

Single information single audit

# Minder bureaucratie maar...

Voor gemeenten en provincies zijn specifieke uitkeringen een cruciale inkomstenbron. Voor 26 uitkeringen gaat verantwoording voortaan via de jaarrekening. Een forse administratieve lastenverlichting, maar een verwachtingskloof ligt op de loer.

CHRISTIANNE DEN HOUTING-STEVENS EN RIK OPENDORP\*

de Publieke  
sector

Tot 2006 werd over iedere specifieke uitkering apart verantwoording afgelegd. Vaak was daarbij een accountantsverklaring vereist. Vanaf 2006 vraagt het Rijk voor 26 specifieke uitkeringen - en vanaf 2007 voor alle specifieke uitkeringen - nog slechts informatie die zoveel mogelijk aansluit bij de informatiebehoefte en verantwoordingsmomenten van de gemeenten en provincies zelf. Dat betekent dat het Rijk in principe voldoende heeft aan het jaarverslag inclusief de jaarrekening. Het Rijk steunt daarbij op de controle van de gemeenterekening. Huidige controleprotocollen per specifieke uitkering vervallen. Het doorvoeren van deze Single Information Single Audit-aanpak (SISA) gebeurt onder aanvoering van het ministerie van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In november 2006 is een circulaire gepubliceerd en zijn er regiobijeenkomsten voor betrokkenen georganiseerd.

## Verwachtingskloof

Het zou fantastisch zijn als het daadwerkelijk lukt om voor alle specifieke uitkeringen de aparte verantwoordingen en accountantscontroles af te schaffen. Een imposante vermindering van lastendruk voor provincies en gemeenten ligt in het verschiet. Tegelijkertijd ligt een verwachtingskloof op de loer: zonder iets aan de bestuurlijke inbedding van specifieke uitkeringen te wijzigen, kan blijkbaar 'ineens' worden volstaan met een minder intensieve verantwoordings- en controlestructuur en kunnen de departementen



FOTO: MARIA BROUWER

*Het is essentieel dat de belangen van alle betrokkenen, ook van beleidsambtenaren, worden meegewogen.*

### Rapporteringstolerantie

In het verslag van bevindingen rapporteert de accountant per specifieke uitkering, met een rapporteringstolerantie gebaseerd op de lasten van de specifieke uitkering. In alle gevallen geldt daarbij een ondergrens van te melden bevindingen van:

- € 10.000 bij lasten kleiner of gelijk aan € 100.000
- tien procent bij lasten groter dan € 100.000 en kleiner of gelijk aan € 1.000.000
- € 100.000 bij lasten groter dan € 1.000.000

desondanks op rijksniveau de specifieke uitkeringen vaststellen. Daarnaast is SISA zodanig vormgegeven, dat dit op zichzelf al de nodige (vaktechnische) discussies zal oproepen. Wij zullen er een aantal toelichten.

### Bijlage bij de jaarrekening

De verantwoording over de specifieke uitkeringen gaat dus plaatsvinden via de jaarrekening. Deze wordt voorzien van een bijlage, waarin twee soorten indicatoren worden opgenomen:

- Indicatoren (bedragen en andere kwantitatieve gegevens, veelal prestatie-indicatoren) die van invloed zijn op de financiële vaststelling van de specifieke uitkering.
- Indicatoren zonder invloed op de financiële vaststelling.

### De helft van de gemeentelijke inkomsten komt uit specifieke uitkeringen.

De vraag is wat de precieze status van deze bijlage is. Kan de beleidsambtenaar van het ministerie die de specifieke uitkering moet vaststellen ervan uitgaan dat alle in deze bijlage opgenomen indicatoren juist zijn?

### Deelwaarneming

Nu er voor specifieke uitkeringen geen aparte controle meer plaatsvindt, wordt de goedkeuringstolerantie daarvoor niet meer op uitkeringsniveau maar op jaarrekeningniveau

bepaald, conform het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten.

Om te voorkomen dat specifieke uitkeringen met een gering financieel belang helemaal niet meer worden gecontroleerd, is in het Besluit een nieuw artikel 3a opgenomen dat aangeeft dat de accountant voor elke specifieke uitkering van € 100.000 of hoger een deelwaarneming uitvoert. Aanvullend heeft het ministerie van BZK in de nota Verwachtingen accountantscontrole bepaald dat deze deelwaarneming bestaat uit minimaal één post. Met het nieuwe artikel 3a wordt volgens het ministerie tegemoetgekomen aan de informatiebehoefte van de departementen en de Algemene Rekenkamer en kan op rijksniveau ook de verantwoording van de departe- ▶

menten toereikend worden beoordeeld. Interessant is nu de vraag wat er gaat gebeuren als de accountant vaststelt dat die ene gecontroleerde post onjuist is. Vanuit controleoogpunt kan de accountant volstaan met het afkeuren van de gehele specifieke uitkering. Als deze een relatief gering financieel belang kent, heeft dit immers geen gevolgen voor de oordeelsvorming over de jaarrekening. De beleidsambtenaar die deze uitkering namens het desbetreffende ministerie moet vaststellen heeft dan echter wel een probleem. Hij wil namelijk exact weten welk deel van de uitkering onjuist is aangewend.

### Deugdelijke totstandkoming

Van de indicatoren die niet van invloed zijn op de financiële vaststelling van de specifieke uitkeringen beoordeelt de accountant de 'deugdelijke totstandkoming': hij beoordeelt of de gemeente of provincie voldoende heeft gewaarborgd dat de desbetreffende gegevens correct worden verzameld en/of geregistreerd. De accountant beoordeelt echter niet de inhoudelijke juistheid van de informatie. Voor deze indicatoren hoeft hij dan ook geen deelwaarneming uit te voeren.

De vraag rijst welke waarde kan worden toegekend aan deze indicatoren als de inhoudelijke juistheid niet vaststaat.

### Rapporteringstolerantie

Voor de bevindingen over specifieke uitkeringen gelden op grond van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (nieuw lid 4 van artikel 5) zwaardere rapporteringstoleranties (zie kader) dan voor andere onderdelen van de reguliere jaarrekening, zodat de vakdepartementen voldoende informatie hebben om de specifieke uitkeringen vast te stellen en de Algemene Rekenkamer van informatie te voorzien. De bedoelde bepaling

## Inkomsten gemeenten

Gemeenten kennen drie inkomstenbronnen:

- **Eigen inkomsten** - Deze hebben deels een algemeen karakter (zoals de onroerende zaak- en toeristenbelasting) en deels een specifiek (taakgerelateerd) karakter (bijvoorbeeld leges en rioolrechten)
- **Algemene uitkering uit gemeentefonds** - Deze wordt via een ingewikkelde objectieve verdeelsystematiek over de gemeenten verdeeld, zodanig dat deze hun burgers in theorie een gelijk voorzieningsniveau kunnen aanbieden.
- **Specifieke uitkeringen**

De verhouding tussen deze drie inkomstenbronnen is ongeveer 15 : 35 : 50. Dit komt niet overeen met de financiële verhouding zoals men die graag ziet. De eerste voorkeur voor bekostiging van gemeentelijke taken is eigen gemeentelijke inkomsten. Voorzover bekostiging uit eigen middelen onmogelijk is of onwenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds aangewezen. Pas als laatste optie komt het instellen van een specifieke uitkering aan de orde.

## Specifieke uitkeringen

Om bepaalde doelstellingen te bereiken verstrekt het Rijk specifieke uitkeringen aan gemeenten (en provincies). Daaraan worden veelal voorwaarden verbonden. De uitkeringen gaan daarom vaak gepaard met uitgebreide regelgeving, gericht op de taak en de verantwoordingsverplichtingen. De omvangrijkste specifieke uitkering is de vergoeding aan gemeenten voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Andere grote specifieke uitkeringen liggen in de sfeer van volkshuisvesting en onderwijs.

In 1980 waren er ruim vijfhonderd specifieke uitkeringen, nu nog ongeveer 135. Het streven is om dit aantal verder af te laten nemen door uitkeringen te bundelen in een brede doeluitkering of over te hevelen naar het gemeente- of provinciefonds. Specifieke uitkeringen verhouden zich namelijk slecht met een rijksoverheid die op hoofdlijnen stuurt.

houdt in dat de accountant in het verslag van bevindingen per specifieke uitkering rapporteert. De rapporteringstolerantie is gebaseerd op de omvang van de specifieke uitkering. Ten onrechte kan de suggestie worden gewekt dat alle fouten groter dan de rapporteringstolerantie worden gerapporteerd. Omdat de controle op jaarrekeningniveau wordt ingestoken en niet op het niveau van de specifieke uitkeringen, hoeven fouten in specifieke uitkeringen groter dan de rapporteringstolerantie echter helemaal niet te worden ontdekt. De controle op de specifieke uitkeringen is

simpelweg minder intensief dan de rapporteringstolerantie doet vermoeden.

### Doel op zich

Succesvolle invoering van SISA voor specifieke uitkeringen zal niet zonder slag of stoot lukken. Een aantal zaken gaat en moet tot discussie leiden, om uiteindelijk tot een voor iedereen acceptabele invulling van SISA te komen. Hierbij is essentieel dat de belangen van alle betrokkenen worden meegewogen, dus ook die van de beleidsambtenaren van de ministeries. SISA is namelijk geen doel op zich! Zolang de overheid bepaalde beleidsdoelstellingen realiseert met specifieke uitkeringen, zal de verantwoording over en de controle op de aanwending van die uitkeringen toereikend moeten zijn. ■

### Noot

\* Christianne den Houting-Stevens en Rik Opendorp zijn werkzaam bij de branchegroep Publieke sector van Berk Accountants & Belastingadviseurs.

## Reactie NIVRA

De auteurs geven terecht aan dat het SISA-project besparingen kan realiseren, maar dat daarbij wel de verschillende verwachtingen beheerst dienen te worden. Mede daarom heeft het project, waarin alle belanghebbenden zoals Algemene Rekenkamer, beleidsmedewerkers en accountants hebben deelgenomen, onder andere ook de 'Nota verwachtingen accountantscontrole' opgesteld en zijn voor die belanghebbenden de nodige informatiebijeenkomsten georganiseerd. De accountant zal met betrekking tot de SISA-bijlage per specifieke uitkering altijd een deelwaarneming doen en zal afhankelijk van de bevindingen, mede op basis van zijn beroepsnormen, zijn verdere uit te voeren werkzaamheden dienen te bekijken. De 'investeringen' en ervaringen van alle belanghebbenden over 2006 zullen worden geëvalueerd.

Koos Voos, coördinator Publieke Sector NIVRA en lid begeleidingscommissie SISA

