

Vergaderjaar 2022–2023

31 865

Verbetering verantwoording en begroting

Nr. 226

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Vandaag op Verantwoordingsdag stuur ik naast het Financieel Jaarverslag Rijk (Kamerstuk 36 360, nr. 1), een brief over de voortgang van de activiteiten van de Taskforce Verbetering Financieel beheer. Mijn laatste brief hierover dateert van 23 december 2022 (Kamerstuk 31 865, nr. 221), die is toegelicht in de technische briefing aan uw Kamer op 12 april 2023. In deze brief ga ik in op een aantal onderwerpen dat daar ook is besproken. Over de stand van het financieel beheer over het jaar 2022 kunt u in het Financieel Jaarverslag Rijk lezen en wordt u door de Algemene Rekenkamer geïnformeerd. De vooruitgang op het terrein van de rechtmatigheid is het resultaat van de inzet van de departementen. Zij werken stap voor stap aan het wegwerken van de tekortkomingen op het gebied van financieel beheer. De aandachtspunten vragen echter onverminderd aandacht en tijd van de verschillende departementen. Dit is immers een traject van lange adem. De Taskforce stimuleert de bestuurlijke en politieke aandacht voor de verbeteringen die nog nodig zijn op het terrein van financieel beheer en ondersteunt departementen zowel inhoudelijk als op terrein van organisatie inrichting en het voeren van het goede gesprek.

Belang voor aandacht voor financieel beheer

De Taskforce Verbetering Financieel beheer heeft het afgelopen jaar, waar zij kon, aandacht gevraagd voor goed financieel beheer¹. Bij het realiseren van beleidsdoelstellingen bestaat het risico dat de bedrijfsvoering en het financieel beheer te weinig aandacht krijgen, waardoor moeilijk herstelbare fouten op de loer liggen. De Taskforce hamert er daarom bij alle gesprekken met de departementen op om de financiële kolom tijdig te betrekken, ze voldoende positie te geven, maar ook de beleidskolom op

¹ Financieel beheer is in de Comptabiliteitswet gedefinieerd als het sturen en beheersen van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering waaronder de zorg voor het aangaan van verplichtingen, het heffen van belastingen, het opleggen van heffingen, het in rekening brengen van kosten, het beheer van de financiële bezittingen en schulden en het kasbeheer.

het hart te drukken dat de bedrijfsvoeringsonderwerpen integraal onderdeel zijn van het opstellen van nieuw beleid en het aanpassen van staand beleid. Ook heeft de Taskforce met nadruk aandacht gevraagd voor het wegwerken van tekortkomingen bij de departementen en de sturing daarop. Het op de agenda krijgen en houden van dit onderwerp op politiek en hoogambtelijk niveau draagt bij aan het sturen en beheersen van de financiële aspecten van beleid en de bedrijfsvoering. De Audit Committees van de departementen zijn, naast de controleurs van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, een relevante en kritische sparringpartner op dit punt voor de ambtelijke top van de departementen. Door op systematische wijze aandacht te hebben voor de voortgang van het wegwerken van de tekortkomingen in het Audit Committee, houdt dit onderwerp de benodigde aandacht op het hoogste ambtelijk en politiek niveau in de departementen. Helderheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en sturing op het wegwerken van de tekortkomingen, zijn daarbij evident van belang. Ik organiseerde dit voorjaar een symposium voor de Audit Committees dat ging over de vraag hoe zij kunnen bijdragen aan voldoende aandacht voor het financieel beheer bij de departementen. De Taskforce heeft in de technische briefing van 12 april 2023 ook de oproep aan uw Kamer gedaan voor meer aandacht van Kamerleden voor financieel beheer, omdat dit louterend werkt binnen de departementen. Ook deze blijvende aandacht aan uw zijde is behulpzaam bij het op de agenda houden van goed financieel beheer. Een van de succesfactoren voor de verbetering van het financieel beheer is de aandacht van de Kamer (politiek) voor het wegwerken van de tekortkomingen.

Huidige stand van het financieel beheer

Verbeteringen van het financieel beheer vragen tijd, soms het aanpassen van procedures en soms het beter gebruiken van bestaande procedures. Voor wat betreft het tijdig en juist informeren van de Kamer, als het gaat om aanpassingen in de begroting, zien we in 2022 een grote verbetering. Het aantal incidentele suppletore begrotingen (ISB's) dat niet conform de regels is ingediend is bijna nihil. Daarmee kent de rechtmatigheid in de verplichtingen een grote verbetering. Het aantal ISB's blijft echter onverminderd hoog, inherent aan de vele aanpassingen in de begroting om snel te kunnen handelen, zoals bijvoorbeeld door de oorlog in Oekraïne. De verplichtingen en uitgaven zouden onrechtmatig zijn zonder deze aanpassingen in de begroting. Ik zie dat de regels rond het opstellen van de incidentele begroting veel beter bekend zijn en beter gehanteerd worden. Dit leidt wel tot een groter aantal begrotingsstukken dat door uw Kamer wordt behandeld. Dat is een uitdaging. Meer rust in het begrotingsproces zou moeten leiden tot een afname van het aantal ISB's.

Het grootste deel van de onrechtmatigheden voor het jaar 2022 heeft betrekking op inkoop en aanbesteding. Er is een aantal departementen dat een onvolkomenheid op het inkoopbeheer heeft. In het proces van inkopen zijn verschillende partijen betrokken. Zo is de Minister van Binnenlandse Zaken (BZK) stelselverantwoordelijk voor de inkoop van het Rijk en draagt de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) de verantwoordelijkheid over de aanbestedingswetgeving. De Taskforce Verbetering Financieel beheer van mijn ministerie gaat de komende periode na waar de problematiek in de inkoopketen precies zit.

In de technische briefing² kwam de vraag ter sprake of de laatste jaren was bezuinigd op de financiële functie. De financiële functie³ bij het Rijk groeit sinds 2017 weer, hoewel het aantal Rijksambtenaren verhoudingsgewijs harder groeit. Het aantal fte in de financiële functie was in 2021 nog niet op het niveau van 2009. De groei vanaf 2017 is exclusief het aantal fte dat werkt bij de Auditdienst Rijk (ADR) of haar voorlopers.

De vraag of deze bezuiniging sinds 2009 heeft geleid tot een verslechtering van het financieel beheer bij het Rijk is niet gemakkelijk te beantwoorden. Er spelen namelijk verschillende factoren mee die daarbij gewogen moeten worden, zoals de wijziging van de Comptabiliteitswet 2016 (hierna CW 2016), nieuwe financiële systemen en departementale herverdelingen. Hoewel de financiële omvang van de verplichtingen en uitgaven bij het Rijk is toegenomen, hoeft dit niet te leiden tot meer medewerkers in de financiële functie. Het gebruik van ICT waardoor data gedreven controles is de afgelopen 20 jaar toegenomen en voor de toekomst zie ik meer mogelijkheden om het financieel beheer verder te verbeteren met behulp van data-analyse. Daar zal ik ook een actieve rol in vervullen. Ook zie ik dat in de controle van de jaarrekeningen complexere juridische vraagstukken zijn ontstaan, waar 20 jaar geleden minder aandacht voor was, bijvoorbeeld de controles op het risico op staatssteun en het moment van aangaan van een verplichting. Dat vraagt een andere expertise van medewerkers die betrokken zijn bij de verantwoording; het wordt hiermee meer interdisciplinair.

Verder is met de invoering van CW 2016 het budgetrecht van uw Kamer versterkt, waardoor departementen nu vaker incidentele suppletoire begrotingswetten aan uw Kamer moeten voorleggen. Indien zij dat niet tijdig doen, leidt dit onder de nieuwe CW 2016 tot onrechtmatigheden.

Daarnaast zie ik dat na het IBO «Regeldruk en Controletoeren» in 2004 is besloten om het three lines model⁴ strikter in te vullen, waardoor sommige taken van de ADR naar de financiële functie van de departementen zijn geschoven. Als goede ontwikkeling zie ik dat bij diverse departementen meer aandacht uitgaat naar de interne controlefunctie. Daarbij geldt in den brede dat het voor de gehele financiële functie steeds lastiger wordt om nieuwe medewerkers aan te trekken, vooral op het meer specialistische terrein van verantwoording. Een extra investering in nieuw personeel is op dit moment geen oplossing voor voldoende capaciteit voor nu en voor de nabije toekomst. De huidige wervingsopgave is op dit moment al een uitdaging op zichzelf. In 2020 heeft de Auditdienst Rijk een onderzoek gedaan naar de financiële functie⁵. Uit dit rapport blijkt dat een klein deel van de uitstroom ontstaat doordat medewerkers met pensioen gaan en een grootste deel van de uitstroom wordt veroorzaakt door een hogere uitstroom van regulier personeel. Het vasthouden van het zittende personeel verdient ook aandacht. Leidinggevenden in de financiële functie geven aan een grote opleidingsbehoefte te zien in data-analyse en nieuwe ICT.

Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid zal ik steeds zoeken naar de verbeteringen die bijdragen aan de financiële functie en het financieel beheer, zoals het versterken van de interdepartementale samenwerking,

² Technische briefing taskforce financieel beheer | Debat Gemist (tweedekamer.nl).

³ Inventarisatie omvang financiële functie 2021 – door DGRB.

⁴ Three lines model van het IIA – juli 2020.

⁵ Inventarisatie Financiële functie – Auditdienst Rijk – 19 maart 2020 – in opdracht van DG Rijksbegroting.

de werving van financial trainees bij het Rijk en het vergroten van kennis en informatie-uitwisseling.

Vergroten van kennis en informatie-uitwisseling

De Taskforce heeft tevens als opdracht om te kijken hoe we de kennis over financieel beheer bij de departementen kunnen vergroten en de informatie-uitwisseling kunnen versterken. Op verschillende onderwerpen op het terrein van financieel beheer is de kennis onder financiële medewerkers schaars (zoals bijvoorbeeld verplichtingenbeheer) en meer algemeen is de kennis van financiële processen binnen departementen een punt van aandacht. De Taskforce heeft op een aantal inhoudelijke onderwerpen expertsessies georganiseerd (verplichtingenbeheer, ISB's en toelichtingen op het belang van financieel beheer) en vooral gestimuleerd dat medewerkers van departementen met vergelijkbare taken elkaar beter kennen, zodat zij over en weer kennis en dilemma's met elkaar kunnen uitwisselen. Ik ga vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid verder met het aanbieden van expertsessies aan de departementen op de onderwerpen waar zij behoefte aan hebben en waarvan ik het van belang acht dat daar aandacht aan wordt besteed. Ik raadpleeg daarvoor de directeuren FEZ en kijk naar de onderwerpen op het gebied van financieel beheer waar tekortkomingen op voorkomen. De Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering investeert in de kennis over financieel beheer via de opleidingen. Deze opleidingen zijn praktijkgericht en worden steeds aangepast aan de ontwikkelingen in de financiële functie. De Taskforce denkt mee in het aanvullen van specifieke kennis en training op verplichtingenbeheer en risicomanagement. Tevens zal ik medewerkers van het Ministerie van Financiën laten deelnemen in sessies ter versterking van de kennis over financieel beheer bij de verschillende departementen. Zoals bijvoorbeeld in april 2023 tijdens de door het Ministerie van VWS georganiseerde evaluatie van het jaarverslag. Daarnaast investeer ik in de interdepartementale samenwerking via verschillende inhoudelijk onderwerpen, zoals risicomanagement en de toekomst van de financiële administraties.

De Taskforce zal de komende periode nog verder werken aan een aantal onderwerpen om de kennis te vergroten en de informatie-uitwisseling te versterken. Op verschillende onderwerpen verzorgt de Taskforce extra uitleg, bijvoorbeeld over verplichtingenbeheer, hoe een plan van aanpak te maken voor een onvolkomenheid, data gedreven control en de toepassing van incidentele suppletoire begrotingen. De Taskforce zorgt ervoor dat goede voorbeelden interdepartementaal met elkaar worden gedeeld en moedigt de departementen aan om het leren over financieel beheer te versterken.

Vervolg van de Taskforce Verbetering Financieel beheer

Het verbeteren van financieel beheer vraagt tijd en met name veel aandacht. Ik heb de Taskforce gevraagd om actief te blijven op het vergroten van de aandacht voor financieel beheer in de ambtelijke top en heb daarom besloten om door te gaan met deze Taskforce. Ik zal invulling blijven geven aan de inhoudelijke lijnen en bezien of nieuwe inhoudelijke prioriteiten moeten worden toegevoegd. De Taskforce zal mij adviseren welke inhoudelijke prioriteiten voor het komende jaar van belang zijn om op te pakken. In september zal ik u via een volgende brief laten weten hoe ik dat zal doen.

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