wat de begeleidingscommissie exact zou evalueren. De begeleidingscommissie stelt dat SiSa, bezien vanuit het bereiken van het daarmee beoogde doel, namelijk lastenverlichting bij de medeoverheden, niet ten principale hoeft te worden geëvalueerd. De partijen zijn tevreden over de lastenverlichting die SiSa tot nog toe heeft opgeleverd. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat volgens sommigen voor SiSa tussen medeoverheden nog een flinke verbeterslag kan worden gemaakt. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie (zie 4.2.2) moet uiteraard op peil blijven. Zo kunnen er zaken aan SiSa verbeterd worden om de foutgevoeligheid te verminderen en het systeem robuuster te maken en zijn er ook nog verbeteringen mogelijk in de werking van het systeem. SiSa vergt onderhoud. Er is zodoende gekozen voor een evaluatie van SiSa waarbij praktische verbeteringen in de opzet van SiSa aangedragen kunnen worden. De onderzoeksvraag is dan ook als volgt geformuleerd:

Zijn er verbeteringen bij of in de lijn van SiSa in te voeren, die de verantwoording van specifieke uitkeringen verder vereenvoudigen en de kosten die hiermee gemoeid zijn significant verder verlagen, waarbij de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie toereikend blijft?

BZK heeft voorafgaand aan de evaluatie bij de hierboven genoemde partijen kansen en wensen voor SiSa geïnventariseerd. Op basis van deze inventarisatie zijn drie verschillende thema's binnen de evaluatie gekozen: regelgeving, proces en documenten. Het thema regelgeving gaat over de regels en wetgeving die bestaan rondom SiSa. Bij het thema proces wordt de proceskant van SiSa behandeld: het proces van het ontstaan van een nieuwe specifieke uitkering tot en met de verantwoording en de vaststelling daarover. Het thema documenten komt voort uit de verschillende documenten die het proces rondom SiSa ondersteunen. Twee documenten zijn met name belangrijk. In de kruisjeslijst staat aangegeven welke medeoverheden voor een specifieke uitkering moeten verantwoorden. De SiSa-bijlage is één bijlage met verantwoordingsinformatie als onderdeel van de jaarrekening van de medeoverheden.

Per thema zijn de wensen en de kansen die de begeleidingscommissie ziet, uitgewerkt door een werkgroep. Op basis daarvan brengt de begeleidingscommissie het advies dat nu voor u ligt uit aan de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van BZK.

De begeleidingscommissie vertrouwt erop dat de uitvoering van haar aanbevelingen zal leiden tot een verbetering van het functioneren van SiSa. Daarmee wordt een goede basis gelegd voor een verdere doorontwikkeling van SiSa op langere termijn. In bijlage 2 vindt u een lijst met onderwerpen die gedurende de evaluatie naar voren zijn gekomen, maar niet zijn meegenomen in deze evaluatie omdat het geen praktische verbeteringen in de opzet van SiSa zijn.

BDF/FIS

2. Thema Regelgeving

2.1 Aanpak

De begeleidingscommissie heeft binnen het thema regelgeving drie vragen voorgelegd aan de werkgroep:
- Kan artikel 5, vierde lid van het Bado worden afgezwakt?
- Kan artikel 3a van het Bado vervallen?
- Kan er een drempelbedrag worden vastgesteld voor verantwoording van de specifieke uitkeringen?

Tijdens de evaluatie heeft de VNG een extra agendapunt ingebracht. Dit punt betreft het terugvorderingsbeleid van de vakdepartementen. Het ingebrachte punt door de VNG wordt niet in deze evaluatie meegenomen. De verantwoordelijkheid voor het terugvorderingsbeleid ligt bij de ministers van de vakdepartementen en is daarmee binnen SiSa geen verantwoordelijkheid van BZK. Wel heeft BZK een algemene coördinerende rol vanwege de Financiële- verhoudingswet. BZK heeft tijdens de evaluatie daarom aangegeven met de VNG samen te kijken naar het terugvorderingsbeleid.

2.2 Verbetervoorstellen

2.2.1 Kan artikel 5, vierde lid, van het Bado worden afgezwakt?

In het verslag van bevindingen van de accountant wordt per specifieke uitkering gerapporteerd met een rapporteringstolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering in het verantwoordingsjaar of, bij meerjarige financiële afrekening op basis van prestatieafspraken, gebaseerd op het totale voorschot per specifieke uitkering, in alle gevallen met een ondergrens van te melden bevindingen van:
a. € 10.000 indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 100.000 zijn;
b. 10% indien de lasten groter dan € 100.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
c. € 100.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

In de startbijeenkomst op 1 september 2011 heeft de begeleidingscommissie besloten dat het ophogen van de rapporteringstoleranties geen onderwerp voor de SiSa- evaluatie is omdat deze ophoging niet of nauwelijks tot administratieve lastenverlichting zal leiden. De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat er wel winst te behalen is met het ophogen van de goedkeuringstoleranties. Met betrekking tot de goedkeuringstoleranties voor SiSa geldt dat blijft worden aangesloten bij de goedkeuringstoleranties zoals die gelden voor de controle van de jaarrekening als geheel. Het eventueel aanpassen van deze goedkeuringstoleranties valt buiten de reikwijdte van deze evaluatie. Een specifieke SiSa- eis voor inrichting van de controle is artikel 3a van het Bado, dat hieronder wordt beschreven.

De begeleidingscommissie adviseert om bij de uitwerking van de volgende twee verbetervoorstellen (paragraaf 2.2.2 en 2.2.3) wel de samenhang met de rapporteringstolerantie te bekijken. Als er iets wijzigt in de regelgeving, kan het logisch zijn om ook de rapporteringstoleranties aan te passen.

2.2.2 Kan artikel 3a van het Bado vervallen?

De accountant beoordeelt op grond van artikel 3a van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) voor elke specifieke uitkering of er sprake is van risico's die richtinggevend zijn voor de inrichting van de accountantscontrole. Indien een provincie of gemeente één of meer specifieke uitkeringen ontvangt met een omvang van tenminste € 100.000,– in het verantwoordingsjaar, voert de accountant op grond van hetzelfde artikel in ieder geval voor elk van die specifieke uitkeringen een deelwaarneming uit. Als artikel 3a vervalt, kan de accountantscontrole verminderen, wat een aanvullende kostenbesparing voor gemeenten betekent.

In het Besluit van 4 juli 2006, houdende wijziging van het Besluit financiële verhouding 2001 en enkele andere besluiten in verband met invoering van SiSa voor specifieke uitkeringen, staat als toelichting voor het invoegen van dit nieuwe artikel in het Bado:

'Artikel 3a is opgenomen om zeker te stellen dat **oordeelsvorming per begrotingsartikel van het Rijk** zonder meer mogelijk is. De verwachting is echter dat de reguliere jaarrekeningcontrole door accountants van provincies en gemeenten voldoende is voor het Rijk. Daarom zal na afloop van het verantwoordingsjaar 2008 dit artikel worden geëvalueerd om te bezien of het alsnog geschrapt kan worden.'

De toleranties voor de oordeelvorming per begrotingsartikel van het Rijk zijn nadien versoepeld. Een deel van de werkgroepleden ziet hierin steun voor de in de Nota van Toelichting opgenomen verwachting dat de reguliere jaarrekeningcontrole door accountants van provincies en gemeenten ook voldoende is voor het Rijk, en dus dat artikel 3a kan vervallen. Binnen de begeleidingscommissie blijken de opvattingen hierover echter verschillend. Het belangrijkste argument van de tegenstanders van het opheffen van artikel 3a van het Bado is dat het artikel bedoeld is om te waarborgen dat gemeenten en provincies in het beheer en hun accountants in de controle, ook voldoende aandacht schenken aan specifieke uitkeringen die voor de jaarrekeningcontrole anders onder de materialiteits-grens zouden vallen en om die reden niet vanzelfsprekend direct door de controlewerkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole ten behoeve van de medeoverheden worden geraakt. Hierdoor bestaat het risico dat de verantwoordingsinformatie in de SiSa-bijlage onjuistheden bevat die, hoewel op decentraal niveau niet relevant, op rijksniveau leiden tot het onjuist vaststellen van specifieke uitkeringen. De rijksoverheid krijgt derhalve zonder deze bepaling onvoldoende zekerheid om de kleinere specifieke uitkeringen vast te stellen. Het wegvallen van de eisen leidt tot een standaard in te boeken onzekerheid over de rechtmatigheid, die leidt tot een groter risico dat de kwantitatieve tolerantiegrenzen worden overschreden.

De voorstanders van het opheffen van artikel 3a van het Bado stellen dat het artikel destijds is opgenomen om te verzekeren dat de toleranties zoals die destijds golden voor de controle van de jaarrekeningen van de ministeries, werden waargemaakt. Nadien zijn deze toleranties, die gelden voor de begrotingsartikelen van de ministeries, verruimd. De normale toleranties die gelden voor de accountantscontrole van de gemeenterekening (zie artikel 2 van het Bado), verzekeren al dat alle specifieke uitkeringen voldoende in de accountantscontrole worden betrokken. Specifieke bijdragen waarvan het Rijk vindt dat ze dermate materieel zijn, worden namelijk met de norm van 1% voor de controletolerantie uit artikel 2 lid 1a Bado al voldoende geraakt.

Een tussentijds ingewonnen advies van de Algemene Rekenkamer heeft hieraan niets veranderd. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de verantwoordelijke minister een specifiek belang heeft in de controle van de verantwoording per specifieke uitkering. Gelet op dit belang is de Algemene Rekenkamer van mening dat artikel 3a van het Bado niet kan komen te vervallen. Doel van het artikel is dat de accountant in de controleaanpak afzonderlijk aandacht besteedt aan specifieke uitkeringen om, naast de rechtmatigheid van uitgaven, vast te stellen dat de uitgaven tijdig worden verantwoord en juist en volledig zijn opgenomen in de SiSa-bijlage. Als het artikel vervalt dan worden deze aspecten niet expliciet meegenomen in de controleaanpak van de gemeente.

Voor de Algemene Rekenkamer is de controle op de verantwoording over specifieke uitkeringen belangrijk voor de oordeelsvorming bij de jaarverslagen van de betrokken ministeries. Dit onder meer gelet op het grote bedrag dat gepaard gaat met de specifieke uitkeringen.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK een onderzoek instelt naar het effect van artikel 3a van het Bado bovenop de reguliere accountantscontrole en naar de meerwaarde daarvan.

Een onderzoek naar het effect van artikel 3a van het Bado bovenop de reguliere accountantscontrole en de meerwaarde daarvan, zou verheldering kunnen geven over nut en noodzaak van het behoud van het artikel vanuit het perspectief van het Rijk. Dit onderzoek moet zich hierbij ook richten op de vraag of er voldoende zorg wordt besteed door de gemeentelijke accountants aan de accountantscontrole van specifieke uitkeringen vanuit rijksperspectief, zonder aanwezigheid van artikel 3a van het Bado. Wanneer blijkt dat het artikel geen extra resultaat/controles oplevert ten opzichte van de situatie waarin het artikel wordt opgeheven, is dit een feitelijke onderbouwing om het artikel op te heffen. Andersom geldt uiteraard hetzelfde.

2.2.3 Kan er een drempelbedrag worden vastgesteld voor verantwoording van de specifieke uitkeringen?

Het Rijksbrede Uniform Subsidiekader (USK) dat per 1 januari 2010 is ingevoerd, gaat uit van proportionaliteit tussen het subsidiebedrag en de administratieve lasten. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld, en hoe efficiënter de verantwoording wordt ingericht. Aan dit proportionaliteitsbeginsel is in het subsidiekader invulling gegeven door het invoeren van drie standaard uitvoerings- en verantwoordingsarrangementen waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag. Voor kleine subsidiebedragen kiest het kabinet in het USK voor een meer risicogerichte aanpak waarbij wordt uitgegaan van vertrouwen. Aansluiting bij dit concept leidt direct tot minder lasten voor zowel Rijk als medeoverheden.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK voor de SiSa-verantwoording een drempelbedrag invoert waaronder de specifieke uitkeringen niet gecontroleerd hoeven te worden (afgezien van de jaarrekening).

De hoogte van het drempelbedrag zou naar analogie van het USK € 125.000 kunnen zijn. Met als verschil dat op basis van de huidige praktijk tussen de € 25.000 en € 125.000 wel verantwoord, maar slechts steekproefsgewijs gecontroleerd hoeft te worden en bij SiSa het advies is om die bedragen niet te controleren. De begeleidingscommissie doet dit voorstel omdat bij SiSa uitsluitend partners betrokken zijn – de medeoverheden – met een democratisch gecontroleerde financiële administratie, die bovendien moet voldoen aan een aantal wettelijke eisen.

De consequentie is dat de specifieke en sectorale SiSa-regelgeving aangepast moet worden. Dit moet vervolgens goed worden doorvertaald naar de SiSa-bijlage. Deze aanpassing heeft consequenties voor de rapporteringstolerantie bij gemeenten (zie paragraaf 2.2.1).

3. Thema Proces

3.1 Aanpak

De begeleidingscommissie heeft binnen het thema proces drie verbetervoorstellen voorgelegd aan de werkgroep:
- Beschikkingen worden centraal en digitaal toegankelijk gemaakt;
- De vakdepartementen maken gebruik van één modelbeschikking voor specifieke uitkeringen;
- Er worden termijnen vastgesteld voor herziene aanleveringen van de SiSa-bijlage die voor alle vakdepartementen gelden.

3.2 Verbetervoorstellen

3.2.1 Beschikkingen worden centraal en digitaal toegankelijk gemaakt.

Een beschikking in het kader van bekostiging van de uitvoering van specifieke wetten is een formele beslissing, gebaseerd op een AMvB, over het verlenen van geldbedragen aan medeoverheden in een bepaald kalenderjaar. Dit is de zogeheten verleningsbeschikking (ook wel voorschot- of toekennings-beschikking genoemd). Bij de medeoverheden krijgen verschillende beleidsdirecties te maken met de specifieke uitkeringen. Het zou voor hen uitzoekwerk schelen als de beschikkingen centraal en digitaal toegankelijk worden gemaakt.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK het initiatief neemt om de beschikkingen centraal en digitaal toegankelijk te maken.

In een ideale situatie zou er een online doorkliksysteem bestaan. Op een centrale website zouden alle beschikkingsnummers vermeld staan, waarbij doorgeklikt kan worden naar de beschikking zelf.

Er zijn verschillende manieren mogelijk om deze ideale situatie te naderen. Zo kan BZK de verant-woordelijke partij zijn voor een doorklikwebsite. Op deze verzamelwebsite kunnen medeoverheden doorklikken naar websites van vakdepartementen, die daar verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen en up-to-date houden van de beschikkingsnummers en/of de beschikkingen zelf.

Verwacht mag worden dat, met het oog op de administratie van de vakdepartementen, het maken van een overzicht van de beschikkingnummers voor hen relatief weinig werk is.

3.2.2 De vakdepartementen maken gebruik van één modelbeschikking voor specifieke uitkeringen.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK modelbepalingen maakt voor de SiSa-regelgeving zoals beschikkingen, AMvB's en andere regelgeving.

Op dit moment verschillen de beschikkingen per departement. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) geeft aan dat in hun beschikkingen de wettelijke grondslag, het toegekende bedrag en de regeling genoemd worden. Bij de verzameluitkeringen van BZK worden daarnaast ook de wijze van verantwoording en de wijze van uitkering toegelicht in de beschikking. Met modelbepalin-gen ontvangen alle medeoverheden dezelfde informatie. Er kan in de modelbepalingen bijvoorbeeld een verwijzing naar bijbehorende wet- en regelgeving worden opgenomen.

Een ander voorbeeld is het opnemen van de terminologie 'specifieke uitkering'. Dit zou dan in alle bepalingen opgenomen moeten worden en zodoende de duidelijkheid bevorderen.

Een ander voordeel is dat departementale beleidsmedewerkers door modellen gestimuleerd worden om van tevoren gericht na te denken over de doelen, voorwaarden en de bijbehorende verantwoordingsindicatoren van een regeling.

3.2.3 Er worden termijnen vastgesteld voor herziene aanleveringen van de SiSa-bijlage die voor alle vakdepartementen gelden.

Wanneer de vakdepartementen de ingevulde SiSa-bijlage na 15 juli ontvangen van het CBS, gaan zij daar op verschillende momenten mee aan de slag. Dit heeft tot gevolg dat de departementen op verschillende momenten een herziene aanlevering vragen aan medeoverheden. Zo kan één gemeente meerdere keren een verzoek tot herziene aanlevering krijgen van verschillende departementen.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK het initiatief neemt om vaste termijnen te hanteren voor herziene aanleveringen.

De termijnen moeten zodanig gekozen worden dat departementen vooraf de tijd hebben om bij medeoverheden de vraag om een herziene aanlevering uit te zetten. Departementen moeten direct nadat de aanleveringen zijn ontvangen een controle doen op de noodzaak van heraanleveren en/of aanvullende informatie. SZW vraagt in principe geen herziene aanlevering. Dit departement gaat – op basis van de systematiek van SiSa - uit van een correcte inbreng bij de eerste aanlevering. Het departement kan op basis van de betreffende specifieke uitkering altijd besluiten om indien nodig, aanvullende informatie aan de medeoverheid te vragen. Dit kan het geval zijn bij zogenaamde accuratessefouten. Hierbij moet niet gekoerst worden op een herziene aanlevering. De grens tussen contact opnemen met een medeoverheid en het aanvragen van een herziene aanlevering moet een kwestie van gezond verstand zijn. Uiteraard moet het gezonde verstand geen onredelijk onderscheid maken tussen verschillende gemeenten, gelijke behandeling staat hier voorop en kan door de rechter getoetst worden. Er bestaat altijd een mogelijkheid om bij uitzondering later aan te leveren dan de vaste termijnen als hier een goede reden voor is. Dit moet in overleg met de departementen bepaald worden. In SZW- wetgeving is vastgelegd dat uitzonderingen niet mogelijk zijn. Alleen bij overmacht wordt door SZW een uitzondering gemaakt.

In de Nota procedure aanlevering verantwoordingsinformatie staat beschreven dat bij een herziene aanlevering ingeval de wijzigingen van zodanige aard zijn, dat zij de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening beïnvloeden, het akkoord nodig is van de provinciale staten/gemeenteraad/algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. In de andere gevallen is het de eigen verantwoordelijkheid van de medeoverheid of de stukken voor akkoord of ter informatie worden voorgelegd aan de genoemde organen.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK de procedure van het doorsturen van de herziene aanleveringen door het CBS gelijkstelt aan de procedure rond de eerste aanleveringen.

Het CBS verzamelt de herziene aanleveringen tot de nader vast te stellen deadline (zie bovenstaand verbetervoorstel). Daarna verstuurt het CBS alle herziene aanleveringen gebundeld aan de departementen. Dit is minder werk voor het CBS. Bovendien kunnen de departementen pas beginnen aan de controle en verwerking wanneer de deadline verstreken is.

4. Thema Documenten

4.1 Aanpak

De begeleidingscommissie heeft binnen het thema documenten drie verbetervoorstellen voorgelegd aan de werkgroep:

- Het leesbaarder maken van het format van de SiSa-bijlage;
- Bij het instellen van een specifieke uitkering moeten de indicatoren voor de verantwoording vastgesteld worden. Deze indicatoren moeten helder geformuleerd zijn en tussentijds niet wijzigen;
- Cumulatieven of een mogelijkheid om over eerdere jaren te corrigeren, moeten worden opgenomen bij elke uitkering in de SiSa-bijlage.

4.2 Verbetervoorstellen

4.2.1 Het leesbaarder maken van het format van de SiSa-bijlage.

Het doel is om door het aanbrengen van vooral lay-outtechnische verbeteringen in de bijlage, het invullen van de bijlage voor de medeoverheden makkelijker te maken.

De begeleidingscommissie adviseert om onder leiding van het ministerie van BZK de SiSa-bijlage lay-outtechnisch goed onder de loep te nemen.

De SiSa-bijlage 2010 is in A3-formaat gemaakt. Het voordeel daarvan is weliswaar dat alle indicatoren per specifieke uitkering naast elkaar staan, maar een groot nadeel is dat dit formaat afwijkt van het gangbare A4-formaat van de jaarstukken bij de medeoverheden. De bijlage 2011 is daarom in A4-formaat opgesteld.

BZK gaat in overleg met het CBS na of de ruimte voor toelichtingen bij de indicatoren kan worden vergroot (opheffen van technische belemmeringen nagaan).

BZK en VNG bekijken samen de opties voor een verbetering van de lay-out.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK in de nota ‘procedure aanlevering verantwoordingsinformatie’ opneemt dat bij de levering van de SiSa-documenten aan het CBS het verplicht is om de jaarrekening en het jaarverslag als één (pdf-)document aan te leveren.

In de regel zijn het jaarverslag en de jaarrekening bij medeoverheden feitelijk één document. In de huidige situatie moeten beide documenten afzonderlijk worden aangeleverd. De medeoverheden lossen dit probleem op door twee keer hetzelfde document aan te bieden, maar onder een verschillende naam. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de overgrote meerderheid van de gemeenten gebaat is bij deze wijziging, omdat zij nu al twee keer hetzelfde document aanbiedt of het document in twee delen knipt. Het is voor het CBS technisch niet mogelijk om zowel aanbiedingen in één bestand als aanbiedingen in twee bestanden te accepteren. Daarom moet er een keuze gemaakt worden.

4.2.2 Bij het instellen van een specifieke uitkering moeten de indicatoren voor de verantwoording vastgesteld worden. Deze indicatoren moeten helder geformuleerd zijn en tussentijds niet wijzigen.

Het doel is om het aantal indicatoren waarop informatie moet worden aangeleverd, zo veel mogelijk te beperken tot wat strikt noodzakelijk is voor de verantwoording. Daarnaast moet elke indicator zo kort en helder mogelijk worden omschreven. De belangrijkste indicator is 'bestedingen'.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK vanuit haar coördinerende bevoegdheid bevordert dat uitsluitend indicatoren mogen worden opgenomen die verantwoordingsinformatie bevatten. Dit is in beginsel uitsluitend de indicator 'bestedingen' (inclusief investeringen). Indien voldoende onderbouwd, kunnen ook andere (prestatie-)indicatoren worden opgenomen, zoals de indicator 'baten' (bijv. bij terugvorderingen) en prestatie-indicatoren ten behoeve van de departementale verantwoording aan het parlement.

Er is sinds de invoering van SiSa weer een zekere groei aan indicatoren waarneembaar. Deze groei moet worden teruggedrongen en voorkomen. De algemene lijn dient te zijn dat de accountant controleert of de verantwoorde besteding voldoet aan de voorwaarden van de specifieke uitkering en dus rechtmatig is gebeurd. Uitvraag van informatie en de vraag of aan de voorwaarden is voldaan, kan dus achterwege worden gelaten. Bij een nieuwe specifieke uitkering zou bij de instelling ervan al besloten moeten worden over de indicatoren (en niet pas bij het opnemen van de specifieke uitkering in de bijlage). Een klankbordgroep zou hier kunnen helpen om de juiste indicatoren te bepalen. De departementen bepalen uiteindelijk zelf (in overleg met de minister van BZK, conform artikel 18 Fvw) welke indicatoren zij opnemen. In dit kader hebben SZW en BZK afgesproken ook informatie op te vragen over de verdeling voor het participatiebudget. De klankbordgroep kan hier een waardevolle rol spelen in de advisering.

De begeleidingscommissie adviseert dat het ministerie van BZK de klankbordgroep van personen uit gemeentelijke en provinciale kring een zwaardere taak geeft: een inhoudelijke toets op nieuwe (indicatoren van) specifieke uitkeringen. Deze werkgroep kan steeds in het najaar de conceptbijlage SiSa toetsen om zo te bevorderen dat deze bijlage uiterlijk 1 februari in t+1 definitief kan zijn.

De planning voor het genereren van het overzicht van specifieke uitkeringen binnen gemeenten, geeft aan dat in korte tijd de benodigde gegevens verzameld en verwerkt moeten worden in de jaarrekening. Veelal moeten deze voor 1 maart gereed zijn. Een aantal factoren maakt het lastig voor medeoverheden om de gegevens op tijd te verzamelen. De concept SiSa-bijlage wordt laat in het jaar beschikbaar gesteld. Deze komt in november – tegelijk met de nota's van de circulaire SiSa – beschikbaar. Verder is niet altijd sprake van een eenduidige uitvraag van informatie en soms veranderen de indicatoren voor een regeling tussentijds. Ook komt het voor dat het format nog tussen december en maart gewijzigd wordt. Door de conceptbijlage al in een voorstadium (september/oktober) in de klankbordgroep aan de orde te stellen, wordt de kans op noodzakelijke aanpassingen in een laat stadium kleiner. Om het hele proces soepel te laten verlopen, is er behalve een inhoudelijke toets op nieuwe (indicatoren van) specifieke uitkeringen, ook een technische toets nodig om te zien of alle gegevens ingevuld kunnen worden zoals ze gevraagd worden. Op die manier wordt de kans dat de SiSa-bijlage verkeerd wordt ingevuld, zo klein mogelijk gemaakt.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK vanuit haar coördinerende rol bevordert dat bij ontschotte budgetten (gebundelde uitkeringen) geen uitvraag gedaan wordt naar een uitsplitsing van kosten aan de verschillende subdoelen die met dat budget zijn gefinancierd. Als dat toch gebeurt, is er geen sprake van ontschotting.

Het bestaan van geoormerkte gelden binnen een specifieke uitkering leidt tot extra administratieve lasten aan de voor- en achterkant. Extra indicatoren vereisen extra verantwoordingsinformatie van medeoverheden en leiden tot extra departementale werkzaamheden bij vaststelling en terugvordering. SZW heeft aangegeven zowel voor het inkomensdeel als voor het participatiebudget informatie nodig te hebben over de verschillende onderdelen van die gebundelde uitkeringen. SZW behoudt zich dan ook het recht voor om over de onderdelen informatie te blijven uitvragen.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK vanuit haar coördinerende rol bevordert om heldere toelichtingen en begripsomschrijvingen te geven bij de verschillende regelingen.

De omschrijving van begrippen is niet altijd even duidelijk. Zo is niet altijd duidelijk of het gaat om uitgekeerde of ontvangen bedragen, of om bedragen met of zonder BTW (zoals bij de regeling verbetering binnenklimaat primair onderwijs). De klankbordgroep kan ook hier kritisch naar kijken en zo bijdragen aan heldere toelichtingen en begripsomschrijvingen.

4.2.3 Cumulatieven of een mogelijkheid om over eerdere jaren te corrigeren moeten worden opgenomen bij elke uitkering in de SiSa-bijlage.

Het doel is om bij specifieke uitkeringen die over een meerjarige periode worden vastgesteld, een totaaltelling bij te houden, zodat fouten eerder worden opgespoord.

De begeleidingscommissie adviseert dat de minister van BZK een kolom ‘cumulatieve besteding’ in de SiSa-bijlage voor meerjarige specifieke uitkeringen opneemt.

Geadviseerd wordt om de indicator ‘cumulatieve besteding’ alleen als informatieve indicator op te nemen. De typering ‘aard van de controle’ dient duidelijk te maken dat géén accountantscontrole op rechtmatigheid nodig is, hooguit een controle op aansluiting met de indicator van voorgaand jaar.

Door een kolom cumulatieve bestedingen kunnen fouten uit de verantwoording van eerdere jaren eerder aan het licht komen. Het dient het gemak van zowel departementen als medeoverheden voor wat betreft hun administratie en de communicatie tussen de partijen daarover. Immers, door het opnemen in de bijlage is het zeker dat de departementen en andere overheden dezelfde bedragen gebruiken.

Maar fouten kunnen niet zonder herziene aanlevering worden gecorrigeerd. De kolom cumulatieve besteding kan immers niet in de plaats komen van de jaargerelateerde verantwoordingsinformatie. De SiSa-bijlage is een onderdeel van de jaarrekening, terwijl een totaaltelling bij meerdere jaarrekeningen hoort (artikel 17a eerste lid van de Financiële- verhoudingswet). De kans op fouten in de SiSa-bijlage in het algemeen neemt toe naarmate meer indicatoren worden toegevoegd.

5. Conclusie

5.1. Inleiding

De evaluatie van SiSa is gericht op praktische verbeteringen. Daarmee staat SiSa ten principale niet ter discussie. De praktische verbeteringen betreffen aanpassingen die de functionaliteit van SiSa zullen verbeteren. De verbetervoorstellen behelzen drie verschillende thema's: regelgeving, proces en documenten.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Thema regelgeving

- Een onderzoek instellen naar het effect van artikel 3a Bado bovenop de reguliere accountants-controle en de meerwaarde daarvan.
- Voor de SiSa-verantwoording een drempelbedrag invoeren waaronder de specifieke uitkeringen niet gecontroleerd hoeven te worden (afgezien van de jaarrekening).

5.2.2 Thema proces

- Beschikkingen centraal en digitaal toegankelijk maken.
- Modelbepalingen maken voor de SiSa-regelgeving zoals beschikkingen, AMvB's en andere regelgeving.
- Vaste termijnen hanteren voor herziene aanleveringen.
- Procedure van het doorsturen van de herziene aanleveringen gelijkstellen aan procedure rond de eerste aanlevering.

5.2.3 Thema documenten

- De lay-out van de SiSa-bijlage onder de loep nemen.
- Jaarrekening en jaarverslag door de medeoverheden als één pdf-document bij het CBS laten aanleveren.
- In de SiSa-bijlage uitsluitend indicatoren opnemen die verantwoordingsinformatie bevatten.
- De klankbordgroep uit gemeentelijke en provinciale kring een zwaardere taak geven: een inhoudelijke toets op nieuwe (indicatoren van) specifieke uitkeringen laten uitvoeren.
- Bij ontschotte budgetten (gebundelde uitkeringen) geen uitvraag doen naar uitsplitsing van de kosten aan de verschillende subdoelen.
- Heldere toelichting en begripsomschrijving geven bij de verschillende regelingen.
- Een kolom cumulatieve bestedingen opnemen.

Bijlage 1 Leden van de Begeleidingscommissie

Leden van de Begeleidingscommissie Evaluatie Single information Single audit

Hessel Boerboom (voorzitter) – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Eppe Pieter Beimers – Ministerie van Financiën
Mohamed Bochallati - Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Tea Enting - Single review (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
Reinier Gosselink - Ernst en Young
Heleen Heinsbroek - Cedris
Jan Hendriks - Gemeente Deventer
Simon Jongepier - Gemeente Middelburg
Jan van der Lei – Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Henk Ootes – Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Stef van Putten – Interprovinciaal Overleg
Maarten Schmidt – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ron Schuurmans – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Hans Timmers – Rijksauditdienst
Dick van Tongeren - Centraal Bureau voor de Statistiek
René Vierbergen - Gemeente Den Haag
Koos Vos - Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
Edwin Westphal - Gemeente Zaanstad

Agendalid

Fon Linders - Algemene Rekenkamer

Secretariaat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Annet Bots
Carin Dankier (tot december 2011)
Henk Satter
Henk Westerveld

Bijlage 2 Openstaande thema's

Op deze lijst staan een aantal zaken geagendeerd die tijdens deze evaluatie naar voren zijn gekomen, maar bij deze evaluatie niet zijn meegenomen. Het is een lijst met punten die op verschillende termijnen aandacht vragen, van kortere termijn tot verre toekomst, soms in het kader van SiSa, soms in het kader van de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding van de ministers van BZK en Financiën. Ze zijn hier verzameld in deze bijlage om in mogelijke vervolgtrajecten verder uit te werken.

- Een concrete suggestie voor doorontwikkeling is het inrichten van één loket waar alle werkzaamheden rond de toekenning en de vaststelling van de specifieke uitkeringen van het Rijk aan de medeoverheden worden uitgevoerd.
- Er kan gekeken worden of SiSa nog langer zal werken volgens Excel of dat een andere toepassing beter is. Een verdere automatisering van SiSa kan bevorderen dat de lastendruk nog meer afneemt. Fouten en ongemakken zouden door verdere automatisering kunnen afnemen.
- Verantwoording van uitkeringen uit de autonome middelen van de provincie in overeenstemming met de SiSa-methodiek. Dit zou op het gebied van verantwoording van gemeenten aan provincies lastenverlichting opleveren zoals SiSa dit al heeft opgeleverd voor de specifieke uitkeringen vanuit het Rijk.
- SiSa als onderdeel van de gemeentelijke werkprocessen. Een punt van aandacht voor de gemeenten betreft de samenhang tussen de SiSa-bijlage en de beleidsverantwoording in de jaarrekening. Het is veelal erg lastig om een relatie te vinden tussen een specifieke uitkering in de SiSa-bijlage en de beleidsverantwoording in de programmarekening (bijvoorbeeld tijdelijke stimuleringsregeling woningbouw). Dit is mede voor de raadsleden nu niet duidelijk. De "kale" getallen en bedragen zeggen hen weinig en daarom nemen ze de SiSa-bijlage voor kennisgeving aan.
- Het terugvorderingsbeleid van de vakdepartementen. Gemeenten verantwoorden via het principe Single information Single audit de besteding van specifieke uitkeringen. In het rapport van bevindingen geeft de gemeenteaccountant aan in hoeverre er onzekerheden en onrechtmatigheden zijn opgetreden bij de door de gemeente opgegeven bestedingen. Een onzekerheid over de hoogte van een uitgegeven bedrag kan bijvoorbeeld ontstaan, doordat de gemeente ten tijde van de accountantscontrole de jaarrekening nog niet heeft ontvangen van de uitvoerende partij aan welke de gemeente de werkzaamheden die voortvloeien uit een specifieke regeling, heeft toevertrouwd. Een onrechtmatigheid kan ontstaan als bijvoorbeeld niet aan een bepaalde administratieve eis is voldaan. Op grond van de verantwoorde bestedingen en de bevindingen van de gemeenteaccountant over de rechtmatigheid van deze bestedingen en onzekerheden daarover, maakt het desbetreffende vakministerie de eindbeschikking op. Het vaststellings-/terugvorderingsbeleid bij onrechtmatige besteding en onzekerheden is daarbij onderdeel van de desbetreffende specifieke regeling en de verantwoordelijkheid daarvoor berust bij het vakministerie. De VNG geeft aan dat vakministeries zeer verschillend met dit beleid omgaan en vindt met name het terugvorderingsbeleid van het ministerie van SZW disproportioneel.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie BDF/FIS
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Februari 2012 | B-13217