

Vergaderjaar 2024–2025

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 280

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2025

De onafhankelijke externe controle op de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid is een wezenlijk onderdeel van de checks and balances in onze rechtsstaat. Het versterkt het vertrouwen dat het parlement en de samenleving mogen hebben in de oordelen van de Algemene Rekenkamer als hoogste auditautoriteit.

Op 30 mei 2022 verzochten de Eerste Kamer en de Tweede Kamer om oplossingen voor in het controlebestel geconstateerde tekortkomingen. Het ging met name om de te grote afhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer als externe controleur van de interne controleur, de Auditdienst Rijk die valt onder de Minister van Financiën.

Op 4 april 2025 (Kamerstuk 31 865, nr. 279) ontving u een brief waarin de Minister van Financiën het door hem gevraagde advies van de commissie-Slootweg met een oplossing voor deze tekortkomingen terzijde schuift. De Minister kiest er *niet* voor om de bestaande dubbele certificering van alle jaarverslagen bij de rijksoverheid op te heffen en te vervangen door één onafhankelijke accountantscontrole door de Algemene Rekenkamer. De variant waar de Minister voor kiest leidt bovendien tot de inzet van méér controleurs, continueert dubbele controles en zorgt zo voor onnodig werk in de rijksdienst, tot toenemende controlelast bij de ministeries en dus tot verspilling van belastinggeld.

Als Algemene Rekenkamer nemen wij afstand van deze keuze van de Minister van Financiën, omdat deze variant het fundamentele punt van de onafhankelijkheid niet oplost, maar zelfs erger maakt. De afhankelijkheid van de ADR wordt in deze variant vergroot. Wij constateren dat zowel beide Kamers der Staten-Generaal als het kabinet met de door de commissie-Slootweg uitgewerkte samenvoegingsvariant – waarin ook de uitvoerbaarheid is meegewogen – beter verzekerd zijn van een onafhankelijke externe controle die voldoet aan de nationale en internationale standaarden.

Het past naadloos in de grondwettelijke taak die de Algemene Rekenkamer al heeft. Het principe van onafhankelijke externe controle is onderdeel van alle internationale standaarden voor zowel rekenkamers als accountantsorganisaties, en is vorig jaar door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties met resolutie 79/231 herbevestigd.

Samenvoeging leidt bovendien tot een belangrijke versterking van het budgetrecht van het parlement. Doordat dubbele controles verdwijnen is de accountantscontrole eerder afgerond, waardoor Verantwoordingsdag minimaal een maand kan worden vervroegd. Zo kan de verantwoording al gebruikt worden in het debat over de Voorjaarsnota en als bron dienen voor de nieuwe begroting. Eveneens kan door samenvoeging de Regeling Grote Projecten versterkt worden met een handelingsperspectief voor de Tweede Kamer.

Samenvoeging is de enige variant die zorgt voor een macrobesparing van 56 fte (ca. € 8,5 miljoen) doordat dubbele controles verdwijnen. Bij de andere onderzochte varianten gaan de kosten structureel omhoog, omdat het aantal controleurs toeneemt. Daarnaast zullen in de samenvoegingsvariant medewerkers die nu werkzaam zijn in de certificerende taak van de ADR naar de ministeries worden overgeplaatst, ter versterking van de controle op de ministeries. Dat gebeurt in de andere varianten niet.

Wij menen dat het nadeel op korte termijn, de nu te leveren inspanningen, niet opweegt tegen het veel grotere voordeel van een structurele toekomstbestendige oplossing.

Daarom bepleiten wij bij u te kiezen voor de samenvoegingsvariant, omdat deze oplossing onafhankelijker, doelmatiger en sneller is dan het voorstel van de Minister.

Graag zijn wij bereid om deze brief verder aan het parlement toe te lichten. Voor een schriftelijke toelichting verwijzen wij naar de bijlage.

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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

Bijlage

Aanleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in januari 2021 aan het parlement de uitkomsten van onze peer review aangeboden, een zeer gedegen toets door vooraanstaande rekenkamers (*Supreme Audit Institutions*) uit het buitenland. De belangrijkste conclusie is dat de Algemene Rekenkamer aan onafhankelijkheid dient te winnen door minder afhankelijk te worden van de interne controleur van het Rijk: de Auditdienst Rijk. Naar aanleiding hiervan heeft uw Kamer na onderzoek van rapporteurs uit de Tweede Kamer en Eerste Kamer in de brief van 30 mei 2022 tekortkomingen in het controlebestel geconstateerd en verzocht de Minister hiervoor oplossingen te formuleren.

Commissie-Slootweg constateert dat oplossing zuiverder en doelmatiger is

Op 24 april 2024 (Kamerstuk 31 865, nr. 248) heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer geïnformeerd over onderzoek dat daartoe op ambtelijk niveau door de Auditdienst Rijk, het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer gezamenlijk is uitgevoerd. In dit proces zijn de opties, «verbeterde samenwerking, «regie» en «trekkingsrechten» en samenvoeging van de certificerende taak van ADR naar de Algemene Rekenkamer bekeken. De Minister concludeerde in april 2024 dat het wenselijk is om breder te kijken naar de inrichting en toekomstbestendigheid van het controlebestel. Om toe te werken naar een oplossing heeft hij oud-Kamerlid Evert Jan Slootweg gevraagd een onafhankelijke uitwerking te maken van de variant: het overdragen van de certificerende accountantstaak van ADR naar de Algemene Rekenkamer. Dit onderzoek concludeert dat het bestel daarmee zuiverder en doelmatiger wordt.

Vermenging van rollen in huidig controlebestel

Overdracht van de certificerende accountantstaak van de interne Auditdienst Rijk naar de onafhankelijke externe controleur Algemene Rekenkamer zorgt voor een zuivere rolverdeling. Niet voor niets heeft de Minister van Financiën in de Wet toezicht accountsorganisaties het verboden dat een accountantskantoor dat de accountantscontrole bij een grote onderneming uitvoert daarnaast enige andere dienst levert. Dit om te voorkomen dat er afhankelijkheidsrelaties ontstaan of dat de onafhankelijkheid van de accountant in het geding komt. Wij zien niet in waarom deze verplicht gestelde kwaliteitswaarborg voor de grote ondernemingen ook niet op de rijksoverheid van toepassing is. Tijdens werkzaamheden van de adviescommissie-Slootweg is het duidelijk geworden dat de ADR nu nog te vaak bij moet springen bij de ministeries om interne beheers- en controletaken uit te voeren, en hen van adviezen over het financieel beheer voorziet. Terwijl vervolgens ADR als interne (of nog erger: certificerend) accountant daar controles op uitvoert.

Geen enkel land binnen de EU heeft interne auditor die accountantsverklaring afgeeft

Er is daarom geen enkel land binnen de EU waarbij een interne auditor extern certificeert. In de zogenaamde Lima-verklaring, de gouden standaard voor onafhankelijkheid van rekenkamers die diverse malen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is onderschreven, is deze externe certificering vastgelegd. Nog vorig jaar is door de VN herbevestigd dat nationale rekenkamers als instituties versterkt moeten worden en dat staten een verantwoordelijkheid hebben om de

efficiency, verantwoording, effectiviteit en transparantie van de overheid te versterken. Dat is belangrijk, omdat ook in Europese democratieën het evenwicht tussen de machten, de checks and balances, zoals onafhankelijke controle, onder druk staan.

Onafhankelijkheid controle is versterking budgetrecht voor de Staten-Generaal

De afgifte van de accountantsverklaring door de Algemene Rekenkamer in plaats van door de ADR is niet alleen efficiënter, maar draagt ook bij aan de vernieuwing en versterking van onze democratische rechtsstaat, het bestuur en de controle daarop. Onafhankelijke controle door de Algemene Rekenkamer biedt het parlement zekerheid dat met de aangeleverde oordelen de basis gelegd is voor een inhoudelijke debat tussen Kamer en kabinet. Wij zien dit nadrukkelijk als een versterking van het grondwettelijke budgetrecht van het parlement.

Geen dubbele controles meer en minder controleurs nodig

De samenvoeging van de certificerende taak leidt er ook toe dat er minder controleurs nodig zijn en dat er minder controledruk op de ministeries komt, doordat dubbele controles vervallen. Het is doelmatiger, het rapport-Slootweg constateert een macrobesparing van 56 fte schaars accountantspersoneel. Dit is een jaarlijkse besparing van € 8,5 miljoen. Bij de andere onderzochte varianten gaan de kosten structureel omhoog, omdat het aantal controleurs toeneemt. Daarnaast zullen medewerkers die nu werkzaam zijn in de certificerende taak van de ADR naar de ministeries worden overgeplaatst, ter versterking van de controle op de ministeries.

Versnelling Verantwoordingsdag omdat dubbele controles verdwijnen

Door de samenvoeging kan de controle van de jaarrekening van de rijksoverheid door de Algemene Rekenkamer worden versneld. Doordat controles dan niet meer dubbel worden uitgevoerd en doordat iedere organisatie zuiver zijn (staatsrechtelijke) rol vervult, wordt het controle-bestel robuuster en in de praktijk ook sneller en doelmatiger. Hierdoor kan Verantwoordingdag aanzienlijk eerder in het jaar gehouden worden: vervroegen van de derde woensdag van mei naar de derde woensdag in april. Door verdere modernisering van de rijksadministraties in het programma Toekomstbestendige Financiële Administratie kan deze dag in de toekomst nog sneller na de jaarwisseling plaatsvinden.

Dat is van belang, omdat het moment van de financiële verantwoording dan meer in de pas loopt met het Europees Semester. Dit betekent dat ook de Eerste Kamer eerder geïnformeerd is en dat voor de Tweede Kamer en het kabinet geldt dat de lessen uit de verantwoording over het afgelopen jaar betrokken kunnen worden bij (het debat over) de vervroegde Voorjaarsnota.

Handelingsperspectief toevoegen aan rapportages Regeling Grote Projecten

Uit de samenvoeging van accountantstaken volgt logisch dat de Algemene Rekenkamer een grotere rol kan spelen bij de controle van de Regeling Grote Projecten (RGP). Dit door aan de Tweede Kamer – zij wijst projecten aan die onder deze regeling vallen – rapportages te gaan leveren. Naast een accountantsoordeel kan de Algemene Rekenkamer vanuit haar wettelijke taak ook gefundeerd oordelen geven over risico's,

beheersing en ontwikkelingen in deze projecten en zo de Tweede Kamer een breder handelingsperspectief en meer inzicht bieden. Daarmee keren wij terug naar de basis, de RGP is in 1986 door Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer gezamenlijk opgezet.

Innovatie en vroegtijdige signalering door minder afstand

Door het samenvoegen van de certificerende teams van beide organisaties ontstaat een grotere schaal. De kansen voor innovatie, digitalisering en een betere en doelmatiger controle kunnen dan sneller benut worden. Denk aan data-analyse van grootschalige systemen en de inzet van artificiële intelligentie (AI), zoals dat in de private sector en bij buitenlandse rekenkamers nu al meer gemeengoed is. Na de samenvoeging zullen meer medewerkers van de Algemene Rekenkamer werkzaam zijn op de werkvloer van de ministeries. Hierdoor ontstaat een fijnmaziger inzicht in risico's en kunnen wij mogelijke misstanden sneller aan u rapporteren. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft laten zien waarom vroegtijdige signalering zo belangrijk is.

Trekkingsrechten lost afhankelijkheid niet op

In de brief aan uw Kamer van april 2024 heeft de Minister van Financiën onze grote zorgen over de variant met trekkingsrechten al weergegeven. In het rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2023 (Bijlage bij Kamerstuk 36 560, nr. 3)*, dat wij op 15 mei 2024 op Verantwoordingsdag aan u hebben aangeboden, omschreven wij deze variant als te kwetsbaar en als niet toekomstbestendig. De variant biedt geen oplossing om de externe controleur onafhankelijker te maken van het werk van de ADR, is ondoelmatig vanwege het dubbele werk en extra personeel en zal ook meer werk vragen van departementen.

Daarnaast is deze variant ondoelmatig en een verspilling van belastinggeld omdat er bij de Algemene Rekenkamer een uitbreiding van ten minste 28 fte aan schaarse accountants noodzakelijk is om aan de internationale standaards te voldoen. De variant is bovendien ingrijpender dan de Minister in zijn brief van 4 april 2025 schetst. Niet alleen vraagt deze variant een wetswijziging, maar de geschetste overheveling van ADR-medewerkers naar departementen was nooit onderdeel van deze variant en vraagt eveneens om een reorganisatie en herplaatsing.

Variant samenwerking zorgt voor meer verspilling van belastinggeld en overlap

De bezwaren die wij hebben tegen de variant trekkingsrechten gelden nog sterker voor de variant samenwerking. Deze variant vraagt om de grootste uitbreiding van schaarse accountants bij de Algemene Rekenkamer (70 fte) om aan de internationale standaarden te voldoen. Deze uitbreiding is nodig om het zelfstandig oordeel van de Algemene Rekenkamer uit te kunnen voeren en hiermee te voldoen aan de internationale standaarden. Voor departementen zullen de dubbele controles toenemen. Doordat in deze variant de dubbelfunctie van de ADR blijft bestaan en de onafhankelijkheid van de accountantscontrole niet is gegarandeerd, is deze variant naast niet toekomstbestendig ook een verspilling van belastinggeld. Niet voor niets heeft de ambtelijke werkgroep de Minister van Financiën deze variant ontraden.

Het is ondertussen vier jaar geleden dat wij onze peer review aan uw Kamer stuurden en uw Kamer wacht al sinds mei 2022 op een antwoord op hoe de Minister van Financiën denkt de geconstateerde tekortkomingen in het controlebestel op te lossen. Wij dringen daarom aan op een

besluit met daadwerkelijke oplossing, niet op een zoveelste tussenstap. Niet op nog meer overlap van controles en toename van accountants en daarmee verspilling van belastinggeld. Bij een dergelijk besluit zou niet het ongemak van de op de korte termijn te leveren ambtelijke inspanningen de doorslag moeten geven, maar vooral de voordelen die structureel op de langere termijn voor zoveel betrokkenen, en met name het parlement, gaan gelden.