

Vergaderjaar 2020–2021

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 augustus 2021

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van 25 januari 2021 van de Algemene Rekenkamer inzake de uitkomsten van de peer review van de Algemene Rekenkamer². Op 8 juni 2021 heeft de Algemene Rekenkamer, op verzoek van de Eerste Kamercommissie voor Financiën, een mondelinge toelichting gegeven over dit rapport. De leden van de fractie van de **VVD** hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen gesteld waar de overige commissieleden zich bij aansluiten.

Naar aanleiding hiervan hebben de leden de Minister op 13 juli 2021 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 27 augustus 2021 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), vac. (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA) (*voorzitter*), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF), Prast (PvdD).

² Peer review van de Algemene Rekenkamer, 25 januari 2021, website: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/25/peer-review-van-de-algemene-rekenkamer>.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 13 juli 2021

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van 25 januari 2021 van de Algemene Rekenkamer inzake de uitkomsten van de peer review van de Algemene Rekenkamer³. Op 8 juni 2021 heeft de Algemene Rekenkamer, op verzoek van de Eerste Kamercommissie voor Financiën, een mondelinge toelichting gegeven over dit rapport. De leden van de fractie van de **VVD** hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen gesteld waar de overige commissieleden zich bij aansluiten.

De leden waarderen de mondelinge toelichting die de Algemene Rekenkamer heeft gegeven en haar assertieve en open houding ten aanzien van de aanbevelingen uit de peer review. Deze leden hebben echter wel nog een aantal vragen aan u met betrekking tot de wijze waarop de kwaliteit van de Algemene Rekenkamer geborgd wordt, wie daar over gaat en hoe de aanbevelingen worden opgevolgd.

Welke rolverdeling ziet u tussen het kabinet, de Algemene Rekenkamer en de Kamers, met betrekking tot het bepalen van de gewenste oplossingsrichting naar aanleiding van de peer review, met name inzake de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer in relatie tot de Auditdienst Rijk?

Op welke wijze is een (periodieke) externe kwaliteitstoets verankerd? De peer review lijkt nu ingegeven te zijn door een interne wens van de Algemene Rekenkamer om dit te toetsten. Als deze ambitie er niet was geweest bij de Algemene Rekenkamer dan had er (waarschijnlijk) ook geen kwaliteitstoets plaatsgevonden. Kunt u duidelijkheid geven over het kwaliteitskader voor de Algemene Rekenkamer waaraan getoetst wordt of – als dit kader onvoldoende duidelijk is – op welke wijze dit wordt ontwikkeld?

De Auditdienst Rijk valt onder de Minister van Financiën. Heeft de Auditdienst Rijk voldoende bescherming om onafhankelijk te kunnen rapporteren? Op welke wijze is dat vormgegeven? Worden er bijvoorbeeld correcties op de rapportages doorgevoerd?

Verder wees de Algemene Rekenkamer er tijdens het mondeling overleg op 8 juni op dat hun kritische conclusies niet altijd worden opgepakt door het parlement. De Algemene Rekenkamer noemde als voorbeeld dat zij al vele jaren tekortkomingen in de financiële huishouding van het Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport constateren, maar dat daar onvoldoende op wordt geacteerd. De leden menen echter dat een interventie van de Eerste of Tweede Kamer niet noodzakelijk is om als Minister een vervolg te geven aan de rapportages van de Algemene Rekenkamer. Een Minister die een kritische rapportage van de Algemene Rekenkamer ontvangt zou daar zelf actie op moeten ondernemen en de Kamers proactief moeten informeren, zo stellen de leden. Graag vernemen zij of u het daarmee eens bent.

³ Peer review van de Algemene Rekenkamer, 25 januari 2021, website: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/01/25/peer-review-van-de-algemene-rekenkamer>.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 10 september 2021.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
N.J.J. van Kesteren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 augustus 2021

Op 13 juli stuurde uw Kamer mij enkele vragen naar aanleiding van het rapport van 25 januari 2021 inzake de uitkomsten van de peer review van de Algemene Rekenkamer⁴. In deze brief beantwoord ik deze vragen.

1.

Welke rolverdeling ziet u tussen het kabinet, de Algemene Rekenkamer en de Kamers, met betrekking tot het bepalen van de gewenste oplossingsrichting naar aanleiding van de peer review, met name inzake de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer in relatie tot de Auditdienst Rijk?

Het financieel besturings- en beheersingsstelsel van de rijksoverheid is gericht op de beheersing van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen externe control en interne control, op zowel het begrotings- als het financieel beheer:

- De externe control is het politieke toezicht door het parlement op de Ministers. Het parlement stuurt vooraf door de begrotingswetten vast te stellen en achteraf door de Ministers decharge te verlenen aan de hand van de jaarverslagen, waarin de financiële jaarrekening is opgenomen. De Algemene Rekenkamer ondersteunt het parlement hierbij vanuit haar externe controle- en onderzoeksfunctie.
- Interne control/beheersing wordt ingevuld onder verantwoordelijkheid van de betreffende Ministers. Hierbij wordt vaak het «drie lijnen van verantwoordelijkheid» model gehanteerd. Dit bestaat uit:
 1. Het lijnmanagement van de (beleids-)directies
 - a) De interne control door de directie Financieel Economische Zaken
 - b) Het budgettaire toezicht door het Ministerie van Financiën
 2. De interne auditfunctie van de Auditdienst Rijk

Het uitgangspunt bij dit model is dat het lijnmanagement van de (beleids-)directies (eerste lijn) zelf verantwoordelijk is voor haar eigen processen. De tweede lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het lijnmanagement de verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. De tweede lijn is bij het Rijk belegd bij de directie Financieel Economische Zaken van het betreffende departement. Financieel Economische Zaken ondersteunt als controller de ambtelijke leiding en is daarbij onafhankelijk van de beleidsdirecties. Daarnaast beoordeelt Directoraat- Generaal Rijksbegroting in het kader van het begrotingsbeheer namens de Minister van Financiën of de budgettaire kaders worden gerespecteerd. Tevens kan het Directoraat-Generaal Rijksbegroting, in datzelfde kader, preventief toezien op alle uit te voeren financiële transacties. Het zogenaamde voorafgaande toezicht door de Minister van Financiën wordt toegepast op specifieke transacties of in specifieke omstandigheden.

De derde lijn behoort toe aan de interne auditfunctie, uitgevoerd door de onafhankelijke Auditdienst Rijk. De controletaak van de Auditdienst Rijk volgt uit de Comptabiliteitswet 2016 en krijgt nader invulling in het Besluit

⁴ Peer review van de Algemene Rekenkamer, 25 januari 2021. Peer review van de Algemene Rekenkamer | Rapport | Algemene Rekenkamer.

Auditdienst Rijk⁵. Deze bepalen dat de Auditdienst Rijk rapporten uitbrengt bij de departementale jaarverslagen van alle Ministers. Deze taak omvat:

- zekerheid verschaffen bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag aan de betreffende Minister (accountantscontrole);
- onderzoek doen naar het gevoerde begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering.

Naast de drie lijnen van verantwoordelijkheid, kennen we in het Nederlandse controlebestel een externe onafhankelijk controle- en onderzoeksfunctie ten behoeve van de Staten-Generaal, die wordt uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer. De controletaak van de Algemene Rekenkamer volgt uit de Grondwet en uit nadere uitwerkingen daarvan in de Comptabiliteitswet 2016. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of het Rijk publiek geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft. Vanuit deze controle- en onderzoeksfunctie ondersteunt de Algemene Rekenkamer het parlement bij het uitvoeren van politiek toezicht op de Ministers. De Algemene Rekenkamer kan op basis van artikel 7.18, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 gebruik maken van de werkzaamheden die door de Auditdienst Rijk zijn uitgevoerd. In de praktijk gebeurt dit vooral bij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de jaarlijkse verantwoording die de Ministers aan de Staten-Generaal afleggen. Dit gebruik van de interne audit ten behoeve van de externe audit is wat is beoogd met de opzet van het Nederlandse controlebestel. Hierdoor worden de werkzaamheden van beide controleurs doelmatig uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer geeft jaarlijks in de Staat van de Rijksverantwoording een verklaring van goedkeuring af bij de rijksrekening, die wordt opgenomen in het Financieel jaarverslag van het Rijk. Daarnaast geeft de Algemene Rekenkamer oordelen over de rechtmatigheid, betrouwbaarheid en ordelijkheid van de financiële verantwoordingsinformatie per begrotingshoofdstuk. Mede op basis van deze oordelen van de Algemene Rekenkamer kan het parlement besluiten om decharge te verlenen aan het kabinet.

Het is op basis van de beroepsregels van belang dat beide controleurs – Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer – onafhankelijk kunnen opereren. In het kader van doelmatig controlebeleid is overleg tussen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer noodzakelijk. Dat gebeurt in de huidige praktijk. Daarbij moeten zowel de Auditdienst Rijk als de Algemene Rekenkamer eigenstandig tot een oordeel kunnen komen. Voor de kwaliteit van de financiële functie acht ik de onafhankelijkheid van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer van groot belang.

2.

Op welke wijze is een (periodieke) externe kwaliteitstoets verankerd? De peer review lijkt nu ingegeven te zijn door een interne wens van de Algemene Rekenkamer om dit te toetsen. Als deze ambitie er niet was geweest bij de Algemene Rekenkamer dan had er (waarschijnlijk) ook geen kwaliteitstoets plaatsgevonden. Kunt u duidelijkheid geven over het kwaliteitskader voor de Algemene Rekenkamer waaraan getoetst wordt of – als dit kader onvoldoende duidelijk is – op welke wijze dit wordt ontwikkeld?

De Algemene Rekenkamer heeft – net als andere nationale rekenkamers – een onafhankelijke positie en wordt niet op haar presteren onderzocht

⁵ Besluit Auditdienst Rijk. Staatsblad 2018, 218 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

door het kabinet of het parlement. Daarom organiseren nationale rekenkamers onderling zogenoemde peer reviews. De samenstelling, organisatie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn wettelijk vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW). In artikel 7.8, eerste lid, van de CW is opgenomen dat de president van de Algemene Rekenkamer toezicht houdt op de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en op de juiste toepassing van het bij of krachtens hoofdstuk 7 van de CW bepaalde.

Voor wat betreft het kwaliteitskader is getoetst aan de internationaal vastgelegde kwaliteitscriteria voor de nationale rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions; ISSAI's), die zijn vastgesteld door de internationale organisatie van rekenkamers, de zogeheten International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Dit is een gangbaar (internationaal) kwaliteitskader passend bij de Algemene Rekenkamer.

3. Heeft de Auditdienst Rijk voldoende bescherming om onafhankelijk te kunnen rapporteren? Op welke wijze is dat vormgegeven? Worden er bijvoorbeeld correcties op de rapportages doorgevoerd?

De controletaak van de Auditdienst Rijk volgt uit de Comptabiliteitswet 2016 en krijgt nader invulling in het Besluit Auditdienst Rijk. Deze bepaalt dat de Auditdienst Rijk rapporten uitbrengt bij de departementale jaarverslagen van alle Ministers. Deze taak omvat:

- zekerheid verschaffen bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag (accountantscontrole);
- onderzoek doen naar het gevoerde begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering.

Sinds 1 mei 2012 is de interne auditfunctie van de rijksoverheid niet meer per ministerie georganiseerd, maar centraal ondergebracht bij het Ministerie van Financiën. De Auditdienst Rijk is daarbij als organisatieonderdeel met rijksbreed opererende taken ingericht waarvoor de Minister van Financiën verantwoordelijk is, maar heeft een aantal bijzondere kenmerken. Eén van deze kenmerken is dat de Auditdienst Rijk zijn taken in opdracht van de (overige) Ministers uitvoert en uitsluitend aan hen daarover rapporteert (departementale lijnen voor opdrachtgeverschap en rapportering). De opdrachten worden door de individuele Ministers aan de Auditdienst Rijk opgedragen. Een tweede kenmerk is dat de Minister van Financiën en de andere Ministers zich, onverminderd hun ministeriële verantwoordelijkheid, onthouden van het geven van instructies aan de Auditdienst Rijk over het aanvaarden, het uitvoeren en het rapporteren over de onderzoeken (artikel 2 van het Besluit Auditdienst Rijk). Hierdoor is de Auditdienst Rijk in staat om zijn taken onafhankelijk uit te oefenen en ongebonden een (vakinhoudelijk) oordeel te vormen over de uitgevoerde onderzoeken. Het is essentieel dat de Auditdienst Rijk in professionele onafhankelijkheid zijn opdrachten kan aanvaarden, uitvoeren en over de uitkomsten daarvan kan rapporteren. Dit is een cruciale gedragsregel die wordt voorgeschreven door de beroepsorganisaties. De Auditdienst Rijk wordt hierop periodiek getoetst door of vanwege deze beroepsorganisaties, te weten de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, de Nederlandse Orde van Register EDP-Auditors en het Instituut van Internal Auditors Nederland. Dit is vastgelegd in het Besluit Auditdienst Rijk⁶

⁶ Besluit Auditdienst Rijk. Staatsblad 2018, 218 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

4.

De leden menen dat een interventie van de Eerste of Tweede Kamer niet noodzakelijk is om als Minister een vervolg te geven aan de rapportages van de Algemene Rekenkamer. Een Minister die een kritische rapportage van de Algemene Rekenkamer ontvangt zou daar zelf actie op moeten ondernemen en de Kamers proactief moeten informeren, zo stellen de leden. Graag vernemen zij of u het daarmee eens bent.

In het antwoord op vraag 1 heb ik aangegeven dat de betreffende bewindspersoon verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de processen, waaronder het financieel beheer op het eigen departement. Actie ondernemen naar aanleiding van bevindingen van de Algemene Rekenkamer is dan ook de verantwoordelijkheid van de betreffende Minister, waarbij de Staten-Generaal tijdig geïnformeerd dient te worden en de mogelijkheid krijgt tot het stellen van (controle)vragen. Ik ben het dan ook met u eens.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra