Transitieplan controlebestel

Inleiding
De commissie Slootweg heeft op verzoek van de minister van Financiën een verkenning naar een herinrichting van het controlebestel uitgevoerd. In deze herinrichting wordt de certificerende taak voor de departementale jaarverslagen en de rijksrekening van de Auditdienst Rijk (ADR) samengevoegd bij de Algemene Rekenkamer (AR). De ADR wordt een volwaardige, rijksbrede interne auditdienst. Departementen gaan zelf de informatie verzamelen die nodig is om zich te verantwoorden over de rechtmatigheid.

Kamermotie
Op 14 januari 2026 heeft de Tweede Kamer, met de motie van de leden Van der Lee en Van Berkel, de regering verzocht een transitieplan uit te werken voor de door de commissie Slootweg onderzochte variant voor het controlebestel van het Rijk. Daarbij heeft de Tweede Kamer gevraagd dit te doen in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en met inachtneming van de aandachtspunten die over dit onderwerp door de Eerste Kamer zijn aangedragen. Dit transitieplan, waaraan door vertegenwoordigers van departementen, AR, ADR en het DG Rijksbegroting gezamenlijk is gewerkt, treft u in dit document aan.

Randvoorwaarden
De herinrichting van het controlebestel vergt een ontwikkeltraject van enkele jaren. In dit transitieplan wordt – op verzoek van beide Kamers - de herinrichting op hoofdlijnen uitgewerkt. Het plan is opgesteld door de betrokken organisaties. Daarbij stonden drie randvoorwaarden centraal:
- De continuïteit en de kwaliteit van de controle is tijdens de hele transitie gewaarborgd.
- Aandacht voor de gevolgen voor medewerkers waardoor opgebouwde expertise behouden blijft.
- Veranderingen worden tijdig verankerd in comptabele wet- en regelgeving.

Overgang per 2028
De nieuwe inrichting van het controlebestel start in het verantwoordings- en controlejaar 2028. Begin 2028 zal de bestaande formatie worden herverdeeld. Dit transitieplan vormt dus een gezamenlijk startpunt, waarin ook een aantal punten genoemd staat, waaraan de komende jaren gezamenlijk verder moet worden gewerkt. Op weg naar controlejaar 2028 treffen de partijen gezamenlijk verdere voorbereidingen voor een zorgvuldige overdracht van taken en voor het goed op elkaar afstemmen van elkaars werkzaamheden. Zo wordt gelijktijdig een nieuw bestel gebouwd en de daarvoor benodigde samenwerking tussen organisaties en medewerkers vormgegeven.

Stelselverantwoordelijkheid
De minister van Financiën blijft stelselverantwoordelijk voor de inrichting en de kwaliteit van het controlebestel. In de nieuwe situatie is de minister echter niet meer verantwoordelijk voor de accountantseenheid die de certificering uitvoert.

De verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het vastleggen van de normen waar begrotings- en verantwoordingsinformatie aan moet voldoen en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren blijft ongewijzigd. Daarbij is het van belang dat het overleg tussen bewindspersonen en de AR zoals vastgelegd in artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016 (Cw) zich richt op uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, aangezien deze regels de normen bevatten waaraan de accountantseenheid moet toetsen.

Verantwoordingsdag naar derde woensdag april
Er ligt een gezamenlijke ambitie om de Verantwoordingsdag vanaf het controlejaar 2028 (dus in het voorjaar 2029) te vervroegen van de derde woensdag in mei

naar de derde woensdag in april. De binnen de transitie te realiseren ontdubbeling van de controle biedt de gelegenheid hier werk van te maken.

Budgettaire uitgangspunten
Bij de transitie van het controlebestel wordt rekening gehouden met de taakstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en uit het coalitieakkoord 'Aan de Slag'. Ook eventuele volgende generieke ontwikkelingen of kortingen tot het moment van overheveling van de budgetten worden nog toegepast. Dit betekent dat het om een verdelingsvraagstuk gaat tussen de AR, ADR en de departementen, en deze verdeling vindt budgettair neutraal plaats[1].

Verdeling fte
De Commissie Slootweg heeft een beredeneerde inschatting van de verdeling van fte's opgenomen. In de rapportage van Slootweg is voor de accountantscontrole door de AR en rechtmatigheidscontrole door de departementen ca. 300 FTE (225 fte naar de AR en 75 fte naar de departementen) berekend. Voor de taken van de ADR blijven volgens deze inschatting ca. 325 fte beschikbaar. Deze verdeling wordt vooralsnog gehanteerd. Op de aantallen uit het rapport Slootweg worden vervolgens de taakstellingen van in totaal 20% structureel verwerkt, te realiseren in 2030.

Bij de AR vervalt overigens ook de review van de werkzaamheden van de ADR. De 56 fte die zich hiermee bezighouden, komen conform Slootweg ook beschikbaar voor de uitvoering van de wettelijke controletaken van de AR.

Bij de verdere uitwerking van het transitieplan wordt de beredeneerde inschatting van de Commissie Slootweg verfijnd, aangezien de aantallen fte's voor de accountants- en rechtmatigheidscontrole op basis van eerder begrote uren voor controles hoger zijn en die voor de taken voor de ADR nieuwe stijl lager. Ook zal het bestaande budget voor externe inhuur tijdens de piek overgaan naar de AR.

Naast loonkosten is een andere grote uitgavenpost de materiële uitgaven. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om huisvestings- en ICT-kosten. De eerdergenoemde uitgangspunten van budgetneutraliteit en verwerking van taakstellingen zijn ook hier van toepassing. Ook hier leidt de ingroei ertoe dat er, ten opzichte van de structurele situatie, in 2028 en 2029 meer budget is.

Twee werkgroepen
De opgave om de controlewerkzaamheden met minder capaciteit uit te voeren bestaat ook zonder de in dit plan beschreven transitie. Het uitvoeren van een transitie en het tegelijkertijd realiseren van een 20%-taakstelling maakt de opdracht niet eenvoudiger. De samenloop creëert de noodzaak om tot vereenvoudigingen en tot andere werkwijzen over te gaan. Zonder de vereenvoudigingen en andere werkwijzen zal de transitie simpelweg niet slagen. Daarom worden er twee ambtelijke werkgroepen Vereenvoudiging en Rechtmatigheidsmonitoring opgericht.

Algemene Rekenkamer
De AR is een Hoog College van Staat en de hoogste onafhankelijke auditautoriteit van Nederland. Zij functioneert onafhankelijk van ministeries, kabinet en parlement, controleert jaarlijks de jaarverslagen van departementen en de rijksrekening en steunt daarbij op controles van de ADR. In de nieuwe situatie voert de AR die financiële controle zelfstandig uit. Dit is geen kleine stap. De AR investeert de komende tijd in de organisatorische en professionele randvoorwaarden om die taak in de nieuwe situatie uit te voeren. De AR zal een

[1] Bij de overheveling wordt waar mogelijk aangesloten bij de Handleiding Overheidstarieven (HOT). Indien de praktijk echter sterk afwijkt van de HOT vormt deze praktijk het uitgangspunt.

toonaangevende financiële auditeenheid ontwikkelen, waarin IT-audit en data-analyse volledig zijn geïntegreerd in de controlemethodiek. Aan de kwaliteit van accountantscontrole zal de AR geen concessies doen. Daarnaast wil de AR voor alle auditors een aantrekkelijke werkgever zijn met ruimte voor brede inzet bij performance audits, internationale activiteiten van de AR, gerichte opleidingstrajecten en actieve uitwisseling met andere accountantsafdelingen en -organisaties. Zo blijft een afwisselend en interessant takenpakket voor alle AR medewerkers ook in de toekomst geborgd.

De hoeksteen van die inrichting is een aparte accountantseenheid inrichten, waarin accountants, data-analisten en IT-auditors werken. Het management is in handen van leidinggevenden waarvan de meerderheid accountant is. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de controles. Het college en de secretaris van de AR hebben geen invloed op de professionele invulling van de controlewerkzaamheden.

De accountantseenheid werkt volgens de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS), vastgesteld op grond van de Wet op het accountantsberoep, en de internationale standaarden voor rekenkamers (ISSAI's). Volgens de vereisten van nationale wet- en regelgeving rouleren de accountants periodiek over de verschillende controles.

De accountantseenheid verstrekt een controleverklaring bij de jaarverslagen van elk ministerie en een aantal agentschappen. Het college neemt de verklaring ongewijzigd over en geeft een separate bestuurlijke duiding. Daarbij is het voor het parlement en andere gebruikers te allen tijde helder welke oordelen afkomstig zijn van de accountantseenheid en welke duiding van de uitkomsten van de accountantscontrole voor rekening komen van het college. Die transparantie versterkt de onafhankelijkheid van de controle.

De AR beschikt al over een robuust kwaliteitssysteem en treft aanvullende maatregelen om volledig aan te sluiten op nationale regelgeving. Hoewel de Wet toezicht accountantsorganisaties niet geldt voor de accountantscontrole van het Rijk, past de AR op eigen initiatief dezelfde elementen als de ADR uit deze wet toe. Zo wordt er een compliance officer aangesteld die toeziet op de naleving van relevante regelgeving. Interne kwaliteitsbeoordeling vindt enerzijds plaats voor afronding van de controles en anderzijds achteraf, na afloop van de controles.

Buitenlandse nationale rekenkamers zullen de kwaliteit van de AR als geheel door middel van peer reviews toetsen. De conclusies hiervan worden openbaar. Daarnaast vinden beoordelingen plaats door, bij voorkeur, de NBA of externen op het werk van individuele accountants en de eindverantwoordelijke voor kwaliteitsmanagement binnen de accountantseenheid. De frequentie van deze beoordeling van de accountantseenheid zal worden vastgelegd. Het college blijft eindverantwoordelijk voor de AR als geheel en legt daarover jaarlijks publiekelijk verantwoording af.

De AR zal ervoor zorgen dat het contact tussen de accountants en de departementen laagdrempelig blijft en dat de tussentijdse communicatie via interim-rapportages ongewijzigd blijft. De AR heeft de ambitie om zoveel mogelijk gebruik te maken van de interne beheersing op de departementen en uitgevoerde audits door de ADR.

De inrichtingsprincipes, waarmee de professionele onafhankelijkheid van de accountantseenheid binnen de AR wordt geborgd, worden vastgelegd in de Cw. Daarnaast zal de AR de rollen en verantwoordelijkheden op organisatieniveau gedetailleerd vastleggen in bijvoorbeeld een openbaar statuut dat beschikbaar is voordat de AR de financiële controle zelfstandig gaat uitvoeren.

Auditdienst Rijk
Commissie Slootweg concludeerde dat een slagvaardige interne auditdienst van groot belang is voor het Rijk. Door de herinrichting van het controlebestel verandert het karakter van de ADR. De ADR positioneert zich als centrale interne auditdienst van het Rijk. De ADR bedient de departementsleidingen en uitvoeringsorganisaties blijvend met onafhankelijk onderzoek, inzichten en adviezen vanuit een multidisciplinaire benadering.

In lijn met het advies van de Commissie Slootweg blijft de ADR daarnaast verantwoordelijk voor een aantal specifieke taken vanuit zijn onafhankelijke positie, zoals de rol van auditautoriteit voor de Europese Commissie, contract auditing voor het ministerie van Defensie, auditor voor grote projecten en controle van specifieke verantwoordingen.

De ADR blijft daarbij staatsrechtelijk en organisatorisch gepositioneerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, met een zelfstandige en onafhankelijke rol als interne auditor voor departementen en uitvoeringsorganisaties. De bevoegdheid om nadere regels te kunnen stellen voor de interne auditfunctie binnen de rijksdienst wordt verankerd in de Cw. De nieuwe taken, bevoegdheden en vereisten voor de ADR worden vastgelegd in een herzien Besluit ADR.

De ADR staat dicht bij de departementsleidingen en bestuurders van grote uitvoeringsorganisaties. Samen met hen wordt de programmatische en risicogerichte auditprogrammering verder vormgegeven. Dit gebeurt op basis van een dialoog over het gemeenschappelijk beeld van de risico's en de risicobereidheid van de departementen. Het onderzoeksportfolio ADR varieert daarmee van strategische vraagstukken tot kritieke operationele processen. Ook kan de ADR zijn expertise inzetten om departementen en uitvoeringsorganisaties te ondersteunen in de ontwikkeling van hun vermogen om vraagstukken op het vlak van sturing, beheersing, naleving en verantwoording zelf op te lossen. Daarnaast blijft een deel van de capaciteit van auditdienst beschikbaar voor onderzoeken met een spoedeisend karakter. Het departementale auditplan wordt vastgesteld door de SG van het desbetreffende departement en de ADR rapporteert de voortgang en de uitkomsten van de onderzoeken aan de SG.

Voor het realiseren van een slagvaardige overheid is het noodzakelijk om sommige vraagstukken over een aantal departementen of zelfs Rijksbreed te bezien. Onderzoek kan bijdragen voor het realiseren van deze departement overstijgende doelen. De SG-commissie geeft richting aan de auditprogrammering van de departement overstijgende onderzoeken. De uitkomsten van deze onderzoeken worden gerapporteerd aan het SGO.

Vanuit zijn centrale positie binnen de Rijksdienst draagt de ADR actief bij aan het netwerk van interne auditors en een gezamenlijke manier van werken en het voorkomen van onnodige dubbelingen van onderzoekswerkzaamheden.

Departementen
De departementen hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen. Zij zijn verantwoordelijk voor een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering, een robuuste interne beheersing, risicomanagement en een transparante verantwoording daarover aan het parlement. De huidige werkwijze is dat de toetsing van rechtmatigheid deels ingevuld wordt vanuit de rechtmatigheidscontrole voor de certificering door de ADR.

In de nieuwe situatie per 2028 moeten departementen zelf de rechtmatigheidscontrole uitvoeren en een systeem van risicomanagement verder ontwikkelen. De komende periode gaan de departementen samen met de ADR en

de AR, de huidige inzet bij de ADR op rechtmatigheidscontrole inventariseren. Zo kan worden vastgesteld welke ontwikkeling de departementen moeten doormaken om hun beheersing en rapportage op dit gebied stapsgewijs te versterken. Deze versterking van de interne controle stelt departementen beter in staat risico's tijdig te signaleren en bij te sturen. Dit verbetert de kwaliteit van de verantwoording en dat vormt het fundament van een goed functionerend controlebestel.

Twee werkgroepen
Om de transitie mogelijk te maken worden de komende periode twee werkgroepen ingesteld.

- De werkgroep *Rechtmatigheidsmonitoring* is gericht op de verschuiving van werkzaamheden tussen de ADR en de departementen. Deze werkgroep brengt in beeld wat de inzet en werkwijze van de ADR vanuit de certificering van de jaarrekeningen nu is en wat de varianten zijn voor de organisatorische inbedding in de nieuwe situatie. Hierbij is onder meer aandacht voor voldoende deskundigheid op het gebied van rechtmatigheidsmonitoring. De uitkomsten van deze werkgroep vormen een validatie van de verkenning van de commissie Slootweg.
- De werkgroep *Vereenvoudiging* richt zich op vereenvoudigingen, die moeten bijdragen aan het verlagen van de controledruk om de doelmatigheid van het controlebestel te vergroten. De werkgroep onderzoekt bestaande wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende verantwoordingsprocessen. Vereenvoudiging van kaders en vermindering van de regeldruk – een van de doelstellingen van het kabinetsbeleid – draagt bij aan het beheersbaar houden van de uitvoeringslasten. Dit vergt nadere uitwerking. Een veel genoemd voorbeeld is de regelgeving op het terrein van inkoop en aanbesteding. Ook een verruiming van de rapporteringstoleranties op het niveau van begrotingshoofdstukken en -artikelen kan hieraan een bijdrage leveren.

De werkgroepen rapporteren eind 2026 aan de minister van Financiën over de resultaten. De uitkomsten zijn bepalend voor de mogelijkheden om de gewenste verschuiving van werkzaamheden naar de departementen en de AR binnen de daarbij behorende financiële kaders te realiseren.

Transitiepad
Aanpassen wet- en regelgeving
De herinrichting van het controlebestel vergt wijzigingen in wet- en regelgeving. Dit behelst wijziging van de Cw en algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en regelingen waarin de wijziging van het controlebestel eveneens doorwerkt. Wijziging van de Grondwet is niet noodzakelijk. De doorlooptijd van het wets(wijzigings)traject is afhankelijk van meerdere factoren. Daarom is het op dit moment nog niet mogelijk om hier een exacte termijn aan te koppelen.

Volgens het huidige beeld is in ieder geval aanpassing nodig van onderstaande amvb's en regelingen:

- Besluit Auditdienst Rijk (ADR)
- Regeling grote projecten
- Regeling agentschappen
- Regeling audit committees van het Rijk
- Regeling IOFEZ van het Rijk
- Regeling financieel beheer van het Rijk

Uitgebreide herziening alleen nodig voor het besluit ADR
In aanvulling op de wijziging van de Cw zal het Besluit ADR moeten worden herzien in verband met het verdwijnen van de wettelijke controletaak bij de ADR en met overige wijzigingen in de inrichting en taken van de interne auditfunctie van het Rijk. De herziening van het Besluit ADR wordt voorgelegd aan de

Ministerraad, waarna ook de Afdeling advisering van de Raad van State om advies wordt gevraagd. Voor de ministeriële regelingen volstaat een wijziging op ministerieel niveau. Het wijzigingstraject behelst verder een nadere analyse van besluiten en regelingen die verwijzen naar de AR en ADR.

Ook de Regeling grote projecten moet herzien worden. De AR dient daarin te worden toegevoegd als partij die onderzoeken kan uitvoeren. De Tweede Kamer is eigenaar van de Regeling grote projecten en is daarmee de aangewezen partij om deze regeling te wijzigen. Dit loopt dus buiten de minister van Financiën om, al zal dit in de tijd wel goed moeten samenlopen met de wijziging van de Cw.

De aanpassingen van het Besluit ADR en de andere regelingen moeten in ieder geval klaar zijn om samen met de wetswijziging in werking te treden. Wijzigingen worden dan ook parallel met aanpassingen in de Cw voorbereid.

Planning
Voor het verantwoordings- en begrotingsjaar 2028 gaan de betrokken organisaties de beheersing en controle vanuit de nieuwe taakverdeling uitvoeren. In aanloop naar 2028 bereiden zij de benodigde aanpassingen zorgvuldig voor en gaan waar mogelijk vanuit de beoogde taakverdeling opereren. Bijlage 1 geeft een globaal overzicht van de planning van afzonderlijke trajecten. Het gewenste toekomstbeeld in 2028 vergt dus nog veel inspanningen op de diverse terreinen, zoals de eerdergenoemde *werkgroep Rechtmatigheidsmonitoring* en *werkgroep Vereenvoudiging*. Inspanningen waarvoor een intensieve samenwerking tussen alle betrokkenen noodzakelijk blijft. Over de voortgang van de verdere voorbereidingen en mogelijke implicaties zal het parlement tijdig worden geïnformeerd.

Betrokkenheid medewerkers
De herinrichting betekent een aanpassing van de formatie van de AR, ADR en directies FEZ van de departementen. De reorganisatieprocessen zijn juridisch geborgd in de CAO. De planning borgt dat alle processtappen, waaronder het overleg met de medezeggenschap en de bonden, zorgvuldig kunnen worden doorlopen. De veranderingen betekenen een nieuwe rolverdeling die vraagt om een andere wijze van samenwerking. Medewerkers van de betrokken organisaties zullen samen de beoogde nieuwe inrichting vormgeven.

Borging continuïteit controle jaarverslagen
In de tussentijd borgen alle betrokken partijen de continuïteit van de controle van de departementale jaarverslagen. Tevens voeren ze effectiviteitsverbeteringen door voor het stelsel, bijvoorbeeld door dubbelingen in de verantwoordingslast- en controledruk te voorkomen. De ADR past de sturing al aan op de interne auditfunctie en de jaarrekeningcontrole.

Slotalinea
Dit voorliggend transitieplan op hoofdlijnen is in een constructieve samenwerking tussen betrokken partijen tot stand gekomen. Het opgebouwde onderlinge vertrouwen biedt een goede basis om ook in de komende periode tot invulling te komen van de nog voorliggende vraagstukken. Het gezamenlijke belang ligt in een robuust, goed gebalanceerd, effectief en efficiënt controlebestel.

De nieuwe rolverdeling vanaf begrotingsjaar 2028 markeert een belangrijke mijlpaal in het gezamenlijke ontwikkeltraject. Deze kan alleen in onderlinge samenwerking worden vormgegeven. Voor dat moment moeten alle formele randvoorwaarden gerealiseerd zijn, waaronder de aanpassing van wet- en regelgeving en de aanpassingen van organisaties en formaties. Ook is het belangrijk dat de resultaten van de werkgroepen dan geïmplementeerd zijn, met keuzes die door alle partijen – bestuurlijk en politiek - gedragen worden.

In de komende periode wordt een groot beroep gedaan op alle betrokken partijen. Dit geldt ook voor alle medewerkers. Het vraagt een zorgvuldig proces om iedereen weer goed te laten landen in de nieuwe organisaties. Het is belangrijk dat de komende periode de energie vooral gericht kan blijven op de belangrijke taken binnen het controlebestel, zodat de continuïteit daarvan gewaarborgd blijft en al concreet gestart wordt met de doorontwikkeling richting 2028. Dit is ook een belangrijke voorwaarde voor het binden en boeien van de professionals die het controlebestel dagelijks laten functioneren.

Bijlage 1: Planning

