Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

31 865 Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 240 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede 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 (bijlage bij Kamerstuk 31 865, nr. 183). 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.

kst-31865-240
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

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 gezamenlijk 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 bezien 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