
Vergaderjaar 2012–2013

33 605

Financieel jaarverslag van het Rijk 2012

Nr. 18

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 juni 2013

De commissie voor de Rijksuitgaven heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 15 mei 2013 van de Algemene Rekenkamer «Staat van de rijksverantwoording 2012» (Kamerstuk 33 605, nr. 2)

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 11 juni 2013. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Harbers

De griffier van de commissie,
Groen

Vraag 1

Is de Algemene Rekenkamer van mening dat het plafond van overheids-garanties bereikt is? Indien nee, wat is volgens de Algemene Rekenkamer het maximale niveau van garanties dat de Nederlandse Staat op zich kan nemen zonder negatieve reacties en gevolgen voor de Nederlandse Staat op de financiële markten?

In ons rapport *Risico's voor de overheidsfinanciën* van juni 2012 concludeerden we dat de omvang van de expliciete overheidsgaranties (ongeveer € 465 miljard) sinds 2008 bijna is verdubbeld: van 42% van het bbp in 2008 naar 77% van het bbp in 2011. Tevens constateerden we een afnemende weerbaarheid vanwege een toenemende overheidsschuld en vooral door opgelopen schulden van financiële instellingen. We hebben de minister van Financiën destijds aanbevolen om beleid te ontwikkelen om de risico's voor de overheidsfinanciën te verminderen.

De door de minister ingestelde Commissie Risicoregelingen onderzoekt momenteel onder meer nut en noodzaak van de garanties. Op basis van het rond de zomer 2013 te verschijnen rapport van deze commissie, kan de minister voorstellen doen om de risico's voor de overheidsfinanciën te beheersen en zo mogelijk te beperken.

Vraag 2

Is de Algemene Rekenkamer van mening dat de Nederlandse regering voorzieningen moet treffen in verband met de afgegeven garanties? Indien nee, waarom niet? Indien ja, welke omvang zouden dergelijke voorzieningen minimaal moeten hebben, uitgesplitst naar garantietype?

In ons rapport *Risico's voor de overheidsfinanciën* van juni 2012 hebben we de minister van Financiën aanbevolen om periodiek en integraal de financiële risico's voor het Rijk in beeld te brengen inclusief de mogelijkheden om deze te beheersen. De Miljoennota 2013 bevatte een eerste overkoepelende analyse van de risico's en het Financieel Jaarverslag Rijk 2012 bevatte een actualisatie hiervan. Verder hebben we de minister aanbevolen om een stresstest op de overheidsfinanciën uit te voeren. In het verantwoordingsdebat op 16 mei 2013 zei de minister van Financiën toe dat hij deze aanbeveling gaat opvolgen.

Vraag 3

Als (onderdelen van) de bedrijfsvoering van een ministerie door een shared service centrum onder de ministeriële verantwoordelijkheid van een andere minister wordt uitgevoerd: welke minister is dan aanspreekbaar op de uitvoering van de bedrijfsvoering? Is dit de opdrachtgever of de eigenaar?

De minister die verantwoordelijk is voor het shared service centrum (het systeem) is verantwoordelijk voor de *uitvoering* van de bedrijfsvoering binnen de met de afnemende diensten gemaakte afspraken (systeem-verantwoordelijk).

De minister die een deel van zijn bedrijfsvoering uitbesteedt en uitgaven doet via het shared service centrum ten laste van zijn begroting blijft verantwoordelijk voor zijn eigen bedrijfsvoering, ook als die wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van een andere minister. Hij of zij dient daarbij zorg te dragen voor duidelijke afspraken met het shared service centrum over de verantwoordelijkheidsverdeling. Ook moet de «uitbestedende» minister de uitvoering van de opdracht goed blijven monitoren. Er ontstaat een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Bij een eventuele onrechtmatigheid krijgt de uitbestedende minister deze toegerekend aan de eigen begroting. Het shared service centrum zelf en

diens beherend minister moeten uiteraard letten op de uitvoerbaarheid van de taak die het shared service centrum op zich genomen heeft.

Vraag 4

Het structurele tekort is geen feitelijk meetbaar tekort zoals het feitelijk EMU-saldo. Het structurele begrotingstekort is een benadering van de werkelijkheid. Wat vindt de Algemene Rekenkamer van het «structurele begrotingstekort» als stuurvariabele om het begrotingsbeleid op af te stemmen (kwalitatief)?

Met de introductie van de «Zalmnorm» in 1994 startte het toenmalige kabinet het trendmatig begrotingsbeleid. Sturen op een feitelijke tekortnorm, zoals voordien gebruikelijk was, maakte plaats voor sturing op bij regeerakkoord vastgestelde reële uitgavenkaders. Mee-en tegenvallers bij de inkomsten liepen deels en later volledig weg in het EMU-saldo. De bestuurlijke rust, voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de publieke uitgaven waren en zijn daarmee gediend en dat biedt in principe ruimte en aandacht voor een doelmatiger besteding van publieke middelen. Hiervoor vraagt de Algemene Rekenkamer vanzelfsprekend aanhoudend aandacht. Daarnaast zou dit type begrotingsbeleid een conjunctuurneutraal effect op de economie tot gevolg moeten hebben, hetgeen toen en nu nog steeds een notie van betekenis is. Dit trendmatig begrotingsbeleid kan, gegeven de feitelijke tekortnorm in het Stabiliteits- en Groeipact en het feitelijke EMU-saldo, de laatste jaren niet uitgevoerd worden zoals het bedoeld is.

Met de introductie van het begrip structureel saldo wordt de lange termijnfocus in het begrotingsbeleid versterkt. Afhankelijk van de gehanteerde definitie wordt niet alleen het feitelijke saldo geschoond voor tijdelijke, conjuncturele effecten, maar wordt ook het verwachte economisch effect van maatregelen (en de doorwerking daarvan op de overheidsfinanciën) in het structurele saldo betrokken. Niet alleen de gewenste omvang van de uitgaven en lasten, alsmede andere structuurversterkende maatregelen en hervormingen komen daarmee in het structurele saldo tot uitdrukking. Ook kan de aandacht voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven er door versterkt worden.

De precieze definitie en technische toepassing van dit begrip in het begrotingsbeleid zijn vatbaar voor discussie. Het structurele saldo is niet feitelijk meetbaar. Daarmee is het structurele saldo (nog) niet direct hanteerbaar als harde (jaarlijkse) stuurvariabele in het begrotingsbeleid. De bestuurlijke oriëntatie op het te realiseren structurele saldo, cq de gewenste (jaarlijkse) verbetering daarvan, zijn evenwel uiterst nuttig om de structurele effecten van maatregelen te wegen en zicht te houden op de structurele begrotingspositie van de Staat.

Vraag 5

Ziet de Algemene Rekenkamer het als een mogelijkheid om, teneinde dubbel werk te voorkomen, bij de controle van de jaarverslagen, gebruik te maken van rapportages van de Auditdienst Rijk (ADR) of de ADR gebruik te laten maken van rapportages van de Algemene Rekenkamer?

De ADR werkt als interne auditfunctie primair ten behoeve van de ministers en controleert de jaarrekeningen. De rapportages en oordelen van de ADR zijn niet openbaar en bedoeld voor de minister. De Algemene Rekenkamer werkt als onafhankelijk externe controleur ten behoeve van regering en parlement en verschaft deze van onafhankelijke oordelen bij de jaarverslagen. De rapportages van de Algemene Rekenkamer en de daarin opgenomen oordelen worden gepubliceerd. De ADR is gepositio-

neerd als interne auditor onder de minister en de Algemene Rekenkamer is onafhankelijk van regering en parlement. Om de controlelasten te verminderen en dubbel werk tegen te gaan, maakt de Algemene Rekenkamer zo veel als mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de ADR en worden daar praktische afspraken over gemaakt.

De controlerende rol van een interne auditfunctie en het afgeven van een controleverklaring was logisch in de tijd van de operatie Comptabel Bestel toen de achterstanden en onrechtmatigheden groot waren. Nu de rechtmatigheid al jaren van hoog niveau is, is een interne controlefunctie waarbij een controleverklaring wordt afgegeven bij de jaarrekening minder noodzakelijk. Om dubbel werk substantieel te verminderen zou de ADR zich als interne auditfunctie, conform (internationaal) gebruik, moeten concentreren op het toetsen van en adviseren over de kwaliteit van de interne beheersing van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen voor de minister en de ambtelijke leiding. De ADR hoeft dan niet meer de controleur te zijn die fouten in de rechtmatigheid opspoot, maar toetst of de bedrijfsvoering van het ministerie beheerst verloopt en efficiënt is. Op dit moment steekt de ADR het grootste deel van haar capaciteit nog in de controle van de jaarrekening. Dit doet de Algemene Rekenkamer vanuit haar onafhankelijke positie ook al.

Doordat de Auditdienst Rijk op dit moment als interne auditdienst een verklaring afgeeft en tegelijkertijd opdrachten uitvoert voor de minister of de ambtelijke leiding van het departement, is bovendien sprake van een vermenging van taken. De Auditdienst Rijk heeft op dit moment zowel een vraaggerichte taak (adviseren) als een certificerende taak (controleren). In internationaal verband is de breed gedeelde opvatting dat sprake moet zijn van een strikte scheiding tussen advies en controle. De minister van Financiën wijkt als eigenaar van de Auditdienst Rijk af van deze internationaal geldende opvatting, terwijl hij hierin naar onze mening een voorbeeldfunctie dient te vervullen.

De Auditdienst Rijk dient zich volgens ons derhalve te concentreren op de toetsing van en advisering over de kwaliteit van de interne beheersing van de bedrijfsvoerings- en beleidsprocessen van de ministeries ten behoeve van de minister en de ambtelijke leiding. Wij denken dat de meerwaarde van de ADR vergroot als zij meer aandacht besteedt aan de verbetering van de bedrijfsvoering van de ministeries. Daarom hebben wij de minister van Financiën aanbevolen om samen met de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer te bekijken hoe bovenstaande tekortkomingen in het controlebestel kunnen worden opgelost.¹

¹ Voor een uitgebreide toelichting op onze visie op het controlebestel in Nederland verwijzen wij naar ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2010*, zie www.rekenkamer.nl.