

Vergaderjaar 2012–2013

33 605

Financieel jaarverslag van het Rijk 2012

Nr. 19

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 juni 2013

In de commissie voor de Rijksuitgaven bestond er bij een fractie behoefte een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Financiën over de brief van 14 mei 2013 inzake het Jaarplan Auditdienst Rijk 2013 en overzicht uitgebrachte rapporten 2012 (Kamerstuk 33 605, nr. 13)

De op 30 mei 2013 toegezonden vragen zijn met de door de minister bij brief van 13 juni 2013 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Harbers

De griffier van de commissie,
Groen

I Inhoudsopgave	blz.
Algemeen	2
Keuze van onderwerpen	2
Rijksbrede risico's en thema's	2
Functioneren van de ADR	2
Departementale risico's	2
II Antwoord van de minister	3

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Jaarplan Auditdienst Rijk 2013. De fractieleden zijn van mening dat dit eerste jaarplan van de ADR op een goede manier bijdraagt aan de transparantie in de werkwijze van de verschillende ministeries. Wel hebben de genoemde leden nog een aantal vragen en opmerkingen.

Keuze van onderwerpen

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de manier waarop afstemming plaatsvindt met onderwerpen en onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, maar ook met beleidsdoorlichtingen, evaluaties, parlementaire onderzoeken/enquêtes en IBO-onderzoeken. Kan de minister hier een toelichting op geven?

Rijksbrede risico's en thema's

Het jaarplan meldt dat er rijksbrede risico's en thema's geïnventariseerd zijn. Hoe is deze inventarisatie uitgevoerd? Daarnaast is de VVD-fractie benieuwd naar de totstandkoming van de prioriteitstelling. Welke afwegingen en criteria hebben hierbij een rol gespeeld? De fractieleden van de VVD constateren tevens dat onderwerpen als garanties en fraude niet genoemd worden in deze paragraaf. Waarom is ervoor gekozen deze onderwerpen niet mee te nemen?

De leden van de VVD-fractie vinden het opvallend dat bij de paragraaf «keteninrichting» de vraag over marktwerking enkel luidt «is het streven naar marktwerking niet te ver doorgeslagen?». Waarom heeft de ADR zich niet tevens afgevraagd waar juist méér marktwerking noodzakelijk dan wel mogelijk is? Wat de VVD-fractie betreft zou de combinatie van deze twee vragen een objectievere en volledigere benadering van het onderwerp marktwerking zijn.

Functioneren van de ADR

In hoofdstuk 3 wordt vermeld dat de auditdiensten van de ministerie van Veiligheid en Justitie en van het ministerie van Defensie naar verwachting op 1 april 2013 toetreden tot de ADR. De leden van de VVD-fractie zouden graag een reactie van de minister willen of dit daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en zo ja, of hier nog problemen bij zijn opgetreden.

Departementale risico's

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de bijlagen veel departementale risico's opgenomen staan. Kan de minister aangeven hoe de risicoanalyse tot stand is gekomen en welke afwegingen en criteria daarbij een rol hebben gespeeld?

Daarnaast zien de leden van de VVD-fractie bij het hoofdstuk over het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. Wonen en Rijksdienst) geen risico's als de compacte rijksdienst vermeld staan, terwijl dit wel bij andere ministeries wordt genoemd, en ook de Algemene Rekenkamer dit punt benoemt. Wat is de reden geweest om de compacte rijksdienst voor dit ministerie niet op te nemen in dit jaarplan?

Ook over de specificatie van het ministerie van Financiën heeft de VVD-fractie nog een aantal vragen aan de minister. Waarom ontbreekt hier het risico van garanties? Naar inzicht van de VVD-fractie is dit een actueel punt dat zeker meegenomen zou moeten worden in het jaarplan van de ADR. Daarnaast staat vermeld dat de SG heeft aangekondigd de ADR in te schakelen voor aanvullend onderzoek met betrekking tot het staatsdeelnemingenbeleid. Kan de minister aangeven waar precies onderzoek naar gedaan gaat worden en wanneer dit onderzoek gereed is? Gelet op het nieuwe staatsdeelnemingenbeleid dat medio 2013 naar de Kamer zou moeten worden gestuurd zijn de leden van de VVD-fractie erg benieuwd naar de resultaten van dit onderzoek.

Wat betreft de specificatie van Onderwijs, Cultuur en Media constateren de leden van de VVD-fractie een aantal ontbrekende risicofactoren, waaronder de informatiebeveiliging en de verantwoording van effecten van speciale programma's als Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en de Regeling Prestatiebox. Kan de minister aangeven in hoeverre deze genoemde zaken een risico vormen en of de minister hier aanknopingspunten voor audits in ziet?

Met betrekking tot de specificatie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe het kan dat de tijdigheid en kwaliteit van de uitvoering van Europese subsidies niet toereikend is en vragen zij wat de minister hier aan gaat doen. Nederland spreekt Europese instellingen voortdurend aan op tekortschietende controles. Is de minister het met de VVD-fractie eens dat Nederland hierin het goede voorbeeld zou moeten geven?

II Antwoord van de minister

Op 14 mei 2013 heb ik u het jaarplan 2013 van de Auditdienst Rijk en een overzicht van door deze dienst in 2012 uitgevoerde onderzoeken toegestuurd (Kamerstuk 33.605, nr. 13). De commissie voor de Rijksuitgaven zond mij op 30 mei 2013 haar vragen en opmerkingen hierover toe. In deze brief reageer ik daarop. Ik volg daarbij zo veel mogelijk de indeling van de vragen en opmerkingen van de commissie voor de Rijksuitgaven.

Algemeen en keuze van onderwerpen

Ik dank de leden van de VVD-fractie voor hun belangstelling voor het werk van de Auditdienst Rijk. Het lijkt mij goed eerst iets te zeggen over de rol, positie en verantwoordelijkheid van de Auditdienst Rijk. In het kader van de compacte rijksdienst is de Auditdienst Rijk op 1 mei 2012 van start gegaan, als bundeling van de voormalige departementale auditdiensten (met uitzondering van de auditdiensten van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Defensie, die op een later moment aansluiten). De Auditdienst Rijk vervult een interne rol op de diverse ministeries en geeft in dat kader aan de betrokken minister zekerheid en advies over vraagstukken op het terrein van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Hiermee onderscheidt de dienst zich van de Algemene Rekenkamer die als Hoog College van Staat werkt voor de Staten-Generaal (externe controleur). Indien de Kamer bijzondere risico's ziet, zou zij kunnen overwegen de Algemene Rekenkamer te vragen daar in haar onderzoek aandacht aan te besteden. Overigens stemmen de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hun werkzaamheden zo

veel mogelijk op elkaar af, zodat sprake is van een efficiënt controlebestel waarin onnodige doublures worden vermeden. Zie hierover ook de antwoorden die ik op 7 juni 2013 heb gegeven op vragen van de Kamer over het Financieel Jaarverslag Rijk 2012 en over de Staat van de Rijksverantwoording 2012 (Kamerstuk 33 605, nrs. 16 en 17).

De Auditdienst Rijk is organisatorisch ondergebracht bij het ministerie van Financiën. Financiën heeft als eigenaar van de Auditdienst Rijk een beheersmatig-organisatorische verantwoordelijkheid voor deze dienst. Het governance-model van de Auditdienst Rijk voorziet er nadrukkelijk in dat elke minister zelf opdrachtgever is van de onderzoeken op zijn of haar departement. De bijlagen die zijn opgenomen in het jaarplan 2013 van de Auditdienst Rijk zijn «eigendom» van het vakdepartement. De Auditdienst Rijk rapporteert uitsluitend aan de vakminister, niet aan mij als minister van Financiën (tenzij het onderzoeken betreft die betrekking hebben op organisatieonderdelen van mijn ministerie). Dit betekent ook dat eventuele verstrekking van rapporten aan de Staten-Generaal alsmede de beantwoording van vragen daarover behoort tot de verantwoordelijkheid van de betrokken vakminister. De vragen die de leden van de VVD-fractie over departementale risico's hebben gesteld aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beantwoord ik verderop in deze brief namens hen.

De opdrachten van de Auditdienst Rijk vinden hun grondslag enerzijds in de artikelen 66 en 67 van de Comptabiliteitswet 2001 (wettelijke taak) en anderzijds in specifieke verzoeken van het departementale management (vraaggestuurde dienstverlening). De wettelijke taak omvat onder meer het verschaffen van zekerheid bij de financiële overzichten in het departementale jaarverslag, het verrichten van onderzoek naar het gevoerde financieel en materieelbeheer en het verrichten van onderzoek naar de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. De belangrijkste producten van de wettelijke taak zijn de jaarlijkse controleverklaring en het samenvattende auditrapport. Bij vraaggestuurde opdrachten staat de probleemstelling van de opdrachtgever centraal, waarop in specifieke rapporten wordt ingegaan.

Het is van belang het onderscheid tussen de wettelijke taak en vraaggestuurde dienstverlening te maken, omdat de Auditdienst Rijk voor de wettelijke taak eigenstandig een risico-inschatting maakt (op basis van de regels die zijn voorgeschreven in de standaarden van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants). Voor vraaggestuurde opdrachten daarentegen zijn de behoeften van het departement bepalend. De Auditdienst Rijk besteedt circa zestig procent van zijn capaciteit aan de wettelijke taak en circa dertig procent aan vraaggestuurde dienstverlening. De resterende tien procent van de capaciteit van de Auditdienst Rijk wordt besteed aan controles die worden uitgevoerd ten behoeve van de Europese Commissie.

Elke minister is autonoom in het stellen van prioriteiten voor vraaggestuurde onderzoeken op zijn of haar departement. Er worden daarover jaarlijks door de Auditdienst Rijk klantafspraken met elk ministerie gemaakt. De behoeften aan audits worden in kaart gebracht in gesprekken met het management. Doel van deze gesprekken is gezamenlijk te analyseren wat de belangrijkste risico's zijn voor het departement en wat daarbij passende audits zouden kunnen zijn. Naast vraaggestuurde audits zijn er overigens ook nog andere middelen waarmee het departementale management risico's inzichtelijk kan maken en waarmee maatregelen in kaart kunnen worden gebracht om deze risico's te beheersen.

Bij het benoemen en plannen van vraaggestuurde audits wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met lopende of voorgenomen andere onderzoeken, zoals beleidsdoorlichtingen, evaluatieonderzoeken en onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. In overleg met de opdrachtgevers worden vervolgens de prioriteiten voor de vraaggestuurde dienstverleningen – mede in samenhang met de beschikbare capaciteit – bepaald en ter vaststelling aan het departementale audit comité voorgelegd. De vastgestelde planning wordt uiteraard in de loop van het jaar aangepast als er een bijstelling van de prioriteiten nodig is, bijvoorbeeld omdat nieuwe risico's blijken en er behoefte ontstaat aan nieuwe vraaggestuurde opdrachten. Ik hoop met deze toelichting de vragen van de leden van de VVD-fractie naar het proces dat ten grondslag ligt aan de keuze van de onderwerpen, de onderliggende risicoanalyse en de totstandkoming van de prioriteitstelling te hebben beantwoord.

Overigens merk ik nog op dat de Auditdienst Rijk een accountantsorganisatie is in de zin van de regelgeving van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. In dat verband gelden belangrijke eisen ten aanzien van onder meer professionaliteit en onafhankelijkheid. Het past mij en de vakministers niet om te treden in de vaktechnische afwegingen (waaronder de risico-inschattingen) van de Auditdienst Rijk. Het is juist de functie van deze dienst om objectief en zonder aanwijzingen van de politieke of ambtelijke leiding de accountantswerkzaamheden te kunnen uitvoeren. Bij vraaggestuurde audits wordt weliswaar de keuze voor uit te voeren audits en het daarbij te hanteren normenkader (mede) bepaald door de betrokken opdrachtgever, maar ook dan is de oordeelsvorming een zaak van uitsluitend de auditprofessional. Het behoort tot de fundamenteel beginselen van het auditberoep dat de auditor op objectieve wijze tot zijn oordeel komt.

Rijksbrede risico's en thema's

De leden van de VVD-fractie vragen naar de wijze waarop de rijksbrede risico's en thema's zijn geïnventariseerd. Met het van start gaan van de Auditdienst Rijk was het voor het eerst mogelijk om een overkoepelend beeld te schetsen van rijksbrede risico's. Het vertrekpunt daarvan is de kennis die de auditors van de Auditdienst Rijk uit hoofde van hun werkzaamheden op de diverse ministeries hebben. Het middenmanagement en de leiding van de Auditdienst Rijk hebben deze kennis in de zomer van 2012 met elkaar gedeeld en hebben op basis daarvan een voorstel gedaan voor rijksbrede risico's en thema's. Wat betreft de afwegingen en criteria die een rol hebben gespeeld bij het selecteren van die risico's en thema's, is in het bijzonder aangesloten bij de inhoud van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. De risico's en thema's zijn zodanig gekozen dat deze relevant zijn voor zoveel mogelijk departementen en dat deze in beginsel meerjarig kunnen worden gehanteerd. Het voorstel voor rijksbrede risico's en thema's is op 28 november 2012 als onderdeel van het jaarplan 2013 besproken in de voor de Auditdienst Rijk ingestelde SG-commissie en stond op 12 december 2012 op de agenda van het SG-overleg. De benoemde risico's en thema's zijn vervolgens door de Auditdienst Rijk gebruikt bij de gesprekken die met de verschillende ministeries zijn gevoerd om de departementale risico's voor 2013 in kaart te brengen.

Er is gekozen voor een beperkt aantal rijksbrede risico's en thema's. De keuze hiervan laat onverlet dat er veel andere risico's zijn waaraan de Auditdienst Rijk aandacht besteedt. Dat kan zowel gebeuren binnen de uitvoering van de wettelijke taak als binnen specifieke vraaggestuurde opdrachten. In de bijlage bij het jaarplan van de Auditdienst Rijk is per departement een overzicht opgenomen van geplande vraaggestuurde

onderzoeken. Deze onderzoeken worden uitgevoerd naast de werkzaamheden die de Auditdienst Rijk verricht in het kader van de wettelijke taak. Bij de uitvoering van de wettelijke taak staan risico's centraal die van belang zijn voor rechtmatig overheidshandelen en voor betrouwbare financiële verslaggeving. Daarbij worden risico's ten aanzien van garanties en fraude meegenomen. De leden van de VVD-fractie wijzen hier terecht op. Dit zijn dus risico's die primair worden afgedekt door de werkzaamheden die de Auditdienst Rijk verricht uit hoofde van de wettelijke taak (artikelen 66 en 67 van de Comptabiliteitswet 2001), óók als op deze risico's geen vraaggestuurde audits worden uitgevoerd. Over de uitkomsten van de wettelijke taak rapporteert de Auditdienst Rijk jaarlijks in een samenvattend auditrapport per ministerie, dat wordt uitgebracht op 15 maart. Mede gebruikmakend van deze samenvattende auditrapporten rapporteert de Algemene Rekenkamer vervolgens aan de Tweede Kamer op de derde woensdag in mei (verantwoordingsdag).

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over een passage uit het jaarplan over marktwerking. De desbetreffende zinsnede betreft geen concreet onderzoek van de Auditdienst Rijk of een specifiek door een opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvraag, maar is een illustratie van één van de mogelijke aspecten die een rol zou kunnen spelen bij het in het jaarplan genoemde rijksbrede thema «keteninrichting». Daarbij gaat het om de governance en beheersing van de keteninrichting, niet om een andere verdeling van taken tussen de publieke en private sector.

Functioneren van de Auditdienst Rijk

De leden van de VVD-fractie vragen naar de aansluiting van de auditdiensten van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Defensie bij de Auditdienst Rijk. De auditdienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie is uiteindelijk per 1 mei 2013 aangesloten. De zorgvuldigheid in de afstemming van de overdracht van budgetten vroeg op het laatste moment iets meer tijd dan was voorzien. De overdracht is tot tevredenheid van beide partijen afgewikkeld. Voor de aansluiting van de auditdienst van het ministerie van Defensie geldt dat deze in gezamenlijk overleg is uitgesteld tot 1 januari 2014. Er was bij de oprichting van de Auditdienst Rijk besloten dat er voorafgaand aan de aansluiting bij het ministerie van Defensie een nieuwe, veel slankere departementale auditdienst zou worden gevormd. Hierdoor kon de taakstelling die was opgelegd aan Defensie worden gerealiseerd vóór aansluiting bij de Auditdienst Rijk. Omdat de vakbonden het overleg met Defensie een tijdlang hebben opgeschort is deze reorganisatie binnen Defensie en daarmee de aansluiting bij de Auditdienst Rijk vertraagd. Inmiddels is het overleg met de vakbonden bij Defensie bevredigend verlopen en wordt de interne reorganisatie bij Defensie afgerond. Daarmee kan de aansluiting bij de Auditdienst Rijk per 1 januari 2014 worden geëffectueerd.

Departementale risico's

Wat betreft de vragen over de wijze van totstandkoming van de risico-analyse en de afwegingen en criteria die daarbij een rol spelen, verwijs ik naar het antwoord dat ik bovenstaand heb gegeven in de inleidende paragraaf «Algemeen en keuze van onderwerpen».

De leden van de VVD-fractie vragen naar het vermelden van de risico's die in verband met de vorming van de compacte rijksdienst spelen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (incl. Wonen en Rijksdienst). Deze risico's zijn in het jaarplan van de Auditdienst Rijk benoemd bij de rijksbrede thema's «keteninrichting» en «transitie bij

veranderprocessen». De Auditdienst Rijk bereidt in dit verband een publicatie voor over de stelselverantwoordelijkheid van kaderstellende ministers en de praktische invulling daarvan.

Ten aanzien van het ministerie van Financiën hebben de leden van de VVD-fractie vragen gesteld over het in het jaarplan van de Auditdienst Rijk ontbreken van risico's rond garanties en hebben zij om aanvullende informatie gevraagd over het aangekondigde onderzoek naar het staatsdeelnemingenbeleid.

De Auditdienst Rijk stelt jaarlijks per ministerie een risicoanalyse op en actualiseert die meerdere malen per jaar. De risicoanalyse ten aanzien van het ministerie van Financiën en eventuele bijstellingen daarop worden periodiek in het audit comité van Financiën besproken. In de bijlage van het jaarplan is voor Financiën (en de andere departementen) alleen een top vijf van risico's voor het jaar 2013 benoemd, wat niet wil zeggen dat er niet meer risico's zijn. De risico's ten aanzien van (het aangaan van) garanties zijn wel degelijk benoemd als risico's in kader van de wettelijke taak van de Auditdienst Rijk en er wordt dan ook jaarlijks onderzoek naar gedaan. Mede na de inzet van Europese en nationale instrumenten bij de (Europese) garantieregelingen en de invoering van het toetsingskader risicoregelingen zijn de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk op dit gebied flink uitgebreid. Deze werkzaamheden liggen niet alleen op het vlak van het controleren van de juiste en volledige verantwoording in het jaarverslag, maar ook op het vlak van de controle van de naleving en toepassing van geldende regelgeving zoals het toetsingskader risicoregelingen. De werkzaamheden van de Auditdienst Rijk zijn tot op heden voornamelijk gericht op departementsniveau, in dit geval de garanties van Financiën. In het auditjaarplan van de Auditdienst Rijk is een zekere flexibiliteit ingebouwd om 2013 het inzicht in garanties ook uit te breiden naar een rijksbreed beeld.

Het voorgenomen onderzoek van de Auditdienst Rijk naar het staatsdeelnemingenbeleid is door meerdere factoren ingegeven, deels op basis van lopende ontwikkelingen en deels op basis van de risicoanalyse van de Auditdienst Rijk. Ten eerste liep er een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de aansturing van Nederlandse staatsdeelnemingen door de rijksoverheid. Ten tweede was er een onderzoek door American Appraisal B.V. gaande rond de overname door Gasunie van het Duitse BEB-transportnetwerk van BEB Erdöl. Dit mede naar aanleiding van afschrijvingen op die overname. Ten derde is kortgeleden de Stichting Administratiekantoor Beheer Financiële Instellingen (NLFI) opgericht. Hierbij zijn de aandelen van de financiële instellingen aan deze stichting overgedragen en is de overdracht van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een toezichtarrangement geregeld. Ten slotte neemt het kabinet zich voor om de financiële instellingen weer op de markt te zetten en dient er een toereikende exit-procedure te worden ontwikkeld. De Auditdienst Rijk zal in dit kader een adviserend onderzoek voor de directie Financieringen van het ministerie van Financiën uitvoeren, bijvoorbeeld over processen en beleidskaders.

Ten aanzien van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben de leden van de VVD-fractie vragen gesteld over de benoemde risicofactoren. Namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap informeer ik u hierover als volgt. Voor de onderwerpen informatiebeveiliging en verantwoording van effecten van speciale programma's als Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) geldt dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap maatregelen heeft genomen om de risico's te beheersen, mede naar aanleiding van onderzoeken die in maart en april 2013 zijn afgerond. Op dit moment is er geen aanleiding voor

verdere audits. Voor de Regeling Prestatiebox zijn het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit de rapporten van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer geen bestuurlijke risico's bekend. Overigens is binnen het auditjaarplan een zekere flexibiliteit ingebouwd waardoor het mogelijk is om zo nodig onderzoeken toe te voegen en te prioriteren.

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie vragen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de uitvoering van Europese subsidies en de controle daarop. Namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid informeer ik u daarover als volgt. De uitvoering van het ESF is bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per definitie een aandachtspunt. Dit omdat de controletoleranties erg klein zijn en een onverhoopt tekortschietende voortgang van de ESF-controles er bovendien toe kan leiden dat Nederland voor haar gereserveerde Europese gelden onbenut laat (ook wel decommitteren genoemd). Dat wil niet zeggen dat er momenteel sprake is van een situatie waarin Nederland in het benutten van Europese gelden tekortschiet. Integendeel, decommitting is in het huidige ESF-programma tot nu toe niet aan de orde geweest en Nederland heeft ook steeds voldaan aan de strenge controletoleranties. Zonder voldoende aandacht kan het risico manifest worden. Zo moet deze passage dan ook worden gelezen.