

Vergaderjaar 2020–2021

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 183

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2021

Met deze brief bieden wij u het rapport over een «peer review» aan, waarin drie buitenlandse collega-rekenkamers het functioneren en presteren van de Algemene Rekenkamer op een aantal onderwerpen hebben onderzocht¹. De meeste aanbevelingen uit deze peer review zullen wij zelf opvolgen.

Inzake de opvolging van één aanbeveling met betrekking tot ons verantwoordingsonderzoek, namelijk de onafhankelijke uitvoering van de financial audit binnen het controlebestel van het Rijk, treden wij graag in overleg met uw Kamer en andere direct betrokkenen zoals de Ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De voorstellen die wij op dit punt in deze brief doen hebben niet alleen consequenties voor ons, maar ook voor de informatiepositie van het parlement en voor het functioneren van de Auditdienst Rijk.

Tussen de instituties die de democratische rechtsstaat vormgeven, heeft de Algemene Rekenkamer een eigen plaats met (grond)wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden. Kenmerkend is dat de Algemene Rekenkamer zeer vergaande bevoegdheden heeft om informatie te vergaren bij de rijksoverheid en de daaraan verbonden organen. Kenmerkend is dat de Staten-Generaal geen decharge kunnen verlenen aan de ministers zonder dat de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring heeft gegeven bij de rijksrekening. Kenmerkend is ook dat de Algemene Rekenkamer anderen controleert en beoordeelt, maar dat er bij wet geen instantie is die de Algemene Rekenkamer controleert.

Hoewel deze formele staatsrechtelijke inbedding breed aanvaard en in internationaal opzicht niet geheel afwijkend is, ontslaat ons dat niet van de plicht regelmatig in de spiegel te kijken teneinde het eigen functioneren en presteren ter discussie te stellen. Wij denken dat dit niet alleen de kwaliteit van het bestel en ons werk dient, maar ook de geloofwaar-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

digheid van onze rapportages bevordert. Wij streven ernaar werk te leveren van hoge kwaliteit, zodat het parlement – en indirect de burger – het vertrouwen heeft dat op onafhankelijke en deskundige wijze recht wordt gedaan aan het adagium dat bij publieke middelen ook publieke controle hoort. Dit vertrouwen versterkt de basis voor een goed functionerende democratische rechtsstaat.

De peer review is uitgevoerd door de rekenkamers van Zweden, Canada en het Verenigd Koninkrijk, en heeft als doel vergelijkbare organisaties («peers») te laten beoordelen in hoeverre een rekenkamer («supreme audit institution») werk levert op basis van internationaal vastgelegde kwaliteitscriteria. Met de openbaarmaking van het peer review rapport wordt helder welke aanbevelingen de kwaliteit van het werk kunnen verbeteren. Het volledige peer review rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd. De inhoud vraagt bijzondere aandacht van het parlement omdat het ook wezenlijke elementen van het parlementair budgetrecht raakt, zoals de dechargeverlening.

De hoofdconclusie van de peer review is dat bij de Algemene Rekenkamer de noodzakelijke elementen aanwezig zijn om onderzoek van hoge kwaliteit te kunnen leveren. Het rapport bevat dertien aanbevelingen die beogen het werk van de Algemene Rekenkamer verder te verbeteren. Zo adviseert het peer review team onder meer: (a) De invulling van het mandaat, de rol en werkwijze van de Algemene Rekenkamer te verduidelijken; (b) het doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek duidelijk van een oordeel te voorzien; en (c) het effect van Rekenkameronderzoeken op het overheidsbeleid op een systematische manier te monitoren. Deze aanbevelingen nemen wij in belangrijke mate over. Via onze jaarverslagen zullen wij rapporteren over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen.

Er is echter één onderwerp uit de peer review, dat wij niet eigenstandig ter hand kunnen nemen, maar aandacht van de wetgever en dus ook van uw Kamer vraagt.

Voor onze controles op de financiële informatie in de jaarverslagen per begrotings hoofdstuk en de rijksrekening – de «financial audits», onderdeel van het verantwoordings onderzoek (artikel 7.12 t/m 7.15, CW 2016) – beveelt het peer review team aan de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer te versterken, door meer onafhankelijk (lees: «eigen») onderzoek te doen. De Nederlandse werkwijze – waarbij de Algemene Rekenkamer in hoge mate gebruik maakt van de controlewerkzaamheden van de Auditdienst Rijk (ADR) – voldoet volgens het peer review team niet aan de internationale kwaliteitsstandaarden voor rekenkamers. Die opzet garandeert volgens hen onvoldoende de noodzakelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de gecontroleerde ministers.

Deze constatering verdient nadere beschouwing en bespreking. Want deze kunnen niet los worden gezien van het bredere vraagstuk van de wettelijk vastgelegde inrichting van de controle op de Rijksfinanciën in Nederland, het zogenoemde controlebestel, zoals dat is vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2016 en het Besluit Auditdienst Rijk. Dit controlebestel wijkt af van wat in andere landen gebruikelijk is, hetgeen ook door de peer review wordt bevestigd. Het komt daarnaast ook niet overeen met de controle op de uitgaven en inkomsten bij provincies en gemeenten, evenmin met de situatie veelal elders in de publieke sector of in de private sector.

Nederland kent op rijksniveau twee controlerende instanties, de ADR en de Algemene Rekenkamer. De ADR is een interne auditororganisatie die onder verantwoordelijkheid valt van de Minister van Financiën. De ADR rapporteert per begrotingshoofdstuk aan de verantwoordelijk Minister. Dit onderzoek naar de verantwoording en beheer van het Rijk dient te worden uitgevoerd onder leiding van accountants en is onderhevig aan de standaarden die door accountants gevolgd moeten worden.

De Algemene Rekenkamer is de onafhankelijke, externe controleur met een eigen wettelijk mandaat die rapporteert aan de Staten-Generaal. In de Grondwet staat dat de Algemene Rekenkamer belast is met het onderzoek naar de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

Decharge bij de jaarrekening door de Staten-Generaal kan alleen plaats vinden wanneer de Algemene Rekenkamer een verklaring van goedkeuring heeft gegeven bij de rijksrekening. Daarnaast geeft de Algemene Rekenkamer oordelen per begrotingshoofdstuk over de financiële verantwoordingsinformatie tot op artikelniveau. Wettelijke voorschriften over de wijze waarop dat dient te gebeuren zijn er niet, en zijn ook niet passend bij de onafhankelijke status van een «supreme audit institution». Wel geeft de wet bepaalde bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer om informatie te kunnen verkrijgen.

In het Nederlandse controlebestel is beoogd dat de werkzaamheden ter onderbouwing van de controleverklaringen van de ADR voor een belangrijk deel de basis vormen voor onze financial audit en de daarop gebaseerde oordelen van de Algemene Rekenkamer. In Nederland wordt de controle van de financiële verantwoordingsinformatie van het Rijk voor bijna 95% uitgevoerd door de ADR als interne controleur. Uit een oogpunt van doelmatigheid streeft het Rijk naar een slank en effectief controlebestel, en dus naar het voorkomen van dubbel werk in de controle. De Algemene Rekenkamer beoordeelt (de controle van) de ADR op basis van review en doet waar nodig aanvullend eigen onderzoek. In bepaalde gevallen kunnen we daarna op basis van onze eigen onafhankelijke oordeelsvorming afwijken van het oordeel van de ADR – bijvoorbeeld bij de vaststelling of een uitgave rechtmatig was c.q. een verplichting rechtmatig is aangegaan. Dit gebeurt ook met enige regelmaat. Als de Algemene Rekenkamer in haar oordeel afwijkt van dat van de ADR is dat nagenoeg altijd kritischer.

Het is die opzet en werkwijze die in (inter)nationaal opzicht zeer ongebruikelijk is, omdat normaliter en volgend uit de internationale controlestandaarden voor rekenkamers de controlewerkzaamheden voornamelijk of zelfs alleen door de externe controleur worden uitgevoerd, en niet (grotendeels) door een interne controleur die onder verantwoordelijkheid valt van de gecontroleerde partij zelf. Vanuit dat perspectief is ook in de peer review de financial audit van de Algemene Rekenkamer bezien. Wij tekenen hierbij aan dat sinds de Operatie Comptabel Bestel, halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw, de controlewerkzaamheden van eerst de departementale accountantsdiensten en later de ADR substantieel hebben bijgedragen aan de borging van de rechtmatigheid binnen de ministeries.

De inrichting van de controle op de inkomsten en uitgaven van het Rijk verdient echter permanent onderhoud. Mede door discussies over de kwaliteit van de controles door accountants zijn de afgelopen jaren niet alleen de vaktechnische eisen, maar ook verwachtingen vanuit de samenleving met betrekking tot accountantscontrole aangescherpt. Bij het Rijk is het onze onafhankelijke positie die publiek vertrouwen moet bieden dat de controle op de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie, en de op die controle gebaseerde oordelen van onbesproken kwaliteit zijn.

Opdat vervolgens het inhoudelijk verantwoordingsdebat in uw Kamer gevoerd kan worden.

Deze onafhankelijkheid dient ook recht te worden gedaan in situaties waarin de externe controleur zich mede moet baseren op het werk van een interne accountant, zoals het geval is binnen het Nederlandse controlebestel. Deze vereisten zijn de afgelopen jaren verder toegenomen waar het gaat om de controle door openbaar accountants op de jaarrekeningen van zowel private als publieke organisaties. De Algemene Rekenkamer meent dat die ontwikkeling niet aan haar voorbij gaat, evenmin aan het Nederlandse parlement dat zich in zijn controlerende rol mede moet kunnen baseren op de oordelen van de Algemene Rekenkamer.

In 2010 hebben wij ervoor gekozen dat ons onderzoek moet voldoen aan de kwaliteits- en andere standaarden die de internationale organisatie van rekenkamers («INTOSAI») heeft vastgesteld, de zogenoemde «ISSAIs». Deze standaarden hebben als doel om wereldwijd de onafhankelijkheid, professionaliteit en kwaliteit van het werk van rekenkamers te waarborgen. Het is een raamwerk van vereisten waaraan het werk van externe controleurs in de publieke sector moet voldoen. De standaarden voor financial audits van rekenkamers sluiten aan op de internationale standaarden voor accountants.

Wij hebben ervoor gekozen de ISSAIs te vertalen naar onze interne organisatie en werkprocessen. Zoals u kunt lezen in onze strategie 2021–2025 is onze insteek te voldoen aan de ISSAIs, tenzij de doelmatigheid van de bijzondere inrichting van het Nederlandse controlebestel, met de ADR als interne accountant die ook certificeert, hiermee niet gediend is.

Het peer review team geeft aan dat van de Algemene Rekenkamer verwacht mag worden dat zij méér eigen werkzaamheden verricht als basis voor haar eigen, onafhankelijke oordelen.

Dat stelt ons voor een dilemma. Wij menen dat het controlebestel minder doelmatig wordt wanneer veel meer controleactiviteiten die door de ADR worden verricht voortaan daarna en daarnaast óók door de Algemene Rekenkamer worden verricht. Naast een uitbreiding van de totale controleactiviteiten zou dit naar onze verwachting een extra last zijn voor de te controleren organisaties. Het zou ook een substantiële verschuiving van activiteiten binnen de Algemene Rekenkamer kunnen opleveren, wat zou leiden tot minder doelmatigheidsonderzoek (thans 70% van onze capaciteitsinzet) ten gunste van het verantwoordingsonderzoek (thans 30% van onze capaciteitsinzet).

Onwenselijk is echter ook dat ons streven een onafhankelijke, kwalitatief hoogstaande rekenkamer te zijn op een belangrijk onderdeel voor discussie vatbaar is, omdat ons werk niet langer in lijn zou zijn met de toegenomen kwaliteitsvereisten. Zoals gezegd draait het om het adagium van publieke middelen die publieke controle vragen op een wijze die publiek vertrouwen geeft. Onafhankelijkheid en kwaliteit spelen daarin een cruciale rol.

Dat is immers de basis onder de verantwoording en dechargeverlening van het kabinet door Tweede en Eerste Kamer.

Onze opvatting over het bovenstaande is dat een nieuwe inrichting van de financial audit nodig is, die ook consequenties heeft voor onze verhouding tot de ADR. Kern van deze nieuwe inrichting is dat de Algemene Rekenkamer duidelijker en intensiever haar rol oppakt als de onafhankelijke

externe controleur van het Rijk, overigens zonder afbreuk te doen aan de eigenstandige positie en rol van de ADR als interne controleur van het Rijk. In zo'n opzet doen wij meer zelfstandig risicoanalyses en meer controlewerkzaamheden op belangrijke risico's en onderwerpen, teneinde onze onafhankelijke oordeelsvorming te onderbouwen. Daarmee zouden wij ook aansluiten bij actuele opvattingen en normen over de mate waarin de externe accountant gebruik mag maken van de werkzaamheden van de interne auditor. Onderdeel van deze nieuwe inrichting is dat wij nadrukkelijker sturing zouden geven aan de risicoanalyses, focusgebieden en criteria in de audit waarop we diepgaande controlewerkzaamheden van de ADR verwachten. Op deze wijze kan naar onze mening onze onafhankelijke positie doelmatig worden ingevuld in lijn met de toegenomen kwaliteitsvereisten

Om het bovenstaande binnen het bestaande controlebestel te realiseren is een verandering ten aanzien van de inzet van de Algemene Rekenkamer in de financial audit onvermijdelijk. Deze verandering heeft niet alleen organisatorische consequenties, maar vergt tevens aanpassing van wet- en regelgeving en vergroting van onze benodigde capaciteit. Opvolging geven aan de aanbevelingen van de peer review en versteviging van het controlebestel heeft dus ook budgettaire consequenties.

Graag treden we hierover de komende tijd met uw Kamer en met de Minister van Financiën in overleg. Onze inzet daarbij is een onafhankelijke en doelmatige externe financial audit, een solide borging van de rechtmatigheid, structurele aandacht voor doeltreffend en doelmatig beleid, en continu zicht op en beheersing van grote (uitvoerings)risico's. In het recente verleden is de waarde van een goede tripartiete samenwerking rond het controlebestel bewezen.

Tot slot, het hoeft geen betoog dat borging van de kwaliteit van onze oordelen in de eerste plaats het belang is van de decharge verlenende partij, de Staten-Generaal.

Wij sturen een afschrift van deze brief en de bijbehorende stukken ook aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, de Minister van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris