

Vergaderjaar 2024–2025

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2025

Op 25 januari 2021 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) uw Kamer een brief gestuurd in reactie op een peer review over de onderzoekswerkzaamheden van de AR¹. Kern van deze brief was het voorstel van de AR om duidelijker en intensiever haar rol te pakken als de onafhankelijke externe controleur van het Rijk, zonder afbreuk te doen aan de eigenstandige positie en rol van de Auditdienst Rijk (ADR). In het huidige controlebestel voert de ADR controlewerkzaamheden uit die de basis vormen voor 95% van de financial audits van de AR.

Het gesprek over de versterking van de regierol van de AR in het controlebestel loopt inmiddels al enige tijd^{2 3}. En dat is niet voor niets: het gaat in potentie om een fundamentele aanpassing in het stelsel en dat vraagt zorgvuldige weging van argumenten. In de meest recente brief is een aantal varianten met uw Kamer gewisseld. In die brief is ook aangegeven dat de meest ingrijpende variant, het overhevelen van de wettelijke controletaak van ADR naar AR («variant 3»), nader zou worden onderzocht en uitgewerkt onder voorzitterschap van de heer Slootweg. Deze variant is het meest ingrijpend, omdat dit een grote verschuiving van taken in het controlebestel teweegbrengt en daarmee ook een omvangrijk reorganisatietraject noodzakelijk maakt. De heer Slootweg heeft over de uitkomsten van dit onderzoek gerapporteerd. Het rapport bied ik via deze weg aan uw Kamer aan. Daarnaast geef ik met deze brief mijn voorkeur en afwegingen aan bij de genoemde varianten.

Alles wegende concludeer ik dat het op dit moment niet opportuun is de wettelijke controletaken over te hevelen van de ADR naar de AR. De risico's die de heer Slootweg noemt, weeg ik zwaarder dan de kansen. Uit het rapport blijkt dat het risico bestaat dat interne veranderingen afleiden van de taakuitvoering en kunnen leiden tot personeelsverloop. De impact

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 183

² Kamerstuk 31 865, nr. 240.

³ Kamerstuk 31 865, nr. 249.

hiervan op de organisaties, het controlebestel in zijn geheel en de verschillende vakministeries acht ik op dit moment te groot en risicovol. Daarnaast zou deze stap bovenop een aantal grote uitdagingen komen waar de Rijksdienst al voor staat, zoals de geopolitieke situatie, de inrichting van drie nieuwe ministeries, de invulling van de taakstelling, en het versterken van het financieel beheer dat de afgelopen periode is ingezet. Uit het onderzoek van de heer Slootweg blijkt dat internationaal verschillende modellen bestaan voor de inrichting van het controlebestel. Het Nederlandse controlebestel functioneert in de basis goed en de rechtmatigheid van de overheidsuitgaven scoort met percentages rond de 99% ook in internationaal opzicht zeer goed. Bovendien wordt de jaarlijkse verantwoording in Nederland (vanuit internationaal perspectief) op dit moment, reeds in een relatief kort tijdsbestek afgelegd.

De AR heeft de afgelopen jaren kunnen steunen op de werkzaamheden van de ADR. Uit de «Evaluatie Auditdienst Rijk 2022» heb ik ook geen aanbevelingen op de positionering van de ADR gekregen, die een grote aanpassing in het controlebestel rechtvaardigen.

Om de regierol van de AR te versterken gaat mijn voorkeur ernaar uit om de bestaande samenwerking tussen de ADR en de AR te intensiveren, te formaliseren en vast te leggen in uitgewerkte samenwerkingsafspraken. Aanvullend hierop komt er een bijzonder trekkingsrecht voor de AR («variant 4») en zal er volgens de AR extra capaciteit beschikbaar moeten komen zodat de AR in staat is om meer zelfstandig werk te doen.

Daarnaast moet een geformaliseerde escalatielijijn worden ingeregeld voor het aanwenden van het trekkingsrecht en de situatie waarin het trekkingsrecht niet ingezet kan worden. Verder kan de vroegtijdige afstemming tussen de ADR en AR sneller de doorslag geven bij risicoanalyses en bevindingen, waardoor controles doelmatiger kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast biedt deze variant in potentie ook mogelijkheden om capaciteit van de ADR over te hevelen naar departementen ter versterking van de financiële functie daar.

Deze variant kan nog verder verrijkt worden door verbetering van de planning van bedrijfsvoeringsonderzoeken over het jaar heen, zodat de AR haar onderzoek ook eerder kan starten. Daar bovenop zal ik aanvullend maatregelen treffen om de onafhankelijkheid van de ADR verder te benadrukken. Dit kan door de ADR meer op afstand te positioneren binnen mijn departement naar analogie van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane.

Ik zie op termijn wel kansen in het model waarbij de taken bij één controlerende instantie, in dit geval de AR, worden belegd. Daarom stel ik voor in ieder geval voor de komende 5 jaar te werken met bovengenoemde aanpassing en de werking hiervan na die periode te evalueren. Als de uitkomst van de evaluatie daar aanleiding toe geeft kan opnieuw gewogen worden of een aanvullende stap gezet dient te worden om het controlebestel fundamenteel te herzien.

Dit voorstel komt naar mijn mening tegemoet aan de aanbevelingen van de peer review en voorkomt een wijziging in het controlebestel met forse impact op de korte termijn. Ik onderken hierbij dat de AR zich op het standpunt stelt dat het overbrengen van de wettelijke controletaak van de ADR naar de AR nu nodig en opportuun is.

Tot slot

Ik dank de heer Slootweg voor zijn onderzoek en de verrichte werkzaamheden.

Met deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voorstel voor versterking van het controlebestel. Hierover ga ik graag met uw Kamer in gesprek.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Mijn ambtsvoorganger heeft in de brief van 26 april 2024 vier mogelijkheden uitgewerkt ter versterking van de regierol van de AR, te weten:

1. Verbetering en formalisering van de samenwerking en meer eigen werk AR;
2. «Regie» door de AR op de auditwerkzaamheden van de ADR voor de wettelijke taak;
3. Uitvoering wettelijke taak volledig bij de AR, de ADR blijft een Interne Audit Dienst (IAD);
4. Verbetering en formalisering van de samenwerking en een bijzonder trekkingsrecht voor de AR bij de ADR.

In de brief is gemotiveerd dat variant 2 staatsrechtelijk niet mogelijk is, waardoor deze variant is afgefallen. Hierna ga ik in op de andere drie mogelijkheden, waarbij ik voor variant 3 ook een aantal inzichten uit het rapport van de heer Slootweg samenvat.

Variant 1: Verbetering en formalisering van de samenwerking en meer eigen werk AR

In deze variant werken de ADR en AR afspraken uit om de samenwerking verder te bevorderen. De samenwerkingsafspraken worden geformaliseerd, vastgelegd en gepubliceerd. De afspraken hebben betrekking op het controleprogramma, risicoanalyses, planning van de werkzaamheden, normatiek, informatieverstrekking en tijdige afstemming van voorlopige bevindingen. De ADR en AR passen nog steeds onafhankelijke oordeelsvorming toe en de afspraken worden in goed overleg gemaakt. De AR en ADR besteden daarnaast aandacht aan het goed laten werken van de afspraken in de praktijk. Daarbij worden gezamenlijke besluitvormingsmomenten aan het controleproces toegevoegd; bijvoorbeeld over de controlestrategie en de evaluatie van controleverschillen. Ook kunnen de ADR en AR hun innovatieve vermogen verbeteren door kennis te delen over accountancyonderwerpen en samen in te zetten op ontwikkelingen als data-analyse. Om de bevindingen uit de peer review weg te nemen, breidt de AR daarnaast niet alleen haar eigen werkzaamheden rond risicoanalyses uit, maar ook haar eigen uitvoerende controlewerkzaamheden.

Hoofdpunten afweging voor- en nadelen

Aan de directe bevindingen van de peer review over voldoende eigen werkzaamheden door de AR wordt met deze uitwerking tegemoetgekomen. Door de uitbreiding van eigen werkzaamheden door de AR zal geïnvesteerd moeten worden in extra FTE's voor de controles (naar inschatting van de AR ca 70 FTE). Hierdoor zou de controledruk voor de departementen potentieel toenemen alsmede het risico op uiteenlopende oordeelsvorming tussen ADR en AR. Dit maakt het werk minder aantrekkelijk voor accountants en de controle als geheel ondoelmatiger, terwijl aanvullende personeelscapaciteit aangetrokken moet worden in een krappe arbeidsmarkt. Dit heeft ertoe geleid dat de werkgroep deze variant heeft ontraden. Ook ik ben van mening dat deze variant niet doeltreffend en doelmatig is, daarom valt deze variant voor mij af.

Variant 3: Uitvoering wettelijke taak volledig bij de AR, de ADR blijft een Interne Audit Dienst (IAD);

Deze uitwerking gaat uit van het opnieuw definiëren van rollen in het controlebestel. Dit leidt tot een fundamentele wijziging van het bestel. De

wettelijke controletaken van de ADR en de AR worden samengevoegd en ondergebracht bij de AR. Hierdoor krijgt de AR de volledige verantwoordelijkheid voor de wettelijke controletaken en bijbehorende certificering. Waar de AR in de huidige situatie grotendeels steunt op het werk van de ADR, moet de AR in dit scenario zelf alle controlewerkzaamheden uitvoeren en doet de ADR dit niet meer.

Deze variant gaat verder dan alleen het inrichten van een regierol. Voor meer informatie over deze variant en de organisatorische gevolgen hiervan voor alle betrokken partijen wordt verwezen naar het rapport van de heer Slootweg. Hieronder volgen de hoofdpunten uit het rapport.

Hoofdpunten afweging voor- en nadelen

De uitkomsten van het rapport van de heer Slootweg laten zien dat variant 3 op den duur kan leiden tot een zuiverder en doelmatiger controlebestel. Dit sluit beter aan op internationale standaarden en biedt mogelijkheden tot het versnellen van het verantwoordingsproces. Hierdoor kan Verantwoordingsdag in potentie eerder plaatsvinden, bijvoorbeeld medio april. Verder geeft de heer Slootweg aan dat er met variant 3 geen dubbeling van werkzaamheden tussen AR en ADR meer is, waardoor capaciteit wordt vrijgespeeld. Op basis van een inschatting van de ADR zou 75 FTE overgeplaatst moeten worden naar departementen, voor de versterking van de eigen monitoring van de rechtmatigheid. Zo kunnen departementen in potentie zelfstandiger werken en sneller problemen opmerken en oplossen. Ook krijgt de ADR bij deze variant een duidelijker profiel als interne auditor. In de urenrealisatie en in de beleving van sommige departementen overschaduwde de controletaak namelijk nu soms het vraaggestuurd onderzoek.

Tegelijkertijd brengt variant 3 volgens de heer Slootweg een aantal belangrijke uitdagingen met zich mee. Zo is een ingrijpende reorganisatie van zowel de ADR als AR nodig (het gaat om ongeveer 250–300 FTE die over gaan van ADR naar AR). Tegelijk zal 75 FTE van de ADR naar de diverse departementen moeten worden overgeheveld. Voorts moet een aantal wetswijzigingen worden doorgevoerd en is een versterking van de departementale financiële functie vereist. Het grootste risico tijdens de transitiefase is dat een ingrijpend reorganisatietraject gaat afleiden van de primaire wettelijke controletaak. Daarnaast bestaat volgens het rapport Slootweg het risico dat de gezamenlijke presentatie van de controleverklaring van de accountant en het bestuurlijk oordeel van het college van de AR als diffuus kan worden gezien. De accountants die nu bij de ADR werken komen op grotere afstand van de departementen te staan.

Om bij deze stelselwijziging de hierboven gepresenteerde sterktes en kansen zoveel mogelijk te benutten en de zwaktes en risico's zo veel mogelijk te beperken dient een aantal randvoorwaarden te worden gecreëerd:

- Bij de AR dient zorgvuldig een onafhankelijke accountantseenheid te worden ingericht. Accountants en de eenheid waarvan zij deel uitmaken moeten werken en kunnen werken volgens de beroepsregels. Ook dient de onafhankelijkheid van de accountantseenheid duidelijk uitgestraald te worden.
- Bij de reorganisatie moet een net, grondig en transparant proces voor medewerkers worden ingericht. Medewerkers moeten goede uitleg krijgen en zo kort mogelijk in onzekerheid zitten.
- De rol van de ADR als Rijksbrede interne auditor dient bekrachtigd te worden in een nieuw Besluit ADR. Een slagvaardige interne auditdienst is van groot belang voor het Rijk. Het Besluit ADR dient te worden herijkt op basis van de resterende taken van de ADR.

Aanvullend op de analyse van de heer Slootweg benadruk ik dat de context waarin de rijksoverheid op dit moment werkt ingewikkeld is. De rijksoverheid staat voor een groot aantal opgaven en uitdagingen. Er is daarbij sprake van grote druk op de financiële functie, gecombineerd met een taakstelling op het ambtelijk apparaat. Dit betekent dat dit voor mij niet het goede moment is om een dergelijke stap voor te stellen, zeker omdat er naar mijn opvatting een alternatief voorhanden is met een minder grote impact.

Variant 4: Verbetering en formalisering van de samenwerking en een bijzonder trekkingsrecht voor de AR bij de ADR.

Deze uitwerking bouwt voort op de eerste en tweede denkrichting. Basis is de versterking van de samenwerking met betrekking tot het controleprogramma, risicoanalyses, planning van de werkzaamheden, normatiek, informatieverstrekking en tijdige afstemming van voorlopige bevindingen tussen de AR en de ADR. De samenwerkingsafspraken worden ook in deze variant gepubliceerd. De kern van deze variant is dat de AR een bijzonder trekkingsrecht krijgt voor aanvullende werkzaamheden die de ADR uitvoert. Het trekkingsrecht geeft de AR de bevoegdheid om de ADR, specifieke werkzaamheden onder leiding van de AR te laten uitvoeren. Dit betreft uitzonderingssituaties, die jaarlijks kunnen terugkeren, waarin de controlestrategieën van de ADR en AR verschillen, waarbij de AR van mening is aanvullende werkzaamheden nodig te hebben om een oordeel te kunnen vormen.

Het trekkingsrecht wordt juridisch geborgd. Daarnaast moet een geformaliseerde escalatielijns worden ingeregeld voor het aanwenden van het trekkingsrecht en de situatie waarin het trekkingsrecht niet ingezet kan worden. Hiermee wordt het trekkingsrecht ieder jaar beperkt tot de uitzonderlijke situaties waarin de samenwerkingsafspraken onvoldoende uitkomst bieden. De juridische borging kan geschieden in de Comptabiliteitswet 2016 en het Besluit Auditdienst Rijk. Op deze plekken kan desgewenst geregeld worden dat de AR de bevoegdheid krijgt om het trekkingsrecht in te roepen en dat de ADR de verantwoordelijkheid krijgt om capaciteit en kwaliteit te garanderen voor het trekkingsrecht. Daarnaast kunnen de ADR en AR de afspraken in het eerste jaar vastleggen in een bilaterale overeenkomst. De aanpassing van het Besluit Auditdienst Rijk kan vrij kort daarop plaatsvinden.

Deze variant kan nog verder verrijkt worden door verbetering van planning van bedrijfsvoeringsonderzoeken over het jaar heen, zodat de AR haar onderzoek ook eerder kan starten (betere spreiding). Daarnaast biedt deze variant in potentie mogelijkheden om capaciteit van de ADR over te hevelen naar departementen ter versterking van de financiële functie daar. Tot slot zie ik kansen om de onafhankelijkheid van de ADR verder te benadrukken, hoewel de evaluatie van de ADR uit 2022 heeft aangetoond dat de onafhankelijkheid van de ADR niet in gevaar is. Deze drie punten zijn recent naar voren gekomen en zijn daarom toegevoegd ten opzichte van de beschrijving van deze variant in de vorige kamerbrief.

Hoofdpunten afweging voor- en nadelen

Deze oplossing biedt voldoende mogelijkheden om tegemoet te komen aan de bevindingen vanuit de peer review binnen de huidige inrichting van het controlebestel. De vroegtijdige afstemming tussen de ADR en AR kan sneller de doorslag geven bij risicoanalyses en bevindingen (en eventuele aanvullende werkzaamheden), waardoor controles doelmatiger kunnen worden uitgevoerd. Dit kan dus een betere samenwerking opleveren waarbij problemen sneller zichtbaar worden en sneller kunnen

worden geëscaleerd. Daarnaast kan de AR in deze variant de focus leggen op de juiste eigen werkzaamheden, zoals aanbevolen vanuit de peer review. De AR voert meer werkzaamheden uit ten aanzien van significante risico's en steunt hierbij niet op de interne auditor. Hiervoor heeft de AR, naar eigen berekening, 28 FTE extra capaciteit nodig. Voor departementen betekent dit, partieel, een zwaardere controlelast.

Een aandachtspunt bij deze variant is dat het trekkingsrecht alleen bestemd is voor uitzonderlijke gevallen. Deze variant heeft potentieel een hoger risico op meer discussie tussen AR en ADR, in gevallen dat de samenwerking niet goed verloopt. Bij veelvuldiger gebruik van het trekkingsrecht om extra werkzaamheden door de ADR uit te laten voeren, kan dit kwaliteits- en capaciteitsproblemen bij de ADR veroorzaken. Dit wordt verder versterkt door de krappe arbeidsmarkt voor accountants. De invoering van het bijzondere trekkingsrecht voor de AR zal mogelijk leiden tot een ondoelmatiger controlebestel met meer controlelast door dubbele controles en daarmee meer werk voor de departementen. Daarom is het cruciaal in deze variant dat goede samenwerkingsafspraken worden gemaakt en dat er een goede afspraak wordt gemaakt over de eerder genoemde escalatielijn voor het aanwenden van het trekkingsrecht.