

2704201200003



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Bestuur, Democratie en
Financiën**
Financieel en Informatiestelsel

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Datum 27 april 2012
Betreft Reactie op bezwaar uitvoering SiSa

Kenmerk
2012-0000265593

Uw Kenmerk
12002611 R

In uw bovenvermelde brief komt u op basis van de daarin aangegeven redenen tot de conclusie dat sprake is van een ernstige onvolkomenheid in de invulling van mijn verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding met medeoverheden. Om die reden maakt u met verwijzing naar artikel 88 van de Comptabiliteitswet 2001 bezwaar. U verzoekt mij om u uiterlijk op 4 mei 2012 in kennis te stellen van de maatregelen die ik zal treffen, zodat u kunt beoordelen of u zult overgaan tot opheffing van het bezwaar. Vervolgens geeft u nader aan op welke vijf onderdelen u in ieder geval maatregelen verwacht.

Ik heb als stelselverantwoordelijke voor Single information, Single audit (SiSa) rekenschap genomen van uw oordeel en zal de nodige maatregelen treffen om het systeem van SiSa te versterken.

Hierna geef ik, na overleg met de minister van Financiën, in dit plan van aanpak aan welke maatregelen ik zal treffen. Dit plan van aanpak is opgedeeld in drie hoofdstukken:

1. single review 2011
2. single review 2012, en
3. versterking SiSa.

Bij de uitwerking binnen deze hoofdstukken wordt onderscheid gemaakt naar de al in gang gezette initiatieven en nieuwe initiatieven. De eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen blijven onverlet, maar worden in een samenhangend kader geplaatst om meerwaarde te bereiken en SiSa meer pregnant op de diverse agenda's te zetten.



1. Single review 2011

Datum
27 april 2012

Kenmerk
2012-0000265593

Van september 2011 tot januari 2012 hebben in het kader van single review 25 reviews plaatsgevonden op de controle van specifieke uitkeringen door accountants van gemeenten en provincies. Deze reviews zijn onder regie van de Stuurgroep single review van het Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Auditdiensten (IODAD) uitgevoerd door de departementale auditdiensten. In drie gevallen was het oordeel "ontoereikend" en in drie gevallen luidde het oordeel "toereikend met uitzondering van". De oorzaken van de reviews met deze oordelen zijn divers en incidenteel van karakter. Ten opzichte van voorgaande jaren is dit een verslechtering. De conclusie van het uitgevoerde onderzoek is dat bij het vaststellen van specifieke uitkeringen niet zonder meer gesteund kan worden op de accountantscontrole bij de provincies en gemeenten over 2010.

Naar aanleiding van de tegenvallende resultaten van single review 2011 hebben alle betrokken ministeries zich op aangeven van de Stuurgroep single review van het IODAD ingespannen om langs alternatieve wegen alsnog zoveel mogelijk zekerheid te creëren omtrent de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen. Gelet op de zeer korte termijn die beschikbaar was, moest snel en soms in zekere mate improviserend gewerkt worden.

1.1 Reeds ondernomen initiatieven

Naar aanleiding van de tegenvallende resultaten van single review 2011 zijn de volgende initiatieven ondernomen:

- a. Op advies van de Stuurgroep single review van het IODAD heb ik op 27 februari 2012 mede namens het IODAD een brief gestuurd aan alle provincies en aan alle gemeenten waarin ik aandacht heb gevraagd voor de uitkomsten van single review 2011 (over het verantwoordingsjaar 2010) en verzocht heb de uitkomsten daarvan te betrekken bij de vaststelling van de jaarstukken 2011.
- b. De gemeenten uit de reviews die zelf aanwijsbare fouten hadden gemaakt heb ik bij brief d.d. 22 maart 2012 daarop aangesproken en gevraagd corrigerende maatregelen te treffen.
- c. Op advies van de Stuurgroep single review van het IODAD heb ik op 27 februari 2012 mede namens het IODAD een brief gestuurd aan de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), waarin ik aandacht heb gevraagd voor de uitkomsten van single review 2011 (over het verantwoordingsjaar 2010) en verzocht heb de uitkomsten daarvan door de kantoren/diensten te laten betrekken bij de controle van de jaarstukken 2011 van de medeoverheden. De NBA neemt de bevindingen zeer serieus en heeft hierover inmiddels gesprekken gevoerd met betrokkenen en een bestuurlijk overleg gehouden met de tien kantoren/diensten die actief zijn bij de medeoverheden, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het IODAD, Algemene Rekenkamer en BZK. Hierbij is oa afgesproken meer aandacht te besteden aan centraal aangestuurde kwaliteitsbeoordeling.
- d. De accountantskantoren die bij een review het oordeel 'ontoereikend' hebben gekregen zijn hierop in een gesprek met medewerkers van het



ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van de Rijksauditedienst (per 1 mei 2012 Auditdienst Rijk) aangesproken en gevraagd corrigerende maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen.

Datum

27 april 2012

Kenmerk

2012-0000265593

- e. De departementen die specifieke uitkeringen verstrekken hebben risico-analyses uitgevoerd om vast te stellen welke aanvullende (controle)werkzaamheden noodzakelijk zijn om de rechtmatige besteding van de reeds afgerekende voorschotten voor specifieke uitkeringen alsnog te waarborgen. Ook heeft de Rijksauditedienst met de andere kantoren die actief zijn bij medeoverheden gesproken over de uitkomsten van single review 2011.

1.2 Nieuwe initiatieven

- a. Ik zal ook op bestuurlijk niveau bij medeoverheden aandacht vragen voor de uitkomsten en follow-up van de single review 2011. In dit kader zal ik het onderwerp 'single review en versterking SiSa' agenderen voor het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) van 10 mei 2012.
- b. Ik zal jaarlijks de medeoverheden informeren over de single review-bevindingen en conclusie, en waar nodig aandacht vragen voor (correctie van) specifieke uitkomsten.
- c. Zowel vanuit mijn departement als (voor specifieke beleidsthema's) vanuit andere ministeries, maar vooral ook vanuit het IODAD is in afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de informatieverstrekking over de eisen die gesteld worden aan de accountantscontrole en aan de dossiervorming. Daartoe zijn o.a. de reviewresultaten jaarlijks besproken met de accountantskantoren. Sommige accountantskantoren geven desondanks aan dat zij meer duidelijkheid nodig hebben over de eisen die gesteld worden. Hiertoe zal ik, in het overleg dat ik met de NBA zal hebben over hun acties, de NBA vragen om een praktijkhandreiking voor de eigen beroepsgroep op te stellen waarin wordt vastgelegd welke eisen worden gesteld en welke controlestappen moeten worden doorlopen (zie ook hieronder bij 3.2c).
- d. Ik zal in de zomer een vervolgesprek voeren met de bestuurders van de accountantskantoren met een negatief review-oordeel om mij te laten informeren over de maatregelen die zij hebben genomen (een van die kantoren heeft zich inmiddels teruggetrokken uit deze sector).

2. Single review 2012

2.1 Reeds ondernomen initiatieven

De controle van de jaarrekeningen 2011 van de medeoverheden is reeds gestart. Met de onder 1.1 genoemde brieven over de single review 2011 vertrouw ik op extra alertheid bij medeoverheden en accountantskantoren met betrekking tot de SiSa-bijlage 2011. Ik verwacht dat deze communicatie van BZK naar betrokken partijen (medeoverheden en accountants) een positief effect zal hebben op de verantwoordingsinformatie en de accountantscontrole daarop.



2.2 Nieuwe initiatieven

Zoals hierboven bij single review 2011 is aangegeven is de ervaring geweest dat het zoeken naar aanvullende zekerheid onder enige tijdsdruk, en in zekere mate improviserend plaatsvond. Daarom zal ik

Datum
27 april 2012
Kenmerk
2012-0000265593

- a. departementen adviseren geen openstaande voorschotten af te rekenen in 2012 van specifieke uitkeringen totdat de reviewresultaten van de single review 2012 bekend zijn;
- b. de single-reviewuitkomsten jaarlijks ook ter kennis brengen van het IOFEZ;
- c. in overleg met de Auditdienst Rijk (ADR) vastleggen hoe het opdrachtgeverschap voor single review wordt vormgegeven en wat dat inhoudt voor BZK en voor de ADR. In dat kader zal ik in overleg met de ADR bezien of de single review anders moet worden opgezet c.q. verbreed zou moeten worden (gedacht kan worden aan reviews gericht op de afzonderlijke accountantskantoren of naar grootte van de geldstromen) en/of in hoeverre aanvullend gebruik kan worden gemaakt van het stelsel van kwaliteitsborging van accountantskantoren en het kwaliteitsonderzoek van de beroepsorganisatie;
- d. mijn collega-bewindspersonen vragen om een draaiboek te maken waarin, op basis van een analyse van mogelijke risico's in de verantwoording, wordt vastgelegd wat moet worden gedaan als zich de situatie voordoet dat de single review uitkomsten leiden tot de conclusie dat niet gesteund kan worden op de controlewerkzaamheden van de accountants bij de medeoverheden. Het gaat daarbij met name om het vastleggen per specifieke uitkering van maatregelen die er toe leiden dat extra zekerheid wordt verkregen dat de middelen rechtmatig zijn besteed. Dit draaiboek moet jaarlijks worden bijgesteld naar ontwikkelingen in de specifieke uitkeringen voor het betreffende departement en naar nieuwe mogelijke maatregelen die extra zekerheid kunnen bieden;
- e. in overleg met de ADR bewerkstelligen dat de single-reviewwerkzaamheden voor 2012 en volgende jaren eerder worden gestart en afgerond. Hierover zullen planningsafspraken worden vastgelegd. Voor 2012 is de planning om de single-reviewwerkzaamheden in september uit te voeren; rekening houdend met de hoor/wederhoorprocedure zal de rapportage met bevindingen en conclusie in de loop van november of zo mogelijk eerder beschikbaar komen. Omdat de bevindingen en conclusie dus eerder beschikbaar zijn is er meer tijd voor de departementen voor eventuele reparatieacties en/of aanvullende maatregelen.

3. Versterking SiSa

Een belangrijk aandachtspunt dat ik als stelselverantwoordelijke heb voor SiSa is om na te gaan welke verbetermogelijkheden er zijn om het SiSa-systeem robuuster en eenvoudiger te maken. In dat kader is van belang dat in februari 2012 het evaluatierapport SiSa is uitgebracht.



Evaluatie SiSa

De aanbevelingen van het evaluatierapport richten zich op verbetermogelijkheden om de verantwoording van specifieke uitkeringen verder te vereenvoudigen en de kosten die ermee gemoeid zijn verder te verlagen, waarbij de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie toereikend dient te blijven. De adviezen zijn onderverdeeld naar drie onderzoekthema's: regelgeving, proces en documenten. Belangrijke aanbevelingen zijn onder andere het centraal toegankelijk maken van de beschikkingen waarop de specifieke uitkeringen zijn gebaseerd, het formuleren van modelbepalingen, een zwaardere taak geven aan de klankbordgroep (gebruikersgroep uit provinciale en gemeentelijke kring), en blijvende aandacht voor de begrijpelijkheid en aantal van de verantwoordingsindicatoren (want minder kans op fouten). Een extra aandachtspunt is het onderscheid tussen de verantwoording van incidentele en van structurele specifieke uitkeringen.

Datum
27 april 2012
Kenmerk
2012-0000265593

Naast de adviezen uit de evaluatie zijn een aantal andere zaken geïnventariseerd die interessant zijn uit oogpunt van het versterken van SiSa. Hieronder wordt ingegaan op een onderwerp dat in het kader van de evaluatie is benoemd maar buiten de onderzoeksvraagstelling van de evaluatie viel en daarom is geplaatst op de lijst met onderwerpen die op termijn aandacht vragen, te weten SiSa als onderdeel van de gemeentelijke werkprocessen. Vervolgens wordt ook ingegaan op een onderwerp dat uit de gesprekken met accountantskantoren naar aanleiding van de single review-uitkomsten is gebleken, namelijk dat kleinere accountantskantoren vragen om nadere uitleg bij de specifieke eisen uit wet- en regelgeving.

Integratie van de SiSa-bijlage in de werkprocessen bij medeoverheden

Vanuit de accountantswereld wordt gesignaleerd 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 politieke aandacht binnen gemeenten voor de SiSa-bijlage kwetsbaar is. In overleg met de medeoverheden zal bezien worden op welke wijze de bestuurlijke aandacht voor de SiSa-bijlage en de (verantwoording over) rechtmatigheid kan worden versterkt.

Duidelijke eisen aan de accountantscontrole nodig

Zowel vanuit mijn departement als (voor specifieke beleidsthema's) vanuit andere ministeries, maar vooral ook vanuit het IODAD is in afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de informatieverstrekking over de specifieke eisen (naast die vanuit de eigen beroepsgroep) die gesteld worden aan de accountantscontrole en aan de dossiervorming. Daartoe zijn o.a. de reviewresultaten jaarlijks besproken met de accountantskantoren. Met name de kleinere accountantskantoren geven desondanks aan dat zij meer duidelijkheid nodig hebben over de eisen die gesteld worden. Op dit moment zijn deze eisen vastgelegd in de wet- en regelgeving als het Besluit accountantscontrole decentrale overheden en in de zogeheten Nota verwachtingen accountantscontrole.



3.1 Reeds ondernomen initiatieven

Datum
27 april 2012

Kenmerk
2012-000265593

- a. Bij brief van 14 maart 2012 heb ik het evaluatierapport ter consultatie voorgelegd bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Algemene Rekenkamer (ARK). Ik zal de reacties die de consultatie opleveren gebruiken voor het opstellen van een kabinetsstandpunt dat ik vervolgens voornemens ben vóór de zomer naar de Kamer te sturen. Op basis van het kabinetsstandpunt zal ik de adviezen uit het evaluatierapport opnemen als onderdeel van dit plan van aanpak voor verdere versterking van SiSa.
- b. Algemene inzet blijft het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen. De verwachting is dat het aantal de komende jaren inderdaad zal verminderen.
- c. De brief die ik op advies van de Stuurgroep single review van het IODAD op 27 februari 2012 mede namens het IODAD naar de NBA heb gestuurd (zie de ondernomen initiatieven onder 1.1) heeft aanleiding gegeven voor diverse acties vanuit de NBA. Op 18 april heeft de NBA naar aanleiding van deze brief een bestuurlijk overleg georganiseerd met kantoren/diensten die controleren bij medeoverheden. Hierbij zijn verschillende acties afgesproken met de kantoren/diensten:
- aanwezigheid toereikende sector kennis in controle teams;
 - cursussen over rechtmatigheid en aanvullende eisen en verandering daarin;
 - centraal aangestuurde interne kwaliteitsbeoordeling (OKB) door kantoren/diensten;
 - in afstemming met AFM specifieke aandacht voor publieke sector in regulier extern kwaliteitsonderzoek;
 - expliciete resultaatverantwoording in het Transparantieverlag van kantoren/diensten over externe kwaliteitsbeoordeling in de publieke sector.
- Ik verwacht hierover binnenkort een schriftelijke bevestiging van de NBA. Over de onderwerpen en uitvoering zal verder overleg plaatsvinden met BZK.

3.2 Nieuwe initiatieven

Ik zal de volgende nieuwe initiatieven in gang zetten.

- a. Ik zal in overleg met het ministerie van Financiën en de departementen blijven bezien op welke wijze bij welke specifieke uitkeringen het aantal verantwoordingsindicatoren in de SiSa-bijlage kan worden verminderd. Minder indicatoren dragen tevens bij aan de doelstelling de administratieve lasten te verlichten en verkleint de kans op fouten.
- b. Ik zal met de VNG overleggen over mogelijkheden om – waar nodig in samenwerking met accountantskantoren - de interne financiële processen bij gemeenten door te lichten op SiSa-aspecten (zoals de wijze waarop de samenstelling van de SiSa-bijlage is meegenomen en hoe de besluitvorming



over de SiSa-bijlage wordt voorbereid) en voorstellen ter verbetering aan te reiken. Ik zal daarbij verkennen in hoeverre het wenselijk en mogelijk is de SiSa-bijlage meer een zelfstandig onderdeel te laten zijn binnen het geheel van de financiële verantwoording, om de aandacht voor dit verantwoordingsdocument en rechtmatigheid te verbeteren (gedacht kan dan worden aan een aparte rechtmatigheidsverklaring van het gemeentebestuur op de SiSa-bijlage).

Datum

27 april 2012

Kenmerk

2012-0000265593

- c. In het overleg dat ik met de NBA zal hebben over hun acties zal ik de NBA vragen om een praktijkhandreiking voor de eigen beroepsgroep op te stellen waarin wordt vastgelegd welke eisen worden gesteld en welke controlestappen moeten worden doorlopen als nadere invulling van de reguliere controlestandaarden. Een dergelijke praktijkhandreiking zal naar verwachting vooral betekenis hebben voor de kleinere accountantskantoren. Samen met de NBA zal ik in dat kader ook de mogelijkheid bespreken om jaarlijks terugkerende workshops te geven aan accountantskantoren om de wijzigingen van de SiSa-bijlage in het betreffende jaar te bespreken.
- d. Ik zal samen met de ADR met de AFM bespreken hoe single review en de taken van de AFM op elkaar aansluiten, en of nadere afspraken daarover dienstig zijn.
- e. Ik zal de informatie over SiSa op de rijksoverheid.nl-website in overleg met de accountantsgroep SiSa, de klankbordgroep (met gebruikers uit decentrale overheden) en de overleggroep met departementale SiSa-contactpersonen verder optimaliseren.
- f. Ik zal in overleg met ministeries en medeoverheden nader bezien op welke wijze SiSa zich verder moet ontwikkelen om als optimaal instrument te fungeren voor de informatievoorziening en verantwoording van specifieke uitkeringen.

Ten slotte

Ik ben van mening dat ik met vorenstaande maatregelen invulling geef aan mijn stelselverantwoordelijkheid voor SiSa. Ik vertrouw erop dat deze maatregelen leiden tot een structurele versterking van SiSa. Ik merk daarbij op dat de meeste maatregelen vooral effect zullen hebben op de samenstelling en de controle van de jaarrekening 2012. De controle van de jaarrekeningen 2011 van de medeoverheden is reeds gestart. Met name door de communicatie over de single review 2011 reken ik op extra alertheid bij medeoverheden en accountantskantoren met betrekking tot de SiSa-bijlage 2011. Ik vertrouw erop dat deze extra alertheid al zal leiden tot betere resultaten van de single review 2012, maar ik realiseer mij dat pas bij de verantwoording 2012 (in de single review 2013) de effecten van het in deze brief beschreven plan van aanpak zichtbaar zullen zijn.

Het hier beschreven plan van aanpak zal ik naar de Tweede Kamer sturen in het kader van het Jaarverslag 2011 van BZK. Daarnaast wil ik zoals hierboven al heb genoemd voor de zomer het kabinetsstandpunt naar de Kamer sturen naar aanleiding van het evaluatierapport SiSa d.d. 17 februari 2012.



Datum
27 april 2012

Kenmerk
2012-0000265593

Ik zal de in dit plan van aanpak genoemde initiatieven coördineren en de uitkomsten monitoren en indien noodzakelijk, in overleg met de departementen, aanvullende maatregelen treffen die noodzakelijk zijn om de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen op basis van het SiSa-stelsel te waarborgen. Verder neem ik mij voor om u in november 2012 te informeren over de stand van zaken met betrekking tot alle bovengenoemde maatregelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies