

Vergaderjaar 2022–2023

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 221

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

Ten tijde van het verantwoordingsdebat heb ik aangekondigd een Taskforce voor het verbeteren van het Financieel beheer in te richten (Handelingen II 2021/22, nr. 90, items 5 en 8). In juni van dit jaar heb ik u geïnformeerd over de opzet van de Taskforce Verbetering Financieel beheer¹. Met het instellen van de Taskforce Verbetering Financieel beheer (hierna Taskforce) verwacht ik, vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid, een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het financieel beheer bij de departementen en aan het terugdringen van de overschrijdingen van de tolerantiegrenzen. Via deze brief informeer ik u over de verdere uitwerking van het plan van aanpak en de voortgang van de activiteiten van de Taskforce.

Context

De werkzaamheden van de Taskforce vinden plaats in een context van veel ontwikkelingen op het terrein van financiële informatievoorziening, verantwoording en regelgeving. Dit vraagt veel van de financiële functie. Daarom kies ik ervoor, zoals eerder aangekondigd richting uw Kamer, komend jaar na de zomer met een hoofdlijnennotitie te komen waarin ik in zal gaan op de samenhang tussen alle lopende trajecten en kies ik bij alle trajecten voor een stapsgewijze aanpak. Het gaat daarbij onder andere om de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016, het verder integreren van brede welvaart in de Miljoenennota en departementale begrotingen, de doorontwikkeling van financiële administraties en het stapsgewijs toevoegen van informatie over financiële risico's in begrotingsstukken als eerste stap in de follow up van de evaluatie van het verslaggevingsstelsel. Dit komt bovenop de aangekondigde evaluatie van de meerjarige Voorjaarsnota die afgelopen jaar voor de eerste keer is gepubliceerd en alle «reguliere» inzet gericht op het begrotingsproces en de verbetertrajecten die departementen hebben opgestart om de onvolkomenheden op te lossen en het financieel beheer te verbeteren.

¹ Kamerstuk 31 865, nr. 210

Hoe staan we ervoor?

Naar aanleiding van de verantwoording over het verslaggevingsjaar 2021 kan geconcludeerd worden dat het percentage onrechtmatige uitgaven en ontvangsten in 2021 is gedaald en dat met name het percentage onrechtmatige verplichtingen is gestegen. De primaire focus van de Taskforce ligt dan ook op het verplichtingenbeheer. De voornaamste oorzaak van de stijging van de budgettaire omvang van onrechtmatige verplichtingen is in 2021 terug te voeren op problematiek met grote financiële omvang, waarbij snel gehandeld moest worden, zoals bij coronamaatregelen, de compensatie van gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire en de compensatieregelingen Groningen. Deze incidentele gevallen hebben ertoe geleid dat niet alle verplichtingen aan alle wet- en regelgeving voor financiële transacties voldeden. Dit heeft vaak te maken met de benodigde snelheid van besluitvorming waardoor zorgvuldige voorbereiding en inregelen ervan niet altijd mogelijk was. Net als in 2021 zijn er ook in 2022 veel dossiers met grote financiële omvang waarbij snel gehandeld moest worden, zoals coronamaatregelen, Oekraïne, toestroom van vluchtelingen en compensatie voor gestegen energiekosten. Niet in alle gevallen zijn de ministeries in staat gebleken de procedures te volgen in geval van crisis en snel handelen. Zoals bij het instellen van de Taskforce al aangekondigd is het oplossen van onrechtmatigheden veelal een traject van lange adem. Daarom verwacht ik ook voor 2022 nog aandachtspunten als het gaat om de rechtmatigheid. Wel zie ik dat departementen veel sneller inzichtelijk hebben waar er omwille van de snelheid keuzes zijn gemaakt die gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de verplichtingen (onzekerheden of fouten). Ik heb daarom mijn collega bewindspersonen geadviseerd om u – waar dit speelt – proactief, tijdig en transparant te informeren over potentiële onrechtmatigheden.

Rol Taskforce

Elke minister is verantwoordelijk voor het financieel beheer van het eigen ministerie. De Taskforce neemt die verantwoordelijkheid niet over, maar ondersteunt waar mogelijk. Het doel van de Taskforce is het rijksbrede financieel beheer te verbeteren. De Taskforce werkt daarin intensief samen met zowel mijn ministerie als alle andere departementen waar de verantwoordelijkheid ligt tot het oplossen van de onvolkomenheden. Departementen nemen het verbeteren van het financieel beheer uitermate serieus en sturen gericht op het oplossen van tekortkomingen, waarvan ik goede voorbeelden zie. Voor het oplossen van tekortkomingen zijn bij de departementen verschillende governance structuren ingericht. Ook sturen de Audit Committee's gericht op het oplossen van onvolkomenheden en zie ik bij verschillende ministeries politiek, bestuurlijke betrokkenheid, die helpt bij het oplossen van de tekortkomingen op het gebied van financieel beheer. Voor alle onvolkomenheden zie ik departementen plannen van aanpak maken en gericht sturen op de uitvoering daarvan. De best practices worden interdepartementaal gedeeld via de Taskforce. Structuurwijzigingen in het financieel beheer, zoals de governance, administraties of taken en verantwoordelijkheden zijn op basis van de huidige inzichten niet nodig voor het verder op orde brengen van het financieel beheer. De energie moet gaan zitten in het daadwerkelijk voorkomen van onrechtmatigheden, het oplossen van tekortkomingen en in het slimmer organiseren van bestaande kennis binnen departementen en tussen departementen. Tegelijkertijd moeten we onderkennen dat het oplossen van structurele onrechtmatigheden en onvolkomenheden vaak veel tijd kost en energie en inzet van velen vraagt.

Het plan van aanpak van de Taskforce is opgesteld langs de vier lijnen waarover ik u al eerder informeerde.

1. Vergroten van de aandacht voor het financieel beheer.

De Taskforce spreekt regelmatig op verschillende niveaus bij departementen over financieel beheer vraagstukken. Zo heeft de Taskforce gesproken met alle Secretarissen-Generaal en de directeuren FEZ, maar ook met de hoofden van de afdelingen Kaderstelling of Financieel beheer. Zij vraagt aandacht voor de sturing op het oplossen van tekortkomingen, monitoren van onrechtmatigheden en de positie van de directies FEZ binnen de departementen. Tevens geeft de Taskforce in diverse interdepartementale overleggen toelichting op financieel beheer en de governance bij het Rijk. Het doel hiervan is voortdurend aandacht te blijven vragen voor het onderwerp.
2. Doorlichten van de rijksbrede regelgeving.

Zoals u weet ben ik bezig met de evaluatie van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016). Medio 2023 wordt de evaluatie afgerond en dan volgt een hoofdlijnennotitie aan uw Kamer waarin de uitkomsten van de evaluatie samen met andere aanpalende trajecten en dossiers met betrekking tot de financiële informatievoorziening worden voorgelegd. Taskforce werkt nauw samen met de werkgroep voor de evaluatie van de CW 2016 en licht daarnaast diverse regelingen door, zoals de Regeling financieel beheer en het Besluit FEZ bij het Rijk. Dit zal niet altijd leiden tot aanpassingen van de regelgeving, maar in veel gevallen ook tot nadere toelichting en verduidelijking.
3. Versnellen van het inzicht in de tekortkomingen.

De Taskforce voert samen met de departementen een rijksbrede risicoanalyse uit op het terrein van het financieel beheer bij het Rijk en helpt departementen via een werkgroep om het risicomanagement bij de departementen verder te versterken. Ook ontwikkelt de Taskforce samen met de departementen het rechtmatigheidsdashboard. Daarover informeer ik u verderop in deze brief.
4. Versterken van expertise en informatie-uitwisseling.

Mijn belangrijkste taak rond het verbeteren van het financieel beheer bij het Rijk is zorgen voor voldoende kennis en expertise. De Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering verzorgt veel opleidingen voor financials binnen de rijksoverheid. De Taskforce zal dit opleidingsaanbod vragen aan te vullen met specifieke kennis en training op bijvoorbeeld verplichtingenbeheer en risicomanagement. Om de kennis rond Misbruik en Oneigenlijk gebruik te versterken, is recent bijvoorbeeld al een handreiking geactualiseerd en gepubliceerd op rijksfinancien.nl. De Taskforce heeft al een viertal interdepartementale kennisbijeenkomsten georganiseerd waarbij alle departementen aanwezig waren. Deze bijeenkomsten gingen over verplichtingenbeheer, het rechtmatigheidsdashboard en het gebruik van incidentele suppletoire begrotingen (ISB's). Daarnaast heeft de Taskforce de hoofden Kaderstelling en Financieel beheer samengebracht, voor kennismaking en kennisdeling.

Ook heeft de Taskforce een aantal inhoudelijke onderwerpen geselecteerd, die langs de vier lijnen aangepakt worden. De selectie van deze onderwerpen is tot stand gekomen door de knelpunten op financieel beheer te prioriteren naar de mate waarin de Taskforce de grootste impact kan hebben.

Deze zes inhoudelijke onderwerpen hebben voor de Taskforce op dit moment de prioriteit:

 - Verplichtingenbeheer
 - Incidentele suppletoire begrotingen
 - Begrip onrechtmatigheid
 - Rechtmatigheidsdashboard

- Risicomanagement
- Proefafsluitingen en andere controle-instrumenten

ISB's, verplichtingenbeheer en het rechtmatigheidsdashboard

Als een van de inhoudelijke prioriteiten heeft de Taskforce het gebruik van ISB's opgepakt. Het gebruik van ISB's is besproken met alle departementen in het licht van financieel beheer. Bij het opstellen van ISB's wordt zoveel mogelijk getracht het gebruik van artikel 2.27, tweede lid, van de CW 2016 te beperken. Samen met de evaluatie van de Comptabiliteitswet wordt de regelgeving hieromtrent nader bekeken. Tevens is een expertsessie georganiseerd om mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen voor het veelvuldige gebruik van ISB's.

De Taskforce heeft een overzicht gemaakt van het gebruik van ISB's van de afgelopen vijf jaar. Daarin valt op dat het aantal ISB's sinds 2020 explosief is gegroeid als gevolg van de coronacrisis. Deze incidentele aanpassingen van de begroting waren nodig om snel te kunnen handelen. De politieke besluitvorming over maatschappelijke problematiek, die snel overheidshandelen vraagt en gevolgen heeft voor de begroting, is onverminderd. De vaste budgettaire momenten bieden onvoldoende flexibiliteit om snel te handelen bij dossiers waar dat nodig is. Immers, voor verplichtingen en uitgaven voor nieuw beleid heeft dit kabinet altijd de instemming van uw Kamer en de Eerste Kamer nodig. Door het parlement vooraf via een ISB om akkoord te vragen bij deze dossiers zijn de verplichtingen en uitgaven begrotingstechnisch rechtmatig. De omvang van het aantal ISB's is een taai probleem, waarbij geen snelle oplossingen zijn. Het aantal ISB's is gezien de eerdergenoemde dossiers in 2022 niet afgenomen. Voor het gebruik van artikel 2.27 tweede lid CW 2016 zullen mijn collega-ministers en ik terughoudend handelen en dit artikel alleen inzetten waar het echt niet anders kan. Het aantal ISB's waarin sprake is van spoed en het kabinet een beroep heeft gedaan op artikel 2.27 tweede lid 2 CW 2016 is in 2022 licht gedaald. Dit is bemoedigend omdat een reguliere parlementaire behandeling van ISB's in uw beide Kamers der Staten-Generaal natuurlijk de voorkeur heeft en u daarmee uw budgetrecht beter kunt uitoefenen. Ik zal bij mijn reactie op de uitvoering van de motie van het lid Heinen c.s. (Kamerstuk 36 100, nr. 5) stilstaan bij de elementen die moeten worden toegelicht wanneer er een beroep wordt gedaan op artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

Voor wat betreft het verplichtingenbeheer geldt dat ik hier de departementen op een aantal punten kan helpen. De kennis op verplichtingenbeheer is relatief schaars. De focus bij het verbeteren van het verplichtingenbeheer ligt voor mij dan ook op opleiden en kennis delen. Daarnaast licht de Taskforce ook op dit punt de regelgeving door. De Taskforce heeft een expertsessie verplichtingenbeheer georganiseerd en gaat zorgen voor toegankelijk naslagwerk waarin ter lering casuïstiek uit het verleden breder tussen departementen wordt gedeeld. De expertsessie verplichtingenbeheer heeft nu een keer plaatsgevonden en zal nog een aantal maal worden georganiseerd.

Om departementen te helpen nog beter «*in control*» te komen, ontwikkel ik samen met de departementen het rechtmatigheidsdashboard. Het betreft een innovatieve digitale tool waar de onrechtmatigheden per categorieën in worden weergegeven. De tool vervangt eigen overzichten van de departementen. Dit helpt bij het vergroten van het inzicht in (bewust) aangegane onrechtmatige verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Het rechtmatigheidsdashboard is een intern sturingsinstrument voor de departementen, dat uiteindelijk behulpzaam kan zijn bij het opstellen van de bedrijfsvoeringsparagraaf bij het departementale jaarverslag. De pilot van het rechtmatigheidsdashboard is onder de vlag van de Taskforce live gegaan en alle departementen werken eraan mee.

Mijn verwachting is dat het rechtmatigheidsdashboard rond Verantwoordingsdag 2023, na afronding van de pilotfase, definitief in productie gaat. Ik heb u in november een technische briefing aangeboden over de aanpak van de Taskforce Verbetering financieel beheer. Die heeft nog niet plaats kunnen vinden. Mocht u naar aanleiding van deze brief alsnog gebruik willen maken van een technische briefing, dan ben ik daartoe gaarne bereid. Ik ben voornemens u een volgende rapportage over de voortgang van de Taskforce te sturen rond Verantwoordingsdag 2023.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag