

Vergaderjaar 2023–2024

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 november 2023

Op 30 mei 2022 hebben de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer en de vaste commissie voor Financiën¹ van de Eerste Kamer een brief gestuurd aan de Minister van Financiën over de resultaten van de peer review, waarover de president van de Algemene Rekenkamer op 25 januari 2021 een brief heeft gestuurd aan beide Kamers. De commissies hebben hierover op 30 mei 2022 ook een brief gestuurd aan de Algemene Rekenkamer, met daarbij een afschrift van de brief aan de Minister van Financiën.

Op 17 juli 2023 heeft de commissie voor Financiën van de Eerste Kamer een rappelbrief gestuurd aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 8 november 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
De Man

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Van de Sanden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN TWEDE KAMER DER STATEN GENERAAL EN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan Minister van Financiën

Den Haag, 30 mei 2022

Op 25 januari 2021 heeft de president van de Algemene Rekenkamer een brief gestuurd aan de Tweede en Eerste Kamer over de resultaten van een zogenoemde «peer review». Hierin laat hij weten in overleg te willen treden met het parlement en andere direct betrokkenen, over een aanbeveling uit de collegiale toets die de onafhankelijke uitvoering van de financial audit binnen het controlebestel van het Rijk betreft.

Volgens het peer review-team garandeert de Nederlandse werkwijze bij het verantwoordings-onderzoek, waarbij de Algemene Rekenkamer in hoge mate gebruik maakt van de controlewerkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR), onvoldoende de noodzakelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de gecontroleerde Ministers. Voor de controles op de financiële informatie in de jaarverslagen per begrotingshoofdstuk en de rijksrekening wordt dan ook aanbevolen meer onafhankelijk onderzoek te doen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het steunen op de bevindingen van de ADR aansluit bij een slank en effectief controlebestel. Zij beoordeelt (de controle van) de ADR op basis van reviews en doet, waar nodig, aanvullend eigen onderzoek. Tegelijkertijd is het voor de Algemene Rekenkamer van belang dat haar onafhankelijkheid onbetwist is. Om die reden meent ze dat een nieuwe inrichting van de financial audit nodig is, waarbij de Algemene Rekenkamer meer zelfstandig risicoanalyses uitvoert en meer controlewerkzaamheden op belangrijke risico's en onderwerpen uitvoert. Deze verandering vergt volgens de Rekenkamer aanpassing van wet- en regelgeving en vergroting van de benodigde capaciteit, hetgeen budgettaire consequenties heeft.

Naar aanleiding van de agendering van deze kwestie door de Algemene Rekenkamer heeft de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer rapporteurs benoemd op dit dossier en afstemming gezocht met de commissie voor Financiën van de Eerste Kamer. De rapporteurs hebben op basis van literatuuronderzoek en gesprekken met experts en betrokkenen een probleemanalyse opgesteld en mogelijke oplossingsrichtingen verkend. Deze zijn ter kennis gebracht van beide genoemde Kamercommissies en besproken.

De genoemde commissies van beide Kamers verzoeken u na te gaan hoe de volgende wijzigingen, die de commissies proportioneel achten ten opzichte van de geconstateerde tekortkomingen, in het Nederlandse controlebestel kunnen worden doorgevoerd en daarover aan de Kamers verslag te doen:

- Een **verduidelijking van de dubbelfunctie van de ADR** als interne auditor en certificerende instantie. Daarbij is het met name van belang dat er een formele scheiding wordt aangebracht tussen onderzoek dat de ADR uitvoert in opdracht van het departement en overige, wettelijk verplichte, werkzaamheden. Hierbij kan tevens overwogen worden een vierogenprincipe toe te passen, waarbij de verzameling van de benodigde gegevens en het verschaffen van zekerheid bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag van elkaar gescheiden wordt.

- Een **regierol** voor de Algemene Rekenkamer in de afstemming met de ADR van de auditwerkzaamheden voor het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek. Het proces van afstemming kan worden vastgelegd in een gecodificeerde procedure, waarbij het uitgangspunt is dat overeengekomen afspraken **openbaar** worden gemaakt. Deze afspraken zouden zich met name richten op de risicoanalyses en de gehanteerde auditmethodes. De procedure zou de vorm aannemen van een op maat gemaakt proces dat gelijkenis vertoont met de afspraken die gelden tussen een interne en externe auditor in de private sector maar die zijn toegespitst op de specifieke relatie tussen de Algemene Rekenkamer en de ADR. Een «regierol» voor de Algemene Rekenkamer ligt daarbij in de rede. De procedure dient de wederzijdse onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer en de ADR en de voor hen geldende kwaliteitseisen te respecteren.
- **Versterking van de onafhankelijke positie van de ADR** ten opzichte van de Minister(s), wellicht door het scheiden van de rollen van eigenaar en opdrachtgever van het Ministerie van Financiën en het creëren van meer afstand tot de ADR.

Mocht u van oordeel zijn dat voor bovenstaande een wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 noodzakelijk is, dan worden beide commissies hierover graag geïnformeerd, alsmede over de vraag welk tijdpad u daarbij voor ogen zou staan.

De leden van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer en die van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer zien uw reactie graag zo spoedig mogelijk tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven Tweede Kamer,
J.C. Sneller

De voorzitter van de commissie Financiën Eerste Kamer,
P.H.J. Essers

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VOOR DE RIJKSUITGAVEN TWEDE KAMER DER STATEN GENERAAL EN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de president van de Algemene Rekenkamer

Den Haag, 30 mei 2022

Op 25 januari 2021 heeft u een brief gestuurd over de resultaten van een zogenoemde «peer review».² Hierin laat u weten in overleg te willen treden met het parlement, en andere direct betrokkenen, over een aanbeveling uit de collegiale toets die de onafhankelijke uitvoering van de financial audit binnen het controlebestel van het Rijk betreft.

Naar aanleiding hiervan heeft de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer rapporteurs benoemd op dit dossier en afstemming gezocht met de commissie voor Financiën van de Eerste Kamer. De rapporteurs hebben op basis van literatuuronderzoek en gesprekken met experts en betrokkenen een probleemanalyse opgesteld en mogelijke oplossingsrichtingen verkend. Deze zijn ter kennis gebracht van beide genoemde Kamercommissies en besproken. Dit heeft geresulteerd in een brief aan de Minister van Financiën. Een afschrift van de brief treft u hierbij aan.

Naast de drie oplossingsrichtingen die genoemd worden in de brief aan de Minister hebben verschillende experts en betrokkenen, waarmee in het kader van het rapporteurschap is gesproken, aangegeven dat er behoefte is aan meer transparantie van de normatiek die de Algemene Rekenkamer hanteert. Dit sluit aan bij de observatie in de peer review dat de Algemene Rekenkamer in haar verantwoordingsonderzoek niet concreet maakt welke controlestandaarden in welke mate worden toegepast.³ Daar de Algemene Rekenkamer, als Hoog College van Staat, geheel zelfstandig besluit over haar optreden, willen we u deze observatie slechts voor uw eigen overweging meegeven.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven Tweede Kamer,
J.C. Sneller

De voorzitter van de commissie Financiën Eerste Kamer,
P.H.J. Essers

² Kamerstukken, vergaderjaar 2020–2021, 31 865, nr. 183.

³ Rapport peer review, pp. 29–31.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 17 juli 2023

De Eerste Kamercommissie voor Financiën (FIN) en de Tweede Kamercommissie voor de Rijksuitgaven hebben bij brieven van 30 mei 2022 aan de Minister van Financiën en aan de president van de Algemene Rekenkamer gereageerd op de op 25 januari 2021 aangeboden uitkomsten van de peer review van de Algemene Rekenkamer. De Minister van Financiën heeft bij brief van 11 juli 2022 gemeld dat hij naar verwachting in het najaar 2022 de beide Kamers zal informeren naar aanleiding van het verzoek om na te gaan hoe een door de Kamers proportioneel geacht drietal wijzigingen in het Nederlandse controlebestel kan worden doorgevoerd. De leden van de commissie van Financiën verzoeken u spoedig met een reactie te komen en ontvangen deze graag uiterlijk aan het einde van het zomerreces 2023.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Ballekom

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2023

In november 2020 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) het rapport over de *peer review* van de AR aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze *peer review* is uitgevoerd door de nationale rekenkamers van Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Canada en had als doelstelling om de onderzoekswerkzaamheden van de AR te toetsen. In het rapport dat hieruit volgde, wordt opgemerkt dat de AR bij haar controles zwaar steunt op de controlewerkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR). Geconstateerd werd dat de onafhankelijkheid van de AR ten opzichte van de werkzaamheden van de ADR verbetering behoeft. Naar aanleiding van deze *peer review* ontving ik op 30 mei 2022 een brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer en de commissie voor Financiën van de Eerste Kamer. In deze brief verzoeken de voorzitters van deze commissies mij na te gaan hoe drie wijzigingen in het Nederlands controlebestel doorgevoerd kunnen worden, te weten:

- **Regierol voor de AR in de afstemming met de ADR** bij de auditwerkzaamheden voor het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.
- **Verduidelijking van de dubbelfunctie van de ADR** als intern auditor en certificerende instantie.
- **Versterking van de onafhankelijke positie van de ADR** ten opzichte van de Minister(s).

In deze voortgangsbrief ga ik in op de door de Kamercommissies gestelde vragen. Hierbij merk ik op dat mijn antwoorden op de laatste twee vragen de huidige situatie in het Nederlandse controlebestel betreffen. Keuzes die worden gemaakt naar aanleiding van de uitwerking van de denkrichtingen met betrekking tot de regierol van de AR, kunnen zowel van invloed zijn op de dubbelfunctie van de ADR als interne auditor en certificerende instantie, als op het versterken van onafhankelijke positie van de ADR.

Regierol voor de AR

Het Nederlandse controlebestel is ontstaan onder regie van de Minister van Financiën ten tijde van de operatie Comptabel Bestel (1987–1992), in samenwerking met de departementen, hun accountantsdiensten, de AR en het parlement. De uitkomst van deze operatie is het huidige stelsel: een slank en efficiënt controlebestel, waarin de AR niet de controle van de ADR overdoet, maar kan steunen op de verrichte werkzaamheden van de ADR. Dit stelsel is wereldwijd uniek en werkt in de regel goed. Alhoewel de AR en ADR aangeven dat de huidige samenwerking goed verloopt, is een van de aanbevelingen in het *peer review* rapport van de AR om te zorgen voor een onafhankelijke planning en uitvoering van financial audits en het zwaar steunen op de werkzaamheden van de ADR als interne auditor te heroverwegen bij het verkrijgen van het vereiste zekerheidsniveau voor elk onderdeel van de oordelen. Dit is met name van belang waar het gaat om significante risico's.

De Kamercommissies verzoeken om na te gaan of een «regierol» voor de AR in de afstemming met de ADR kan worden ingericht bij de auditwerkzaamheden voor het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.

Met alle betrokkenen hebben wij het afgelopen jaar diverse gesprekken gevoerd en de mogelijkheden verkend om een «regierol» voor de AR in te richten. Dit heeft geleid tot drie mogelijke denkrichtingen die verschillen van elkaar in reikwijdte en impact, waarvan de komende periode

gezaamenlijk met de ADR en AR de voor- en nadelen in kaart zullen worden gebracht. Het betreft de volgende denkrichtingen:

- i. Verbetering en formalisering van de samenwerking tussen de AR en de ADR.
- ii. «Regierol» voor de AR op de auditwerkzaamheden door de ADR voor het jaarlijks verantwoordingsonderzoek.
- iii. Samenvoegen van (delen van) de AR en de ADR voor de wettelijke taak/het verantwoordingsonderzoek.

Verduidelijking van de dubbelfunctie van de ADR

De ADR is de onafhankelijke interne auditor van de Rijksoverheid en tevens de Audit Autoriteit in Nederland voor de Europese Commissie. De ADR stelt rapporten op over de jaarverslagen van de ministeries, begrotingsfondsen en overige begrotingshoofdstukken, en verschaft zekerheid – in de vorm van een accountantsoordeel – over de getrouwheid van de financiële overzichten in de jaarverslagen. Dit is de wettelijke taak van de ADR als certificerende instantie, geregeld in de Comptabiliteitswet 2016 en het Besluit Auditdienst Rijk. Ook onderzoeken voor de Tweede Kamer op grond van de Regeling Grote Projecten vallen onder de wettelijke taak.

Daarnaast heeft de ADR overige taken, de zogeheten gevraagde onderzoeken. Dit zijn onderzoeken op verzoek van ministeries over specifieke vraagstukken op het gebied van sturing, beheersing en verantwoording. Onder de overige taken vallen ook de onderzoeken van de ADR voor de Europese Commissie naar de besteding van Europese middelen in Nederland.

Om de onafhankelijkheid van de ADR te waarborgen, verricht de tekenend accountant van de dienst geen adviesopdrachten buiten de natuurlijke adviesfunctie om bij het betreffende ministerie – met uitzondering van contractaudits bij het Ministerie van Defensie. De ADR levert om deze reden ook geen ondersteunende of administratieve dienstverlening aan ministeries, zoals het voeren van de financiële administratie, het ontwerpen en implementeren van financiële informatiesystemen, etc. De ADR participeert niet in de besluitvorming van het management en evenmin in de interne beheersingsprocessen van de ministeries. De ADR voert alle onderzoeken uit voor de betrokken Minister en rapporteert over de uitkomsten van deze onderzoeken aan hem of haar.

De Minister van Financiën zorgt ervoor dat de ADR een stelsel van kwaliteitsbeheersing opzet en implementeert. Het stelsel voldoet aan de wettelijke voorschriften, waaronder de gedragsregels inzake onafhankelijkheid. De ADR volgt de gedrags- en beroepsregels van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), die zijn afgeleid van internationale standaarden. Volgens deze regels mag de ADR geen instructies van de opdrachtgever of gecontroleerde krijgen bij de opdrachtaanvaarding, de uitvoering en de rapportering. Dit waarborgt de onafhankelijkheid van de ADR.

De ADR wijst de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke taak per jaarverslag toe aan een tekenend accountant. Uitgangspunt is dat deze accountant niet betrokken is bij de gevraagde onderzoeken van hetzelfde ministerie. De gevraagde onderzoeken worden uitgevoerd door andere auditors binnen de ADR. De wettelijke taak en overige onderzoeksopdrachten worden dus altijd onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. Bij herziening van het Besluit Auditdienst Rijk zal dit uitgangspunt worden verankerd, zodat de scheiding ook geformaliseerd is en daarop vanuit de naleving van de kwaliteitsregels kan worden toegezien.

Versterking van de onafhankelijke positie van de ADR

De Kamercommissies hebben gevraagd om de onafhankelijke positie van de ADR ten opzichte van de Minister(s) nader te evalueren. Deze vraag maakte deel uit van de «Evaluatie Auditdienst Rijk 2022» waarvan het rapport op 3 april 2023 gepubliceerd is. In deze evaluatie is gekeken naar de organisatie van de ADR en de uitvoering van zijn taken conform het besluit ADR en het advies van de SG-commissie ADR. De uitkomst van de evaluatie is dat zowel de taakuitoefening als de organisatie van de ADR een stabiel en goed functionerend geheel vormt. Daarnaast geeft het rapport aanbevelingen om zowel de taakuitvoering als de organisatie en de governance van de ADR verder te verbeteren.

Uit deze evaluatie is op geen enkele manier gebleken dat de onafhankelijkheid van de ADR als interne auditdienst in het geding zou zijn. De ADR waarborgt zijn onafhankelijkheid onder meer door:

- een duidelijke *tone at the top*;
- naleving van relevante beroepsregels voor accountants, internal auditors en IT-auditors;
- regels die zijn vastgelegd in het handboek van de dienst;
- een goed werkend systeem van kwaliteitsbewaking en kwaliteitsborging;
- een verplichte roulatie van auditors op sleutelposities ter voorkoming van langdurige betrokkenheid na een periode van maximaal zeven jaar.

De positionering van de ADR binnen het Ministerie van Financiën heeft volgens het evaluatierapport geen invloed op de onafhankelijkheid van de ADR als interne auditdienst. Departementen ondervinden geen invloed van het Ministerie van Financiën bij de taakuitvoering door de ADR. Evenmin zijn er aanwijzingen dat de bestuurlijke positionering binnen het Ministerie van Financiën invloed heeft op de taakuitvoering van de ADR. De aanbeveling uit het evaluatierapport om na te gaan of de Wet op de rijksinspecties instrumenten bevat die ingezet zouden kunnen worden om de onafhankelijke positie van de ADR ten opzichte van ministeries te versterken, wordt opgevolgd.

Afsluitend

De AR en ADR spelen een zeer bepalende rol in ons controlebestel. De beantwoording van de vraag over de regierol voor de AR vraagt een zorgvuldig proces en moet gezien worden in het geheel van het controlebestel. De komende periode zal ik daarom samen met de ADR en AR de denkrichtingen uitwerken. Mijn streven is u in het eerste kwartaal van 2024 nader te informeren.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag