

Fiche financiële beleidsvoering en bedrijfsvoering

Versie 16 april 2019, Ministerie van Financiën, Begrotingszaken/BBH

Extern kasbeheer (Administratief beheersinstrument)

Wat is extern kasbeheer?

Kasbeheer betreft het verrichten van betalingen of het innen van vorderingen binnen het Rijk. Het kasbeheer bij het Rijk vormt een onderdeel van financieel beheer op basis van artikel 1.1. van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016).

Onder kasbeheer wordt verstaan: de zorg voor:

- a. het intern betaalbaar stellen van financiële verplichtingen;
- b. het verrichten van betalingen, waaronder onderlinge betalingen tussen dienstonderdelen;
- c. het invorderbaar stellen van vorderingen;
- d. het innen van vorderingen;
- e. het beheer van liquide middelen.

Extern kasbeheer is een instrument van kasbeheer waarmee andere organisaties betrokken worden bij de beleidsuitvoering of de bedrijfsvoering van een ministerie.

Extern kasbeheer bij het Rijk betreft het verrichten van handelingen ten aanzien van het kasbeheer door een functionaris van een organisatie (de externe kasbeheerder) **namens** een dienstonderdeel van het Rijk. Het gaat daarbij in ieder geval om de zorg voor de werking van het kasbeheer door het verrichten van betalingen of het innen van vorderingen namens het Rijk.

Externe kasbeheerder kan in beginsel elke andere organisatie zijn, zoals een ander dienstonderdeel van het Rijk, bijvoorbeeld een ministerie, agentschap, dan wel een decentrale overheid of een private organisatie buiten het Rijk.

Een noodzakelijke voorwaarde daartoe is dat de externe kasbeheerder door middel van een mandaat of van een volmacht kan beschikken over een betaalrekening van het dienstonderdeel van het Rijk namens welke de handelingen (betalen en innen) worden verricht.

Volgens de Algemene wet bestuursrecht is mandaat de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te mogen nemen. Volmacht is de bevoegdheid van een bestuursorgaan (de volmachtgever), aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid (de gevolmachtigde), om in zijn naam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Zie voor nadere regels over mandaat en volmacht voor de bestuursorganen hoofdstuk 10.1.1 van de Awb.

Optie voor comptabele verwerking van de taken op het gebied van kasbeheer

Extern kasbeheer is een optie voor uitbesteding van handelingen op het gebied van het kasbeheer (innen en verrichten van betalingen) ten behoeve van de financieel-administratieve verwerking van programma- en apparaatsgelden van een ministerie aan een ander ministerie of aan een derde partij¹. Van een dergelijke uitbesteding is sprake als een minister die verantwoordelijk is voor, bijvoorbeeld een subsidieregeling of een (groot) project, structureel door een dienstonderdeel van een ander ministerie of door een derde partij in naam van het eerstgenoemde ministerie het kasbeheer laat uitvoeren. Bij de uitvoering van een subsidieregeling ten aanzien van het kasbeheer kan het gaan om de bevoorschotting, de uitbetaling, de eindafrekening, de eventuele terugvordering of nabetaling e.d..

Geen budgetoverdracht

Extern kasbeheer is alleen een optie als de programma- en/of apparaatsbudgetten op de begroting (blijven) staan van de minister die verantwoordelijk is voor het beleid. Als budgetten worden overgedragen van het beleidsverantwoordelijke ministerie naar het ministerie dat beleid of de bedrijfsvoering gaat uitvoeren of naar het ministerie dat de opdracht aanneemt, dan is er geen sprake van extern kasbeheer, want dan wordt het kasbeheer immers verricht in naam van de minister die het beleid uitvoert.

¹ Voor nadere informatie: zie het fiche *Comptabele verwerking van uitbesteding van beleidsuitvoering en/of bedrijfsvoering*.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

Organisatorische aspecten van extern kasbeheer

Mandaat nodig

Extern kasbeheer geschiedt *namens* een (andere) organisatie van het Rijk. Daartoe is een voldoende mandaat nodig.

De organisatie die mandaat (of volmacht) verleent blijft volledig verantwoordelijk voor (de gevolgen van) alle handelingen, dit wil zeggen de verplichtingen die worden aangegaan, handelingen ten aanzien van het kasbeheer, administratieve verwerking e.d., zolang die handelingen binnen het mandaat (of volmacht) vallen.

Van belang is daarom dat de mandaatverlening voldoende duidelijk de rechten en plichten van de mandaatgever (of volmachtverlener) en de gemandateerde (gevolmachtigde) vastlegt. Een belangrijk aspect van extern kasbeheer is dat de gemandateerde (externe kasbeheerder) moet kunnen beschikken over een betaalrekening van de mandaatgever. Daartoe is een volmacht nodig. Zie voor het verlenen van volmacht naast de regels in hoofdstuk 10 van de Awb ook artikel 3 van de Regeling financieel beheer.

Als een gemandateerde niet de beschikking heeft over een betaalrekening van de mandaatgever, maar financiële middelen op een eigen betaalrekening door de mandaatgever beschikbaar gesteld krijgt, is er geen sprake van extern kasbeheer, want dan worden de financiële middelen niet namens de gemandateerde ontvangen. Afhankelijk van de concrete regeling van het mandaat, vinden in zulke gevallen in het algemeen de kasbeheerhandelingen in eerste aanleg voor eigen rekening en risico van de gemandateerde plaats. Deze kan vervolgens de financiële gevolgen daarvan via een financiële verantwoording achteraf bij de mandaatgever in rekening brengen. In feite is er dan sprake van uitbesteding van handelingen ten aanzien van het kasbeheer in een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie (en niet in naam van).

Voor- en nadelen van extern kasbeheer

De voordelen van extern kasbeheer liggen voornamelijk op het administratieve vlak en bij de verantwoording die door de beleidsverantwoordelijke minister in het kader van de jaarrekening moet worden afgelegd. Bij extern kasbeheer maakt de gemandateerde (externe kasbeheerder) gebruik van een betaalrekening die op naam staat van de mandaatgever. Met de betrokken bank- of financiële instelling kan geregeld worden dat - naast de externe kasbeheerder - de mandaatgever voortdurend toegang heeft tot die rekening en via de dagafschriften inzicht heeft in het verloop van het saldo op die rekening. Uit een oogpunt van controle en financieel beheer (interne sturing en verantwoording) verdient dit aanbeveling, omdat de mandaatgever daarmee aan het eind van elke maand voor het opstellen van de maandelijkse saldibalans direct over de relevante financiële informatie van die betaalrekening beschikt. Dat geldt ook voor de jaarverantwoording. Per ultimo van een jaar bestaat direct het benodigde inzicht en is de mandaatgever niet (uitsluitend) afhankelijk van een – onvermijdelijk met vertraging – door de gemandateerde af te leggen aparte verantwoording.

Een tweede voordeel is dat de mandaatgever niet periodiek de liquiditeitspositie van de gemandateerde hoeft vast te stellen en via bevoorschotting op peil hoeft te houden. Daardoor is er – ten opzichte van de situatie waarin de gemandateerde het kasbeheer via een eigen betaalrekening laat lopen (dus geen extern kasbeheer) - veel minder behoefte aan een soms intensieve informatie-uitwisseling over de liquiditeitspositie van de gemandateerde. En bij extern kasbeheer loopt de mandaatgever ook niet het risico van een te ruime bevoorschotting en daarmee het risico dat bij controle “parkeren van begrotingsgeld”² wordt vastgesteld op basis van artikel 13, derde lid, van de Regeling financieel beheer.

Een derde voordeel van extern kasbeheer is de afwezigheid van rentederving. Voorschotbetalingen naar de eigen betaalrekening van de gemandateerde organisatie kunnen immers achterwege blijven. Het geld verlaat de schatkist pas op de momenten dat de bedragen nodig zijn voor de betaling aan de uiteindelijke begunstigden. Van rentederving kan overigens alleen sprake zijn als de gemandateerde geen ander ministerie is (bijvoorbeeld een uitvoerende dienst of agentschap), dus niet tot het Rijk behoort.

² Van “parkeren van begrotingsgeld” is sprake als begrotingsgeld ten laste van een eerder begrotingsjaar wordt gebracht, dan het jaar waarop de uitgaven inhoudelijk betrekking (moeten) hebben. Een te ruime bevoorschotting van een intermediaire partij (de opdrachtnemer) kan daartoe leiden.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

Als nadeel zou kunnen worden genoemd de noodzaak die bij extern kasbeheer ontstaat om een andere organisatie de feitelijke mogelijkheid te geven om over de "kas" van een beleidsverantwoordelijk ministerie te beschikken. Met een goede mandaatregeling zijn de risico's daarvan beheersbaar te maken. Bovendien is er naast de "normale" verantwoording die de gemandateerde - bijvoorbeeld jaarlijks - moet afleggen over de uitvoering van zijn gemandateerde bevoegdheden, de mogelijkheid voor de mandaatgever om de dagafschriften van de betaalrekening in te zien.

Relevante regelgeving,

- Hoofdstuk 10.1.1 van de Awb over verlening van mandaat en volmacht door een bestuursorgaan.
- Artikel 3, van de Regeling financieel beheer.
- Mandaatregelingen van de betrokken organisaties.

Relevante aspecten vanuit financiële beheersing en financieel beheer

- Administratie
- Audit
- Autorisatie/budgetrecht
- Beleidscontrol
- Beleidsuitvoering

- Begrotingsbeheer
- Begrotings- en verantwoordingsproces
- Financieel beheer
- Materieelbeheer
- Ministeriële verantwoordelijkheid

De aangekruiste aspecten worden hieronder aan de hand van een voorbeeld verduidelijkt.

Administratie

De handelingen ten aanzien van het kasbeheer, zoals het doen van betalingen en innen van ontvangsten inzake lening voor de inburgering die agentschap DUO van het Ministerie van OCW *namens* Ministerie van SZW verricht, is een voorbeeld van extern kasbeheer. De door agentschap DUO gevoerde administratie voor het betalen van inburgeringsleningen wordt beschouwd uiteindelijk deel uit te maken van de financiële administratie van Ministerie SZW.

In de balans van agentschap DUO van het Ministerie van OCW en de saldibalans van het Ministerie van OCW verschijnt (dus) geen vordering/schuld-relatie met Ministerie SZW.

Audit

Fouten en onzekerheden in de financiële verantwoordingsinformatie over de inburgeringsleningen afkomstig uit de door het agentschap DUO van het Ministerie OCW gevoerde administratie inzake deze leningen worden betrokken bij de rechtmatigheidscontrole van het jaarverslag van Ministerie van SZW dat verantwoordelijk is voor het beleid.

Begrotingsbeheer en financieel beheer

Begroting Ministerie van SZW

1. Uitgaven: € Y aan verstrekte inburgeringsleningen (programma).

Realisatie: Dit bedrag wordt van de door agentschap DUO van OCW beheerde betaalrekening ten name van SZW) betaald en door SZW rechtstreeks ten laste van het betrokken beleidsartikel, subartikel programma, worden geboekt.

2. Uitgaven: € Z aan uitvoeringskosten voor het agentschap DUO van Ministerie van OCW (apparaat).

Realisatie: Dit bedrag wordt van de door het agentschap DUO van OCW beheerde betaalrekening (ten name van Ministerie van SZW) betaald aan het agentschap van DUO.nl (overboeking naar

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

een eigen bankrekening van DUO) en kan dan door Ministerie van SZW rechtstreeks ten laste van het betrokken beleidsartikel, subartikel apparaat, worden geboekt.

3. Ontvangsten: € X terug betaalde leningen voor inburgering (programma).

Realisatie: Dit bedrag komt binnen op de door agentschap DUO van Ministerie van OCW beheerde betaalrekening (ten name van Ministerie van SZW) en kan dan door Ministerie van SZW rechtstreeks ten gunste van het betrokken beleidsartikel worden geboekt.

NB. In verband met informatieverstrekking aan de Staten-Generaal over ook alle apparaatsuitgaven, is het van belang dat Ministerie van SZW de uitvoeringskosten (€ Z) apart in de financiële administratie verwerkt.

Begroting agentschap DUO van Ministerie OCW

1. Baten: € Z aan vergoeding uitvoeringskosten.

Realisatie: Dit bedrag wordt door DUO ten gunste van de eigen begroting geboekt, zodra het op de eigen bankrekening wordt bijgeschreven.

Als tweede voorbeeld van een extern kasbeheerder kan worden genoemd de door de Belastingdienst uitgevoerde toeslagregeling voor de kinderopvang ten behoeve van het Ministerie van SZW of de huurtoeslagregeling ten behoeve het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Betrokkenheid vakdepartement

Beleidsdirectie van het beleidsverantwoordelijke ministerie

Deze directie is verantwoordelijk voor de kaderstelling van het beleidsveld door middel van regelgeving en regievoering.

Deze directie is daarmee ook, in afstemming met de uitvoeringsorganisatie, verantwoordelijk voor een doelmatige administratieve organisatie van de uitvoering door de uitvoeringsorganisatie. Daaronder vallen ook heldere afspraken over de wederzijdse rechten, plichten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede een adequate regeling van het mandaat voor de uitvoeringsorganisatie.

Uitvoeringsorganisatie

Deze organisatie is binnen de gemaakte afspraken en mandaatregeling ten opzichte van het beleidsverantwoordelijke ministerie verantwoordelijk voor een doelmatige en rechtmatig nakoming van de gemaakte afspraken. Echter, vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid ligt de (uiteindelijke) verantwoordelijkheid bij het de minister die verantwoordelijk is voor het beleid.

FEZ

Als beleids- en financiële controller adviseert FEZ over de inhoud van de regelgeving, de administratieve organisatie van de uitvoering, de te maken afspraken over de uitvoering en de mandaatregeling.

Verder faciliteert FEZ het zo nodig openen van een specifieke betaalrekening en de verlening van volmacht voor die rekening van de uitvoeringsorganisatie.

Juridische directie

De juridische directie adviseert over de juridische vormgeving en de inhoud van de regelgeving, de te maken afspraken over de uitvoering en de mandaatregeling.

ADR

Vanuit controle-optiek is er geen specifieke betrokkenheid voor de ADR. De controle van de uitvoering vindt plaats in het kader van het reguliere controle- en verantwoordingsproces.

De ADR kan vooraf gevraagd worden, vanuit het controle- en verantwoordingsperspectief, te adviseren over de voorgenomen regelgeving, de administratieve organisatie, de te maken afspraken en de mandaatregeling.

Betrokkenheid Ministerie van Financiën

De IRF is betrokken bij de opzet en de uitwerking van het beleid in het kader van haar reguliere financiële toezicht op het vakdepartement.

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*

Als de uitvoeringsorganisatie een agentschap is, dan is ook de directie Begrotingszaken (afdeling BBE) bij de opzet en uitwerking van het beleid betrokken. Verder kan het Ministerie van Financien bij extern kasbeheer betrokken zijn voor de bankrekening ten behoeve van de volmachtgever die door de gevolmachtigde wordt beheerd.

Betrokkenheid Tweede Kamer/Eerste Kamer
--

Er is geen specifieke betrokkenheid van de Staten-Generaal.

Betrokkenheid Algemene Rekenkamer
--

Vanuit controle-optiek is er geen specifieke betrokkenheid voor de Algemene Rekenkamer. De controle van de uitvoering vindt plaats in het kader van het reguliere controle- en verantwoordingsproces.

oOo

Disclaimer:

*Dit fiche is een informatief document ter toelichting van enkele comptabele onderwerpen. Het dient dus alleen als hulpmiddel en heeft **geen** status van juridische regelgeving of bestuurlijke afspraak.*