

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005

Nr. 13

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2005

Op het terrein van de specifieke uitkeringen doen zich op dit moment ontwikkelingen voor die consequenties kunnen hebben voor het ministeriële toezicht op de uitvoering van specifieke uitkeringen, en voor de wijze waarop een minister zich tegenover de Tweede Kamer verantwoordt over de besteding van deze specifieke uitkeringen.

Zo zijn er op verschillende beleidsterreinen initiatieven om specifieke uitkeringen om te vormen tot brede doeluitkeringen (BDU's). Dit zijn brede geldstromen, soms gevoed door verschillende ministeries, die veelal tot stand komen door samenvoeging van specifieke uitkeringen. Voorbeelden zijn de BDU-regelingen in de derde convenantsperiode van het Grotestedenbeleid (Ministerie van BZK), het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van het Ministerie van LNV en de BDU Verkeer en Vervoer van het Ministerie van VenW.

Deze ontwikkeling van «specifiek» naar «breed» en van «het sturen op hoofdlijnen», wordt ondersteund door de conclusies van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman). Deze stuurgroep heeft op verzoek van de ministers van Financiën en van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties recent de 155 bestaande specifieke uitkeringen doorgelicht. De stuurgroep spreekt de verwachting uit dat met een brede doeluitkering de bestuurslasten worden verminderd en er meer beleidsvrijheid ontstaat voor gemeenten en provincies. Op 25 oktober 2004 hebben bovengenoemde ministers u het eindrapport¹ van de stuurgroep toegezonden.

Ook de op 9 november 2004 tussen de besturen van IPO en VNG en het kabinet overeengekomen Code Interbestuurlijke Verhoudingen past bij deze ontwikkelingen.²

Specifieke uitkeringen vormen met een totaal financieel belang van ruim € 18 miljard (stand 2004) een substantieel deel van de rijksbegroting. De Algemene Rekenkamer vindt het dan ook belangrijk dat het toezicht daarop en de controle daarvan goed zijn geregeld en dat de Tweede

¹ *Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht* (bijlage bij bzk0400621).

² Tweede Kamer, 29 800 VII, nr. 15.

Kamer goed wordt geïnformeerd over de besteding en de resultaten van specifieke uitkeringen.

Op specifieke uitkeringen zijn de algemene uitgangspunten van toepassing die de Algemene Rekenkamer hanteert voor alle rijks gelden. Deze uitgangspunten zijn:

- Als aan de verstrekking van rijks gelden voorwaarden zijn verbonden, dient de minister ervoor te zorgen dat hij te allen tijde redelijke zekerheid heeft over de naleving van deze voorwaarden.
- De beschikbare informatie op rijks niveau over met rijks geld gefinancierd beleid moet toereikend zijn voor de evaluatie van dat beleid.
- Overeenkomstig het huidige begrotingsstelsel dient de minister jaarlijks toestemming te krijgen van de Tweede Kamer om uitgaven te doen zoals voorgenomen op een bepaald begrotingsartikel; de minister dient zich vervolgens te verantwoorden over de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten op artikelniveau.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen vormen, afgezet tegen deze uitgangspunten, voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in *Rijk verantwoord* (te publiceren in mei 2005) rijksbreed aandacht te besteden aan specifieke uitkeringen (waaronder de brede doeluitkeringen). Vooruitlopend op de rapportage in mei 2005 wil de Algemene Rekenkamer met deze brief de Tweede Kamer nu al op een aantal punten attenderen. Het gaat de Algemene Rekenkamer daarbij niet zo zeer om het streven naar meer beleidsvrijheid op decentraal niveau en het streven naar vermindering van verantwoordingslasten op zichzelf. Het gaat haar om de wijze waarop dit kan uitwerken op de verantwoordings- en controlesystematiek. De door de Algemene Rekenkamer genoemde punten kan de Tweede Kamer dan betrekken bij haar gedachtevorming over het rapport van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen en bij de omvorming van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen.

Duidelijke beschrijving van de ministeriële verantwoordelijkheid

Bij enkele brede doeluitkeringen worden de middelen van verschillende vakdepartementen gebundeld ingezet. Het voordeel van bundeling is dat decentrale overheden in staat worden gesteld de rijks gelden ontschot in te zetten. Voorbeelden zijn de in 2005 in werking tredende BDU Sociale Integratie en Veiligheid, de BDU Fysiek en het in 2007 in werking tredende Investeringsbudget Landelijk Gebied.¹ De decentrale overheden verantwoordden zich over de besteding en de resultaten van de gehele brede doeluitkering primair tegenover de minister die de BDU beheert. Het beheer van deze minister richt zich op de gehele brede geldstroom, en niet op de specifieke bijdragen van de vakministers. Zo is bijvoorbeeld bij de brede doeluitkeringen voor het Grotestedenbeleid de minister van BZK belast met de beslissing om al dan niet terug te vorderen bij achterblijvende prestaties van gemeenten. Ook is hier de diepgang van de controle op de bestedingen op gemeentelijk niveau door de gemeentelijke accountants afgestemd op de gehele brede geldstroom, en niet op de specifieke bijdragen van de vakministers. De minister van BZK beroept zich hierbij op artikel 31 van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) dat naar zijn mening deze mogelijkheid biedt.

¹ In het Investeringsbudget Landelijk Gebied worden gelden van de ministeries van LNV, V&W en VROM gebundeld. De BDU Sociale Integratie en Veiligheid en de BDU Fysiek (beide Grotestedenbeleid) worden gevoed vanuit de begrotingen van de ministeries van VWS, OCW, BZK en Justitie respectievelijk de begrotingen van de ministeries van VROM, LNV en OCW.

De vraag is of een vakminister, door de gebundelde inzet van zijn middelen in een BDU, de verantwoordelijkheid voor het «eigen» beleidsartikel nog wel kan waarmaken – en ook, of een dergelijke constructie niet betekent dat het budgetrecht op artikelniveau wordt doorbroken. De Algemene Rekenkamer constateert dat artikel 31 van de CW 2001 de mogelijkheid biedt om gelden van verschillende begrotingshoofdstukken naar één begrotingshoofdstuk over te hevelen. Dit laat in principe echter

onverlet dat iedere minister op het niveau van het eigen begrotingsartikel verantwoordelijk blijft voor een rechtmatige en doelmatige verstrekking en besteding van de betreffende gelden.

De door de beherend minister verzamelde verantwoordings- en controle-informatie dient derhalve zodanig te zijn vormgegeven dat daarmee de rechtmatigheids- en doelmatigheidsverantwoording van de afzonderlijke ministers (op artikelniveau) kan worden gerealiseerd. Dat zal onvermijdelijk leiden tot informatiestromen (en onderliggende administraties bij de gemeenten) die onderscheid maken naar ministerie.

Alleen als de Tweede Kamer er uitdrukkelijk mee instemmen, zou kunnen worden afgeweken van de regel dat iedere minister verantwoordelijk is voor de eigen begrotingsartikelen. Het arrangement tussen de ministeries zou dan bijvoorbeeld zo kunnen worden ingericht dat één van de ministers mede namens de andere ministers als verantwoordingsplichtige entiteit optreedt: de (on)rechtmatigheid en (on)doelmatigheid van het gebundelde beleid moeten dan in de jaarverslagen van dát ministerie tot uitdrukking komen. Dit arrangement zou in de ontwerp-begrotingen van de betrokken ministeries moeten worden uiteengezet, zodat de Tweede Kamer met het goedkeuren van de begroting ook formeel autorisatie tot bundeling geeft. Voor wat betreft het Grotestedenbeleid is dat nu niet expliciet zo gebeurd.

Voor de Tweede Kamer moet altijd duidelijk zijn waar een minister nog op aanspreekbaar is als de beleidsuitvoering deels via een andere begroting loopt. En voor de minister moet duidelijk zijn wat zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn als het gaat om toezicht op en bijsturing van gelden die aan decentrale overheden zijn verstrekt.

Meerjarige verantwoording

Voor sommige specifieke of brede doeluitkeringen (bijvoorbeeld de Wet Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) geldt al een meerjarige verantwoordingstermijn. Voor andere uitkeringen (ILG, de Economische pijler en de Sociale pijler van het Grotestedenbeleid) gaat zo'n meerjarig arrangement in de toekomst gelden. Ontvangers van deze uitkeringen hoeven zich pas na een langere termijn (vaak vijf jaar) te verantwoorden over de recht- en doelmatigheid van de bestedingen. Doel van dergelijke meerjarige verantwoordingen is dat ontvangers van de uitkering de tijd krijgen om de vooraf overeengekomen programma's te realiseren zonder tussentijdse bijsturing door het Rijk. Ook verminderen de administratieve lasten door een dergelijke systematiek.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat deze meerjarige verantwoording op gespannen voet staat met de CW 2001 en de *jaarlijkse* begrotingscyclus van begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording. Uit hoofde daarvan zou de Tweede Kamer immers jaarlijks inzicht moeten krijgen in de kosten en resultaten van het beleid.

De Algemene Rekenkamer begrijpt dat het enige tijd kan kosten voordat de doelen van beleid gerealiseerd zullen zijn en dat jaarlijkse verantwoording daarover niet altijd zinvol is. Deze overweging gaat volgens haar echter minder goed op voor de decentrale bestedingen en de geleverde prestaties. Deze kunnen immers wel duidelijk worden gekoppeld aan een bepaald begrotingsjaar. Zij ziet derhalve in deze gevallen in principe onvoldoende aanleiding om de jaarlijkse begrotingscyclus te doorkruisen. Mocht de minister zich desondanks genoodzaakt zien om met een meerjarige verantwoording over bestedingen en prestaties te werken, dan zal hij naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer altijd tegenover de Tweede Kamer moeten onderbouwen waarom hij van het beginsel van jaarlijkse verantwoording wil afwijken en hoe hij in tussentijdse jaren de voortgang van het beleid en de verantwoording over die voortgang borgt.

Single audit en rechtmatigheid op lokaal niveau

Vanaf 2004 moet bij iedere gemeentelijke en provinciale jaarrekening een rechtmatigheidsoordeel door de accountant worden afgegeven.¹ Dit vergroot de mogelijkheden voor «single information» en «single audit». De stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen onderschrijft dit principe en doet in dat verband de volgende aanbevelingen:

1. een goedkeurende accountantsverklaring bij de gemeente- of provincierekening betekent dat er geen aanvullende controle op specifieke uitkeringen van het Rijk wordt verricht; en
2. de verantwoordingsinformatie voor de gemeenteraad of de Provinciale Staten is in principe voldoende voor zowel het decentrale bestuur als het Rijk.

Alleen bij een niet goedkeurende accountantsverklaring zou het Rijk aanvullende controles moeten kunnen verrichten.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft de wenselijkheid van «single audit» en «single information», maar is zich tegelijkertijd bewust van de grenzen daarvan.

In de eerste plaats zijn de informatiebehoefte van de decentrale overheden en die van het Rijk niet altijd gelijk. Zo bieden de jaarrekeningen van provincies en gemeenten soms nog onvoldoende inzicht in de wijze waarop de voorwaarden voor specifieke uitkeringen worden nageleefd. Het is ook twijfelachtig of het de jaarrekeningen van decentrale overheden ten goede komt om dergelijke informatie op te nemen.

In de tweede plaats vormen de afzonderlijke specifieke uitkeringen ten opzichte van de totale omvang van de gemeentelijke of provinciale jaarrekening veelal een dermate klein bedrag, dat zij alleen met speciale aandacht in voldoende mate worden gecontroleerd om het Rijk te kunnen verzekeren dat aan de voorwaarden is voldaan.² In de derde plaats bestaat het risico dat de rechtmatigheidscriteria en toegepaste goedkeurings-toleranties per gemeente en per provincie zullen gaan verschillen.³ Het NIVRA heeft namelijk in zijn *Audit Alert 13*⁴ geadviseerd dat gemeenteraden en Provinciale Staten elk afzonderlijk hun eigen rechtmatigheidscriteria zouden moeten vaststellen ten behoeve van de controlerende accountant. Dit zou de toepassing van «single audit» op rijksniveau kunnen frustreren, omdat de afzonderlijke rechtmatigheidsoordelen onderling onvergelijkbaar kunnen zijn.

De Algemene Rekenkamer acht het daarom wenselijk dat de rechtmatigheidsoordelen voortkomend uit de accountantscontrole op het niveau van Rijk, provincies en gemeenten een zelfde betekenis hebben. Als het Rijk voor de controle van een specifieke uitkering wil steunen op de accountantsverklaringen van de provinciale of gemeentelijke accountants, moet de minister zich ervan verzekeren dat de verklaringen zijn gebaseerd op controles met dezelfde criteria en normen. Dit pleit voor het vooraf formuleren van heldere controlecriteria, bij voorkeur verwoord in een controleprotocol.⁵ Daarbij leidt uniformering van normen en terminologie ook tot eenvoudiger (en daarmee minder belastende) controle en toezicht achteraf.⁶

Ten slotte hecht de Algemene Rekenkamer eraan op te merken dat «single audit» altijd ruimte moet laten voor ministeries om reviews uit te voeren op de accountantscontrole van de gemeentelijke en provinciale accountants. Ministers moeten de *werking* van het systeem kunnen toetsen. De Algemene Rekenkamer ziet de review in dit verband als een kwaliteitswaarborg (mits het reviewbeleid is gebaseerd op een gedegen risico-analyse).⁷ Onduidelijk is in hoeverre de adviezen van de stuurgroep «doorlichting specifieke uitkeringen» hiervoor ruimte laten.

¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003, nr. FO2003/U51 190. Zie voor nadere uitwerking: Besluit accountantscontrole gemeenten (Stb. 2002, nr. 68) en Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (Stb. 2003, nr. 362) en de BZK-circulaire «rechtmatigheidscontrole door de accountant» van 24 november 2004, nr. 2004-29651.

² Dat wil overigens niet zeggen dat het op rijksniveau om kleine bedragen gaat. Zo is met de drie brede doeleitkeringen voor het Grotestedenbeleid in 2005 ruim € 300 miljoen gemoeid. In de jaren daarna gaat het om jaarlijks ruim € 500 miljoen.

³ Als maximale goedkeuringstolerantie geldt 1% van de totale lasten, maar de gemeenteraad of Provinciale Staten mag/mogen deze ook lager (strenger) vaststellen.

⁴ *Audit Alert 13: Rechtmatigheidsonderzoek gemeenten en provincies en de implicaties daarvan voor de accountantsverklaring; Aandachtspunten accountant in het kader van de per 1 januari 2004 gewijzigde reikwijdte van de accountantscontrole op grond van de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet. Koninklijk Nederlands Instituut van Register-accountants, 15 juli 2004.*

⁵ Ook in de nota van toelichting op het Besluit accountantscontrole gemeenten, Stb. 2002, nr. 68, wordt aangegeven dat aanvullende controle-eisen soms nodig blijven (p. 12).

⁶ Zie ook: IBO Regeldruk en Controletoeren, p. 17.

⁷ De Algemene Rekenkamer wil op korte termijn voor een aantal specifieke uitkeringen onderzoeken in welke mate het Rijk kan steunen op de reguliere controles op de jaarrekening en in welke mate aanvullende controles nodig zijn. Hierover wil zij begin 2005 een handreiking aan de ministeries sturen.

Sturen op prestaties

Ontvangers van specifieke uitkeringen worden steeds vaker afgerekend op prestaties. Dit principe wordt veelal gecombineerd met een meerjarige verantwoordingstermijn. De gedachte hierachter is dat de ontvangers van een uitkering ruimte krijgen om, naar eigen inzicht en vaak aangepast aan lokale omstandigheden, vooraf overeengekomen prestaties te realiseren. Zo zal bij de BDU-regelingen van het Grotestedenbeleid pas aan het eind van de meerjarige periode mede op basis van de geleverde prestaties worden afgerekend.

Wanneer decentrale overheden te maken hebben met een financiële sturing op beleidsprestaties, neemt het belang van betrouwbare informatie over prestaties toe. Immers, het niet-realiseren van prestaties kan tot gevolg hebben dat de ontvangen gelden worden teruggevorderd. Gezien het belang dat prestatiegegevens in veel arrangementen hebben gekregen dienen ook ministeries zich te verzekeren van de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie uit de gemeenten. Dit geldt bij uitstek voor informatie die afkomstig is van derden (partijen buiten het Rijk), omdat het ministerie de totstandkoming daarvan minder kan beheersen.

Tot slot

De Tweede Kamer zal in de toekomst meer voorstellen voorgelegd krijgen over de omvorming van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen. In deze brief heeft de Algemene Rekenkamer een aantal spanningen geschetst die deze omvorming met zich meebrengt. Het zijn spanningen die voortkomen uit het feit dat er twee doelen worden nagestreefd die moeilijk met elkaar verenigbaar zijn: enerzijds is er de wens om beleidsruimte te creëren voor decentrale overheden en de administratieve lasten voor deze partijen te verminderen, anderzijds is er de wens (en de noodzaak) om aan de verstrekking van specifieke uitkeringen en de besteding van de betreffende gelden voorwaarden te verbinden. Dit laatste brengt ook altijd kosten met zich mee die samenhangen met toezicht en verantwoording. Indien ministers en Tweede Kamer deze kosten onevenredig hoog vinden, kan dat een overweging zijn om middelen (toch) in het algemene fonds te storten.

De beschreven spanningen hebben invloed op de controlerende taken van zowel Tweede Kamer als Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer dringt er daarom op aan de geschetste aandachtspunten te betrekken bij de discussie over de omvorming van specifieke uitkeringen.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris