

Vergaderjaar 1987–1988

19 395 **Het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de rijksdienst**

Nr. 15 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 februari 1988

Op 15 juli 1987 heb ik namens het kabinet het Plan van aanpak comptabel bestel (Kamerstukken II, 1986–1987, 19 395, nr. 14) aan de Tweede Kamer gestuurd. Op 29 februari a.s. zal een uitgebreide commissievergadering van de Commissie voor de Rijksuitgaven gewijd worden aan deze brief. Ter ondersteuning van dit overleg doe ik u door middel van deze brief de eerste voortgangsrapportage toekomen.

Tevens bied ik u hierbij aan het rapport van de Interdepartementale werkgroep structurering en uitbesteding van accountantswerkzaamheden (Wergroep Peschar II)¹.

1. Algemeen

In het plan van aanpak heb ik uiteengezet dat wat kortweg wordt aangeduid met «de verbetering van het comptabele bestel» in feite een zeer complex geheel vormt van verschillende in elkaar grijpende activiteiten om een viertal doeleinden te bereiken, te weten:

- Het tot stand brengen van een administratieve organisatie bij de ministeries die een ordelijke begrotingsvoorbereiding en een rechtmatige en doelmatige begrotingsuitvoering mogelijk maakt, die compleet en duidelijk omschreven is en waarin, mede ten behoeve van de beheersing van de uitgaven, de verplichtingen- en kassfeer geïntegreerd zijn ondergebracht;
- Het bereiken van een zodanige accountantscontrole bij de ministeries dat de gehele administratie daaraan onderworpen wordt en dat de rekeningen en verantwoordingen voorzien worden van een (goedkeurende) accountantsverklaring;
- Het bewerkstelligen van een zodanige financiële informatievoorziening tussen de verschillende ministeries en het ministerie van Financiën en tussen de regering en het parlement dat een snelle efficiënte informatieverstrekking over begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording plaatsvindt;
- Het zodanig wijzigen van de inrichting en presentatie van ontwerp-begrotingen, suppletore begrotingen, budgettaire nota's en rekeningen dat

¹ Ter inzage gelegd op bibliotheek.

het parlement beter in staat gesteld wordt het budget- en autorisatierecht uit te oefenen.

In het plan van aanpak is aangegeven door middel van welke deelactiviteiten het werk wordt aangepakt, hoe de samenhang tussen deze deelactiviteiten is en hoe de taken, overeenkomstig de verschillende verantwoordelijkheden, zijn verdeeld.

De brief was een momentopname van de in gang gezette ontwikkelingen.

Gebruikmakend van de in de brief van 15 juli 1987 gehanteerde indeling en het geschetste kader wordt in deze voortgangsrapportage per onderdeel aangegeven welke vorderingen zijn gemaakt, of er vertragingen zijn opgetreden en of er onzekerheden zijn gerezen die mogelijk in vertragingen kunnen uitmonden.

Achtereenvolgens zal aandacht worden geschonken aan de gemeenschappelijke (centrale) activiteiten, de departementale activiteiten en de financiële en personele aspecten. Tot slot wordt bezien welke conclusies aan het geschetste beeld verbonden moeten worden. Wat deze conclusies betreft zij opgemerkt dat veel activiteiten van de operatie comptabel bestel op schema liggen. Enige zorg moet evenwel uitgesproken worden over het tijdschema voor de ontwikkeling en invoering van de geautomatiseerde financieel-administratieve systemen.

2. Gemeenschappelijke activiteiten

Met gemeenschappelijke activiteiten worden de activiteiten bedoeld die weliswaar in overleg tussen de minister van Financiën en de overige ministers verricht worden, maar waarvoor de eerstgenoemde de primaire verantwoordelijkheid draagt en waarvoor hij derhalve op dit terrein een initiërende en coördinerende rol vervult. In bijlage 1 is een samenvattend overzicht met een geactualiseerd tijdschema opgenomen.

Begrotingspresentatie

Op 2 december 1987 heb ik, overeenkomstig de afspraak, voorstellen bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de inrichting en presentatie van de begroting (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 392, nr. 1). Inmiddels is het overleg tussen de Tweede Kamer en de vakministers over deze voorstellen gaande. Een spoedige afronding van dit overleg, uitmondend in overeenstemming over de artikelindeling en inhoud van de artikelsgewijze toelichting, is gewenst met het oog op de toepassing van de voorstellen bij de begroting van 1989. De omzetting van de begrotingscijfers en de onderbouwing daarvan zal een forse inspanning vergen in de toch al drukke periode van de begrotingsvoorbereiding.

Over de artikelsgewijze toelichting merk ik op dat er rekening mee moet worden gehouden dat de gedetailleerde informatie over de (meerjarige) verplichtingen, zoals weergegeven in de bovengenoemde voorstellen, niet in alle gevallen al bij de begrotingsvoorbereiding 1989 zal kunnen worden gegeven. Een fasegewijze totstandkoming van deze informatie zal bij een aantal departementen samenhangen met het pas geleidelijk aan gereedkomen van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministraties.

Comptabele wet- en regelgeving

De veranderingen in het comptabele bestel dienen tijdig hun grondslag te vinden in de Comptabiliteitswet 1976 (CW'76) en lagere comptabele regelgeving.

In december vorig jaar is een belangrijke stap gezet door het van kracht worden van de derde wijziging van de CW'76 (Stb. 1987, 606). Ik ben de leden van de Staten-Generaal erkentelijk voor de spoed die bij de

behandeling van dit wetsvoorstel is betracht. Mede daardoor kon nog juist de wettelijke basis worden gelegd voor een aantal wijzigingen in de begroting 1988 waarop in de voorbereiding al was geanticipeerd. Het concept van de vierde wijziging van de CW'76 is op 3 november 1987 naar de Algemene Rekenkamer gestuurd. Op 4 februari jl. is het commentaar van de Algemene Rekenkamer ontvangen. Ik verwacht dat dit wetsvoorstel het parlement nog voor de a.s. zomer bereikt.

Het gedeelte van de CW'76 dat de rol van de Algemene Rekenkamer behandelt, is in de fasegewijze herziening nog niet betrokken geweest. Dit zal gebeuren in het kader van de vijfde wijziging van de CW'76. Zowel bij de Algemene Rekenkamer als op mijn ministerie wordt hieraan thans gewerkt. Het is mijn streven om de Tweede Kamer ook dit wetsvoorstel nog dit jaar aan te bieden.

Naast de herziening van de CW'76 is er ook veel aandacht voor de aanpassing van de op de CW'76 gebaseerde lagere regelgeving. Het Besluit taak departementale accountantsdienst is op 20 augustus 1987 van kracht geworden (Stb. 1987, 384) en op 21 oktober 1987 werd ook van kracht de op dit besluit steunende Regeling Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten (IODAD). De aanpassing van de Rijksbegrotingsvoorschriften aan de derde wijziging van de CW'76 en aan de nieuwe begrotingspresentatie is in gang gezet. Naar verwachting zal dit werk in maart/april dit jaar zijn afgerond. De herziening van de huidige Beschikking administratie Centrale afdeling Financieel-Economische Zaken (CAFEZ) krijgt momenteel eveneens veel aandacht.

In de volgende paragraaf zal op de betekenis hiervan dieper worden ingegaan.

Volgens de planning dient deze herziening gereed te komen in 1988. In een iets verder verschiet ligt het wijzigen van het Besluit taak CAFEZ. De decentralisatietendens van het financiële beheer noopt tot wijziging daarvan.

Informatievoorziening

De financiële informatievoorziening in de rijksdienst is een belangrijk aandachtsgebied binnen de verbetering van het comptabele bestel. Essentieel is dat men de informatie ontvangt die nodig is voor het uitoefenen van een bepaalde functie. Zo komen de verbeteringen van de presentatie van de begrotingen en de verticale en horizontale toelichting in de Miljoenennota de uitoefening van het budgetrecht ten goede. Op interdepartementaal niveau gaat het erom dat de goede informatie ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding en over de uitvoering van de begrotingen op de juiste plaats komt. Dat dient doelmatig en snel te gebeuren. Automatisering is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Daarbij is afstemming noodzakelijk tussen aan de ene kant het Rijksbegrotings Informatie Systeem (RIS) dat bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting wordt aangepast aan de nieuwe inzichten en aan de andere kant de departementale systemen die bij de directies Financieel-Economische Zaken van de ministeries worden ontwikkeld dan wel worden aangepast. Tussen het RIS en de departementale systemen zal in de toekomst geautomatiseerde gegevensuitwisseling plaatsvinden.

De complexiteit van de afstemmingsproblemen wordt in belangrijke mate veroorzaakt door een tweetal zaken. In de eerste plaats wordt aan de genoemde systemen voor een belangrijk deel gelijktijdig gewerkt terwijl de systemen zich in verschillende ontwikkelingsstadia bevinden en in de tweede plaats is er binnen de rijksdienst sprake van een veelvoud, van elkaar verschillende, departementale beleidsprocessen, die elk een eigen vertaling vinden in ondersteunende financiële systemen.

Bij de behandeling van de derde wijziging van de CW'76 is door leden van de Staten-Generaal gevraagd of de ontwikkeling, die hiervoor als tweede oorzaak van de afstemmingsproblemen is genoemd, niet het aangrijpingspunt zou moeten zijn voor de oplossing ervan. Met andere woorden, zou er niet gewerkt moeten worden aan een uniform begrotingsinformatiesysteem voor alle departementen.

Het kabinet acht deze benadering niet wenselijk. Ik benadruk daarbij, evenals ik in het plan van aanpak heb gedaan, dat de financieel-administratieve systemen weliswaar op geaggregeerd niveau dezelfde gegevens dienen te produceren dan wel dienen te verwerken, maar dat de basisprocessen die tot deze gegevens leiden een grote mate van diversiteit vertonen. Met de ontwikkeling van een uniform begrotingsinformatiesysteem zou bovendien een projekt worden opgezet dat niet te besturen is. Als men ziet voor welk een karwei de afzonderlijke departementen, die met de bouw van hun systemen bezig zijn, zich gesteld zien, niet alleen om automatiserings-technische redenen maar vooral om de systemen op doelmatige wijze aan te laten sluiten aan de specifieke eisen die het gekozen beheersconcept en de administratieve organisatie rond het uit te voeren beleid stellen, dan moet men constateren dat een groot probleem zou rijzen door te proberen voor de gehele rijksdienst een kleinste gemene veelvoud te vinden. Ik wil daarbij niet onvermeld laten dat ook de recente ontwikkeling van een praktijkgeval geen pleidooi is voor een centralistische, uniforme aanpak. Ik doel hier op het CAFA-projekt; een samenwerkingsverband van zeven departementen met als oorspronkelijke gedachte de gemeenschappelijke ontwikkeling van een geautomatiseerd financieel administratiesysteem waarin zowel hoofd- als basisadministraties zijn ondergebracht.

Zoals in mijn brief van 15 juli j.l. is gemeld, is in een eerder stadium de gemeenschappelijke ontwikkeling van de basisadministratie als niet realistisch aangemerkt en op 21 november j.l. heeft de stuurgroep van dit projekt besloten dat vanaf maart 1988, bij het gereedkomen van nieuwe versies van het gemeenschappelijk functioneel ontwerp van de hoofdadministratie, elk departement op eigen wijze richting zal geven aan de realisering van de hierop gebaseerde produktieomgeving. (Voor meer gedetailleerde informatie verwijs ik naar de Appendix bij de beschrijving van de ontwikkelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken in de volgende paragraaf).

Samenvattend, er is geen aanleiding om de rolverdeling, die in het plan van aanpak is uiteengezet, te herzien. De primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoeringstrajekt op de departementen ligt bij de desbetreffende ministers.

Alleen op dat niveau kan een juiste en beheersbare keuze worden gemaakt.

De coördinerende en initiërende rol van de minister van Financiën richt zich op de inhoudelijke criteria waaraan alle departementale administraties moeten voldoen, om te waarborgen dat er voldoende beheersmogelijkheden aanwezig zijn.

Hetzelfde geldt voor de informatie-uitwisseling tussen Financiën en de departementen in het kader van de begrotingsvoorbereiding en -uitvoering.

Ondanks verschillen in de opzet van geautomatiseerde administratieve systemen is het zeer wel mogelijk, zeker op het geaggregeerde niveau van begrotingsartikelen, uniforme informatie, zowel naar inhoud als naar vorm, te produceren waarmee de minister van Financiën de gewenste informatie over het begrotingsproces kan verkrijgen. Hiertoe is het nodig dat de informatiebehoefte van Financiën duidelijk is omschreven. In materiële zin zijn de informatiebehoefte van Financiën en de criteria waaraan de financiële administratieve systemen moeten voldoen, uiteraard in overleg met de ministeries, vastgesteld. Hiermee is een

goede uitgangspositie verkregen om deze materie formeel te verankeren in de nieuwe Regeling administratie CAFEZ. Aan deze activiteit, die de afronding betekent van een langdurig proces van interdepartementaal overleg om het theoretische geïntegreerde verplichtingen-kas-denken te vertalen in doelmatige, en, ook daardoor qua opzet uiteenlopende financieel-administratieve systemen, wordt hoge prioriteit toegekend.

Er wordt een bundeling en systematisering van de comptabele regelgeving voorbereid via het «Handboek financiële informatievoorziening en administratie», dat is bedoeld voor de mensen met een financiële functie binnen de rijksdienst. De planning van de werkzaamheden voorziet in het gereedkomen van de eerste versie in het voorjaar van 1988. Het boek zal zo zijn opgezet dat het gemakkelijk kan worden aangepast aan wijzigingen in de regelgeving.

In samenhang met het hierboven geschetste beeld wordt bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting gewerkt aan de aanpassing van het eerdergenoemde Rijksbegrotings Informatie Systeem. Ook dit systeem moet worden aangepast aan de nieuwe eisen. Voorts dient het geschikt gemaakt te worden voor de geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de ministeries. Dit vernieuwingsproject moet in 1989 tot een operationeel «RIS nieuwe stijl» leiden.

Versnelling van de verantwoording

De versnelling van de verantwoordingsprocedure, inhoudende een versnelling van de indiening van suppletore begrotingen bij de Staten-Generaal en een versnelling van de procedure die moet leiden tot het eerder opmaken van de rekeningen en daarmee tot een tijdiger beoordeling van de rekeningen door de controlerende instanties (Departementale Accountantsdienst, Centrale Accountantsdienst en Algemene Rekenkamer) verloopt voorspoedig.

Een belangrijk onderdeel van die versnelling betreft de inhaal van achterstanden met betrekking tot de jaren tot en met 1986. Er dienen nog 37 suppletore begrotingen te worden vastgesteld. Deze zijn inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend.

De rekeningen tot en met 1986 zijn inmiddels interdepartementaal afgerond met uitzondering van die van Economische Zaken (over 1985 en 1986) en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (over 1986). Deze rekeningen worden thans nog onderzocht. De Rijksrekeningen 1980 t/m 1983 zullen binnen enkele maanden ter goedkeuring aan de Algemene Rekenkamer worden gezonden. Dat geldt ook voor de Rijksrekeningen 1984 t/m 1986 aannemende dat de desbetreffende suppletore begrotingen spoedig in het Staatsblad verschijnen. Nadat de Algemene Rekenkamer deze Rijksrekeningen heeft goedgekeurd, ligt het in mijn voornemen de inhaalactie over de jaren tot en met 1986 in één slag af te ronden door in de tweede helft van dit jaar door middel van één ontwerp-Rekenwet de Rijksrekeningen 1979 t/m 1986 aan de Staten-Generaal over te leggen.

Alle suppletore begrotingen 1987 naar aanleiding van de Voorjaarsnota en bij de Najaarsnota zijn bij de Tweede Kamer ingediend.

Geconstateerd mag worden dat het verloop, in casu de inhaal van de achterstanden, goede perspectieven biedt voor een snelle verantwoording in de toekomst.

De derde wijziging van de CW'76 schrijft voor dat de departementale rekening en het daarbij behorende accountantsrapport voor 1 mei van het

jaar volgend op het begrotingsjaar waarop de rekening betrekking heeft, wordt ingediend bij de minister van Financiën. Dit geschiedt met het oog op de indiening van de geïntegreerde slotwet/rekening op de derde dinsdag van september. Op alle ministeries zijn maatregelen genomen (afspraken over het afsluiten van de boekhouding, tijdige start van de accountantswerkzaamheden e.d.) waarbij er naar gestreefd wordt deze procedure dit jaar voor het eerst, met betrekking tot het begrotingsjaar 1987 te realiseren. De Verrekenregeling die is aangepast om een snelle afsluiting van de departementale boekhouding te bevorderen en die op 1 april 1987 van kracht is geworden, heeft hierop inderdaad de versnellende invloed die ervan werd verwacht.

Accountantscontrole

De gemeenschappelijke activiteiten op het terrein van de accountantscontrole hebben betrekking op :

- de regelgeving;
- de rapportering van de Werkgroep Peschar II;
- de interdepartementale samenwerking op accountancy-gebied (controlebeleid en -richtlijnen, EDP-audit pool, gemeenschappelijke werving van accountantspersoneel en opleidingen).

Zoals hiervoor bij het onderdeel comptabele wet- en regelgeving is aangegeven, is het Besluit taak Departementale Accountants Dienst (DAD) inmiddels in het Staatsblad geplaatst en is ook het Instellingsbesluit IODAD van kracht geworden.

Bij deze brief is het rapport van de Interdepartementale werkgroep structurering en uitbesteding van accountantswerkzaamheden (Werkgroep Peschar II) gevoegd. Dit rapport, dat op 28 januari j.l. gereed kwam, vloeit voort uit de besluitvorming in de ministerraad in mei 1986 naar aanleiding van het rapport Peschar I. Hierover heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd met mijn brief van 13 juni 1986 (Kamerstukken II, 1985-1986, 19 395, nr. 2). Deze besluitvorming hield met betrekking tot het aspect privatisering in dat in de huidige kabinetsperiode ten minste 30% van de bestaande personele capaciteit van de departementale accountantsdiensten wordt uitbesteed. Mede daartoe dienden de departementen voor 1 januari 1987 concrete meerjarige departementale plannen op te stellen. Ter toetsing en begeleiding van deze plannen en advisering daarover is een werkgroep ingesteld met drs. H. Peschar als onafhankelijk voorzitter. Met het uitbrengen van bijgaand rapport zijn de werkzaamheden van deze werkgroep afgesloten. Op basis van haar onderzoek komt de werkgroep tot de conclusie dat de 30% uitbesteding in deze kabinetsperiode gehaald kan worden.

Ten aanzien van de door de werkgroep geformuleerde zes aanbevelingen merk ik het volgende op. De eerste aanbeveling van de werkgroep heeft betrekking op de opvattingen over de betekenis en de reikwijdte van de accountantsverklaring bij een departementale rekening en verantwoording. Bij de vijfde wijziging van de CW'76, die betrekking heeft op de positie van de Algemene Rekenkamer en die volgens de planning nog dit jaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, zal op dit vraagstuk nader worden ingegaan. De controlestructuur bij het Rijk is immers van dien aard dat de Algemene Rekenkamer bij haar controle van de uitgaven en ontvangsten en bij de goedkeuring van de Rijksrekening steunt op de bevindingen van de departementale accountantsdiensten. Via artikel 66 CW'76, dat bij de vijfde wijziging van de CW'76 aan de orde is en waarin de criteria voor de controle van de begrotingsuitgaven worden aangegeven, kan zo worden afgeleid wat de inhoud van de verklaring van een departementale accountantsdienst zou moeten zijn. In samenhang met de vijfde

wijziging van de CW'76 zal in IODAD-verband in samenspraak met de Interdepartementale Overleggroep Financieel-Economische Zaken (IOFEZ) een richtlijn ter zake worden voorbereid.

In de tweede en derde aanbeveling wijst de werkgroep nog eens op het belang dat in de jaarlijkse departementale controleplannen een opgave wordt opgenomen van de benodigde personele en materiële middelen en van de voorgenomen alsmede de gerealiseerde uitbesteding, hetgeen ik ten volle onderschrijf.

De vierde aanbeveling heeft betrekking op het ontwikkelen van een operationele definitie van uitbesteding. Het IODAD is inmiddels gevraagd voorstellen ter zake te doen. Ten aanzien van het uitbestedingsbeleid verwijs ik naar het gestelde bij de laatste aanbeveling van de werkgroep.

In de vijfde aanbeveling wordt gewezen op het belang van het gestructureerde overleg tussen het departementale management en de accountantsdienst.

Inmiddels is dit overleg op alle ministeries ingesteld.

De laatste aanbeveling van de werkgroep – een nader onderzoek naar de minimumformatie van een departementale accountantsdienst – zal in IODAD-verband nader worden gezien. Ik benadruk in dit kader de constatering van de werkgroep dat met betrekking tot het gewenste niveau van uitbesteding de overweging van belang is dat de departementale accountantsdienst een minimum eigen personeelsomvang behoeft om de kwaliteit en de continuïteit van de controle te waarborgen. Het inschakelen van externe accountantskantoren bij de taakuitvoering van departementale accountantsdiensten heeft primair tot doel te komen tot een kostenverlaging of tot een verbetering van de totale taakuitvoering (bijvoorbeeld door het uitbesteden van piekwerkzaamheden of van werkzaamheden waarvoor een bijzondere deskundigheid nodig is). Bijzondere omstandigheden (inhaal van achterstanden, vacatures) kunnen tijdelijk nopen tot een grotere uitbesteding dan – gelet op de eigen deskundigheid die binnen het departement aanwezig moet zijn – structureel gewenst is. Per ministerie zal de verhouding tussen de omvang van de uit te besteden werkzaamheden en het totale werkpakket kunnen verschillen als gevolg van de specifieke situatie per departement en het streven naar een gevarieerd werkpakket.

Het toezicht op de uitvoering van de beslissingen als uitvloeisel van de aanbevelingen van de Werkgroep Peschar II beschouw ik als een onderdeel van de toezichthoudende taak van het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting (Centrale Accountantsdienst).

Wat de interdepartementale samenwerking op accountancy-gebied betreft, wijs ik op de volgende punten. Uitgaande van de bovengenoemde richtlijn voor de betekenis en de reikwijdte van de accountantsverklaring van een DAD zullen richtlijnen ten aanzien van de accountantscontrole van specifieke categorieën uitgaven en ontvangsten worden opgesteld. Hiertoe heeft het IODAD thans reeds een aantal werkgroepen ingesteld. Eén van de onderwerpen betreft de uniformering van de controle van de personeelsuitgaven. In gezamenlijk IOFEZ/IODAD-verband zijn nadere aandachtspunten voor de administratieve en controlebepalingen van subsidie- en bijdrageregelingen opgesteld. Het rapport van de Interdepartementale werkgroep Administratieve Standaardbepalingen Subsidie- en bijdrageregelingen is inmiddels uitgebracht aan de ministeries.

Ter uitvoering van het ministerraadsbesluit van 27 februari 1987 tot instelling van een interdepartementale EDP-audit pool is onlangs besloten

deze pool onder te brengen bij de Centrale Accountantsdienst van mijn ministerie.

Voor een goed begrip merk ik op dat een EDP-auditor een (onpartijdige) deskundige is, die een oordeel geeft en adviseert over de kwaliteit (onder andere betrouwbaarheid en continuïteit) van de geautomatiseerde administratieve systemen en de automatiseringsorganisatie binnen een departement. Op dit moment hebben zich naast de Centrale Accountantsdienst zes departementale accountantsdiensten uitgesproken voor deelname aan de pool. Het zijn de accountantsdiensten van: Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Financiën. De deelnemende accountantsdiensten hebben hun voor EDP-audit taken beschikbare formatieplaatsen overgedragen aan het ministerie van Financiën. Ten behoeve van de niet bezette plaatsen is inmiddels een wervingscampagne gestart. Ter formalisering van de EDP-audit pool wordt thans een instellingsbesluit voorbereid. De overige departementen zullen zelf adequaat in EDP-audit werkzaamheden voorzien.

Voor de samenwerking op het gebied van de accountantsopleidingen verwijs ik naar het volgende punt, waarin meer algemeen aandacht wordt besteed aan de opleidingen.

Opleidingen

Bij de Vakopleiding Openbare Financiën (VOF) zijn in januari jl. in experimentele vorm de aangekondigde cursussen voor ambtenaren van middelbaar niveau gestart, zodat tezamen met de cursussen die al werden gegeven, een brede doelgroep kan worden bediend. Naast de VOF, die zich vooral richt op de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ), op de financiële afdelingen bij beleidsonderdelen en het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting van het ministerie van Financiën, is er de ACRO (Accountancy Cursussen voor de Rijksoverheid) waar met name het accountantspersoneel kan worden opgeleid. Ook bij dit laatste instituut wordt het cursusaanbod vergroot door het toevoegen van cursusblokken waarin onder meer aandacht wordt geschonken aan de veranderingen in de Comptabiliteitswet en aan het gebruik van moderne controletechnieken.

VOF en ACRO samen kunnen op alle relevante terreinen van het comptabele bestel bijdragen aan de vorming van de betrokkenen. Het is verheugend te constateren dat er grote belangstelling is voor het volgen van deze opleidingen. Tot slot zij opgemerkt dat door de VOF en de Commissie voor de Rijksuitgaven in september jl. een basiscursus begrotingstechniek is verzorgd voor leden van de Tweede Kamer, kamer- en fractiemedewerkers en parlementaire journalisten.

3. Departementale activiteiten

3.1. Algemeen

In deze paragraaf wordt in aansluiting op het plan van aanpak van 15 juli 1987 gerapporteerd over de ontwikkelingen bij de departementen vanaf medio 1987.

Daarbij zijn zoveel mogelijk dezelfde indeling en dezelfde begrippen en afkortingen gebruikt als in het plan van aanpak.

3.2. Algemene Zaken

Bij het ministerie van Algemene Zaken is het werkterrein van de centrale afdeling FEZ uitgebreid doordat de financiële afdeling van de Rijksvoorlichtingsdienst aan deze centrale afdeling werd toegevoegd.

Hierdoor zijn alle taken op financieel gebied bij één afdeling terecht gekomen hetgeen de financiële bestuurbaarheid ten goede komt. Voorts zijn activiteiten gestart welke tot doel hebben het invoeren van een budgethouders-organisatie. Binnen het departement zijn vijf budgethouders aangewezen. De eerste ervaringen met dit organisatieconcept worden thans geëvalueerd. De opgestelde activiteitenplanning voor het plan van aanpak comptabel bestel behoeft voor 1988 geen aanpassing.

Een extern bureau heeft inmiddels een advies uitgebracht dat voorziet in een verbetering van de *administratieve organisatie*. Op basis van dit advies wordt momenteel door een gezamenlijke inspanning van de centrale afdeling FEZ en de controlerende instantie (de Centrale Accountantsdienst van het ministerie van Financiën) gewerkt aan het aanpassen van de beschrijvingen van de administratieve organisatie aan de gewijzigde organisatorische opzet. Hierdoor worden deze beschrijvingen kwalitatief beter van opzet dan in de oude situatie.

Met betrekking tot de *automatisering* van de administraties kan het volgende worden gemeld. Van de werkzaamheden gericht op het tot stand brengen van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie is de definitie-studie afgerond. Op korte termijn zal overleg met een software-bedrijf worden gevoerd ten behoeve van de te verrichten programmeer-activiteiten.

De *accountantscontrole* zal qua doelmatigheid positief beïnvloed worden door de verbeteringen in de administratieve organisatie. De accountantscontrole over het dienstjaar 1987 zal, evenals voorgaande jaren, het gehele controleterrein bestrijken.

3.3. *Buitenlandse Zaken*

Ten behoeve van de verdere ontwikkeling en implementatie van de Ministeriële Financiële Administratie (MFA) is bij het ministerie van Buitenlandse Zaken als projektorganisatie het Beleidsorgaan Financiële Systemen (BFS) ingesteld, geleid door de directeur van de centrale directie Financieel-Economische Zaken.

Mede ter verbetering van de beheersing van de lopende MFA-projecten zal op korte termijn tevens een projectbureau worden ingesteld. Het binnen de formeel gestelde kaders verkrijgen van kwalitatief voldoende personeel voor financieel-economische, accountants- en automatiseringsfuncties blijft een punt van aanhoudende zorg. Met name op het terrein van de financieel-economische functies is met succes een intern opleidingsprogramma gestart waarmee wordt beoogd de vereiste kwaliteit maximaal vanuit de organisatie zelf op te bouwen.

De beschrijving op hoofdlijnen van de gehele *administratieve organisatie* van het ministerie en de daarin bestaande maatregelen van interne controle is aan een organisatie-adviesbureau uitbesteed. Deze beschrijving, inclusief een knelpunten-analyse, zal naar verwachting medio 1988 zijn afgerond, hetgeen een half jaar later is dan eerder was gemeld. De resultaten van dit onderzoek zullen dienen als uitgangspunt voor een activiteitenplan voor de volgende fase, nl. de gedetailleerde beschrijving van procedures en werkprocessen.

Tegelijkertijd is begonnen met de analyse, evaluatie en vastlegging van procedures rond de verschillende betaalbaarstellingstrajekten. Dit heeft er toe geleid dat inmiddels de procedure-trajekten rond de salarisadministratie van departementsambtenaren, de betaalbaarstellings- en betalingsadministratie op het departement en de Verrekenregeling zijn beschreven en vastgelegd.

Daarenboven wordt een grote inspanning geleverd in de systematisch aanpak van de door de Algemene Rekenkamer veelvuldig gesignaleerde problemen rond de afhandeling van rekeningen buiten begrotingsverband, met als doel de inbreng en instandhouding van correcte standen van rekeningen buiten begrotingsverband. Het nog te realiseren gedeelte van de procedurebeschrijving van de huidige MFA zal overigens nog veel tijd en inspanning vragen, waarbij wordt gestreefd naar afronding eind 1988. Parallel daaraan is een begin gemaakt met een volledige herziening van de Comptabele Handleiding voor de Nederlandse Vertegenwoordigingen in het buitenland.

De voortgang bij de verdere ontwikkeling van de *automatisering* van MFA is bemoedigend. De problematiek van de communicatie tussen verschillende operationele deelsystemen is opgelost, zodat vastgehouden wordt aan de eerdere planning. In de loop van 1987 zijn alle geldstromen door middel van boekingen in de MFA geïncorporeerd. Na een langdurige testperiode is voor alle in gebruik zijnde deelsystemen de doorsluisprocedure, een cruciaal element om te kunnen komen tot een tijdige jaarafsluiting, operationeel geworden. Verder is het salaris-uitbetalingssysteem nu volledig gekoppeld aan de MFA, waardoor voortaan ook op dit punt permanent een confrontatie mogelijk is tussen beschikbare middelen en uitgaven. Momenteel is de aandacht vooral gericht op de ordentelijke procesgang van het gegevensverkeer tussen alle deel-administraties van de MFA. Tevens zal op korte termijn een EDP-audit van het MFA-systeem plaatsvinden. De uitkomsten hiervan zullen de gelegenheid bieden het systeem verder aan de daaraan te stellen eisen aan te passen.

Wat de *accountantscontrole* betreft, heeft in de afgelopen verslagperiode een zwaar accent gelegen op de verbetering van de departementale accountantsdienst. Door een nieuwe leiding, het deelnemen in de interdepartementale EDP-audit pool en het eind 1987 gesloten contract met een accountantskantoor voor tijdelijke inhuur van accountantspersoneel zal een substantiële stap voorwaarts mogelijk zijn. De departementale accountantsdienst heeft in 1987 een moeilijke periode doorgemaakt, waarin veel medewerkers, waaronder de directeur de dienst hebben verlaten. In de loop van 1987 is de werving van nieuwe medewerkers gestart. Per 1 februari 1988 zijn een directeur, een afdelingshoofd, 3 regiohoofden, alsmede een hoofdassistent geworven. Aan de werving van 2 registeraccountants en 10 assistent-accountants wordt met voortvarendheid gewerkt.

In de loop van 1988 zal het controleplan 1987-1990 aan een heroverweging worden onderworpen. Ten aanzien van de problematiek van de controle van projecten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking (OS) zal in de komende jaren een controlebeleid ontwikkeld dienen te worden. Dit controlebeleid zal tot stand moeten komen in overleg met vele betrokkenen en dient afgestemd te zijn op het beleid inzake de ontwikkelingssamenwerking. Hiertoe zullen allereerst de diverse regelingen in beeld gebracht moeten worden en zullen de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle – indien nodig – beschreven en geanalyseerd dienen te worden.

Vervolgens zullen controleprogramma's ontwikkeld gaan worden. Er zal voorts een begin worden gemaakt met de uitbesteding van de controle van projecten.

Vanaf 1989 kunnen daar resultaten van verwacht worden. Gestreefd zal worden naar een zo volledig mogelijke afdekking van het OS-deel van de begroting door middel van controle in het jaar 1990. Het is echter niet waarschijnlijk dat in dat jaar van een volkomen controle ten aanzien van het OS-deel sprake zal zijn.

Ook ten aanzien van het M(inisterie)-gedeelte zal op korte termijn een controlebeleid ontwikkeld moeten worden. Verwacht mag worden dat het M-gedeelte van de begroting met betrekking tot het jaar 1990 wel volledig gecontroleerd kan worden.

3.4. *Justitie*

Bij het ministerie van Justitie wordt de completering van de beschrijving van de *administratieve organisatie* op sectoraal niveau, waarover in het plan van aanpak is gesproken, met behulp van een extern bureau binnen twee maanden gestart. Dit project zal naar verwachting voor 1 januari 1990 zijn afgerond.

Met betrekking tot de *automatisering* van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie kan worden gemeld, dat er momenteel aan wordt gewerkt om het door Justitie op centraal niveau ontwikkelde management-informatiesysteem (JUFIS) zo veel mogelijk aan te passen aan de door het ministerie van Financiën ontwikkelde criteria die dit jaar formeel worden vastgelegd in de nieuwe Regeling administratie CAFIZ. Er is een projectgroep bezig met het treffen van voorzieningen voor vastlegging van meerjarige verplichtingenramingen. Voorts zijn er plannen om het geautomatiseerde gegevensverkeer met Financiën te realiseren met behulp van een zogeheten management-support-systeem. Met dit systeem kunnen gegevens uit JUFIS op verschillende niveaus en in vooraf gedefinieerde vorm worden weergegeven. Op decentraal niveau zal naar verwachting de verplichtingen-kasadministratie medio 1988 operationeel zijn voor de daartoe aangewezen (onderdelen van) begrotingsartikelen hetgeen een halfjaar later is dan eerder was gemeld. De nodige aanpassingen aan het systeem FARA0 voor de politie en het systeem JUFAR voor de gerechten, gevangenissen en rijksinrichtingen ten behoeve van de kindbescherming zijn in technische zin thans gereed en worden op korte termijn onderworpen aan de test- en acceptatiefase.

Met betrekking tot de verbeteringen van de *accountantscontrole* kan worden gemeld, dat de DAD thans werkt aan de introductie van toepassingen van automatiserings-hulpmiddelen bij de controle. Hiertoe is een extern bureau opdracht gegeven medewerkers van de DAD te begeleiden. Organisatorisch is via de oprichting van een audit-committee, per 1 januari 1988, het nodige gedaan om de accountantscontrole geïntegreerd te betrekken bij de overige activiteiten op het terrein van het comptabele bestel. Het departementale controleplan 1988 zal binnenkort in het audit-committee aan de orde komen.

3.5. *Binnenlandse Zaken*

Bij het ministerie van Binnenlandse zaken is de reorganisatie van de centrale directie FEZ, met het doel deze directie te versterken, vrijwel afgerond. Het grote aantal vacatures na de uitbreiding van de directie is in de tweede helft van 1987 grotendeels vervuld. Een uitzondering hierop vormen enige sleutelfuncties die, als gevolg van de bekende schaarste, moeilijk op te vullen zijn. Bij het departement wordt een stimulerend beleid gevoerd met betrekking tot het volgen van met name financieel-economische opleidingen en cursussen.

Het project ter versterking van de financieel-economische functie binnen de dienstonderdelen, waarvan eerder was gemeld dat dit in fasen zal verlopen, moest door gebrek aan personele capaciteit enigszins in de tijd worden opgeschoven. Het is de bedoeling dat in 1989, mede op basis van de resultaten van de per 1 januari 1988 van start gegane proeftuinen zelfbeheer Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur en directie Brandweer, het project wordt afgerond.

De *administratieve organisatie* is in overleg met de proefprojecten afgestemd op de proeftuinsituatie. De nadere uitwerking naar een gedecentraliseerde financiële functie vindt plaats in een interactief proces waarbij de activiteiten rond de totstandkoming van het Handboek Administratieve Organisatie en een nieuw te ontwikkelen basisadministratiesysteem voor de beleidsdirecties worden betrokken. Ook de realisatie van dit handboek heeft als gevolg van genoemde capaciteitsproblemen enige achterstand opgelopen. Inmiddels is een eerste versie van het handboek gereed.

Wat de *automatisering* betreft, kan gemeld worden dat per 1 januari 1988 voor de hoofdadministratie bij FEZ, alsmede voor de budgethouder Brandweer, een proefproductie van CAFA-I¹ is begonnen. De financiële basisgegevens van de desbetreffende budgethouder worden aangeleverd door middel van een tijdelijke koppeling met het Financieel Administratiesysteem (FAS). Voor de basisadministratie is het in het plan van aanpak vermelde onderzoek naar de integratie van CAFA-I met het FAS positief uitgevallen. In samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal deze integratie (CAFAS geheten) ter hand worden genomen. Daarbij zal FAS worden uitgebouwd tot een decentraal financieel-informatiesysteem. Het streven is er op gericht het CAFAS-systeem per 1 januari 1989 in gebruik te nemen.

Met betrekking tot de *accountantscontrole* zij opgemerkt dat in 1988 op de ingeslagen weg zal worden voortgegaan. De uitgangspunten die in het controleplan 1987 zijn neergelegd, hebben ook voor 1988 hun geldigheid behouden. Het gevoerde beleid met betrekking tot uitbesteding wordt ook in 1988 voortgezet. De voorgenomen uitbestedingen 1987 zijn gerealiseerd en de daaruit voortvloeiende reviews zullen in 1988 plaats vinden. Als uitvloeisel van dit beleid is besloten tot uitbesteding van de controle op het arbeidsmarkt- en opleidingsfonds, terwijl in samenwerking met de andere CAFA-departementen de controle op de uitgaven van het CAFA-bureau wordt uitbesteed. Behoudens het voorafgaande zal de uitbesteding geen wijziging ondergaan. De controle in 1987 heeft nagenoeg een zelfde deel van de uitgaven en ontvangsten omvat als in 1986. De benodigde capaciteit voor 1988 blijft op hetzelfde niveau als in het controleplan 1987 is aangegeven. Voor de kwalitatieve uitbreiding tot het benodigde niveau is thans een wervingscampagne gaande.

Appendix

Bij het project van de Coördinatiecommissie Automatisering Financiële Administraties (CAFA) is in 1987 een proefproductieversie van het management-informatiesysteem CAFA-I gereed gekomen. De huidige versie van dit systeem is echter niet van dien aard dat, zoals in het plan van aanpak is gemeld, CAFA-I bij zes ministeries in de praktijk kan worden beproefd. CAFA-I is thans slechts beschikbaar voor één apparaat/programmatuurlijn. Aangezien niet alle CAFA-ministeries dezelfde apparaat- en programmatuurlijn hebben, wordt momenteel gewerkt aan versies voor nog twee andere apparaat/programmatuurlijnen.

Aangezien de fase van ontwikkeling, waarin de CAFA-deelnemers verkeren, verschilt per ministerie, evenals de prioriteitenstelling per ministerie, zal de technische systeembouw in CAFA-verband geschieden. Deze technische systeembouw zal door individuele ministeries of combinatie van enkele ministeries geschieden. Daarmee wordt bereikt dat enerzijds als startpunt een collectief gedragen functioneel systeem bestaat en anderzijds dat een productieversie op het goede moment en in de juiste detaillering per ministerie gebruikt kan worden. Bij de verdere ontwikkeling (per departement) zullen ook aanpassingen worden betrokken naar aanleiding van de te wijzigen begrotingspresentatie.

¹ Zie appendix bij deze paragraaf.

3.6. *Onderwijs en Wetenschappen*

Vanuit de in het verleden gemaakte beschrijvingen wordt bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, zoals in het plan van aanpak is beschreven, per directie de *administratieve organisatie* aangepast en geaktualiseerd. Met name in 1988 en volgende jaren zullen de administratieve organisatie bij de directies, de invoering van financiële informatiesystemen en de aanpassing van de directie FEZ en de DAD een aanzienlijke inspanning vergen. Zoals bekend, maakt de beschrijving van de administratieve organisatie deel uit van het project Verbetering Financieel Beheer (VFB) dat, zoals eerder gemeld, in 1990 zal worden voltooid. Er is thans geen reden deze planning bij te stellen.

Met betrekking tot de *automatisering* moet thans gemeld worden dat de invoering van het systeem voor de hoofdadministratie bij FEZ (CAFA-I) vertraging ondervindt. De basisadministratie, ofwel de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, wordt thans, conform de planning, ingevoerd bij een aantal «koploperdirecties» die sinds 1 januari 1988 als budgethouders de eerste versie van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie in proefgebruik hebben genomen. Fasegewijs zal de *functionaliteit worden uitgebreid via latere versies*. De ervaringen die worden opgedaan bij het proefgebruik zullen ten goede komen aan de introductie van het systeem bij die budgethouders die op een later tijdstip in de operationale fase verkeren. Opgemerkt zij overigens dat de verplichtingen-kasadministratie als basis alleen niet voldoende is. Noodzakelijk is ook een koppeling aan gegevensopslag-systemen met basisregistratie van bijvoorbeeld onderwijsontvangenden en toepassingsystemen (calculatiemodellen).

Uit het in december 1987 vastgestelde controleplan voor de jaren 1988 tot en met 1992 blijkt, dat de gehele departementale rekening aan *accountantscontrole* zal worden onderworpen. De DAD is nauw bij de actualisering van de beschrijvingen van de administratieve organisatie betrokken.

3.7. *Financiën (het beheer van hoofdstuk IX-A en IX-B)*

In aanvulling op hetgeen in het plan van aanpak is gesteld, kan thans gemeld worden dat een concrete fasering van de beschrijving van de *administratieve organisatie* van het gehele ministerie van Financiën voor 1988 en 1989 is opgesteld. Geleidelijk zal een Handboek administratieve organisatie per directie tot stand komen. De werkzaamheden worden begeleid door een extern bureau. Bij verschillende beleidsdirecties zijn de werkzaamheden voor de beschrijving van de administratieve organisatie inmiddels ter hand genomen.

Wat betreft de *automatisering* kan opgemerkt worden dat door de koppeling van de, in het plan van aanpak genoemde, geautomatiseerde financiële informatiesystemen CAFA-I en FINTIS één systeem is ontstaan dat het financieel beheerssysteem wordt genoemd. Hierin is thans de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie opgenomen. Begin 1988 is, zoals gepland, de proefproductie met het financieel beheerssysteem van start gegaan bij een aantal budgethouders, te weten de directies Financieringen, Organisatie van de Belastingdienst en Domeinen. Voorts zal het financieel beheerssysteem in 1988 als proef worden aangewend ter ondersteuning van de decentralisatie van de apparaatsuitgaven. Voor 1988 zijn de bouw van een debiteurenmodule en de uitbouw van het financieel beheerssysteem gepland. Wat betreft de personeelsuitgaven zij opgemerkt dat de koppeling tussen het systeem voor de Interdepartementale Personeelsadministratie en het financieel beheerssysteem

operationeel zal worden gemaakt. Voor de eenheden van de Belastingdienst zal worden onderzocht of een versie van het financieel beheerssysteem op personal computers tot de mogelijkheden behoort.

Op het gebied van de *accountantscontrole* wordt uitvoering gegeven aan het begin 1987 opgesteld beleidsplan. Tot nu toe hebben zich geen vertragingen voorgedaan. De accountantscontrole bij de Belastingdienst is op schema. De Regionale Interne Accountantsdiensten (RIA's) zijn intensief betrokken geweest bij de beschrijving van de administratieve organisatie bij de Belastingdienst. De Interne Accountantsdienst Rijksbelastingen (IAR) heeft daarbij een coördinerende rol vervuld. Per 1 april 1988 zullen de RIA's geïntegreerd worden met de IAR. Zowel bij de departementale accountantsdienst (DAF) als de IAR wordt de kwaliteit van het accountantspersoneel door middel van diverse opleidingen op een hoger peil gebracht, daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de toenemende graad van automatisering binnen het departement en de onderdelen daarvan in de regio. Bij de DAF is sprake van onderbezetting. De capaciteitsproblemen die dat – in relatie tot de rapportage over 1987 voor 1 mei a.s. – oplevert, worden onder meer opgelost door intensieve werving van personeel en tijdelijke uitbesteding van controle-opdrachten. Dergelijke problemen doen zich eveneens voor bij de IAR. Ook daar wordt het middel van uitbesteding en inhuur van externe accountantscapaciteit (met name bij de directie Automatisering Rijksbelastingen in Apeldoorn) gehanteerd.

3.8. *Defensie*

Zoals in het plan van aanpak is gesteld, voldoet bij het ministerie van Defensie de *administratieve organisatie* rond de verplichtingen-kasadministratie aan de te stellen eisen. Het onderzoek naar en de verbetering van de interne controlestructuur is in volle gang. De interne controle bij de Koninklijke landmacht is reeds in belangrijke mate in de nieuwe structuur ingebed, terwijl bij de overige krijgsmachtdelen, alsmede de centrale organisatie in werkgroepsverband goede vooruitgang in het onderzoek naar verbetering is bereikt. Coördinatie vindt plaats door de Stuurgroep Interne Controle Defensie.

Wat de *automatisering* betreft zij opgemerkt, dat de gefaseerde invoering van de vernieuwde geautomatiseerde begrotingsadministratie volgens plan verloopt. De invoering bij de Koninklijke marine (2e fase) is in januari 1988 gerealiseerd. De invoering bij de Koninklijke landmacht (3e fase) zal in april 1988 plaatsvinden, terwijl de invoering bij de Koninklijke luchtmacht (4e en laatste fase) in juli 1988 is voorzien. Met betrekking tot de verdere invoering van de financiële projektadministraties bij de krijgsmachtdelen kan worden vermeld dat elk krijgsmachtdeel thans de beschikking heeft over een projektadministratie.

Op het gebied van de *accountantscontrole* is een aantal ontwikkelingen ter verbetering in gang gezet. Deze ontwikkelingen vinden hun neerslag in het in oktober 1987 uitgebrachte rapport reorganisatie accountantsdienst waarin een voorstel voor een gewijzigde organisatiestructuur is opgenomen. Dit organisatievoorstel moet tot gevolg hebben dat in de toekomst de uitkomsten van de financiële controle van het departement in samenhang met de uitvoering van procesgerichte en doelmatigheidsonderzoeken een grotere bijdrage gaan leveren aan de ondersteuning van de departementsleiding bij het beheersen van de begrotingsuitvoering. Door de kwalitatieve onderbezetting kon tot heden aan de voorgestane taakombuiging binnen de accountantsdienst slechts beperkt uitvoering worden gegeven. Teneinde de negatieve effecten van deze onderbezetting zoveel mogelijk te beperken wordt voor de meest essentiële knelpunten overgegaan tot

uitbesteding. Voorts wordt getracht door werving de bestaande vacatures te vullen.

3.9. *Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

In het plan van aanpak van 15 juli 1987 lag bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer sterk de nadruk op de financiële projecten bij het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). Inmiddels hebben de problemen bij de Rijksgebouwendienst (RGD) eveneens geresulteerd in een strategisch plan, om voor 1-1-1990 via een integrale aanpak een structurele verbetering van de financiële functie te realiseren. Het uitgangspunt daarbij is dat de regionale directeuren de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het huisvestingsproces, zowel in financiële als niet-financiële zin, gaan dragen. Op identieke wijze geldt dit voor de verantwoordelijkheid van de directeur van de directie Bouw inzake de bouwprojecten die aan deze directie zijn toebedeeld. Voor de centrale financiële functie van de RGD bepalen de verantwoordelijkheden zich tot coördinatie, sturing en toezicht op hoofdlijnen van het financieel-economisch en comptabel proces.

Bij het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) ligt het project Financieel Beheer (FIBE) redelijk op schema. Op dit moment zijn de produkten van dit project, die zich concentreren op de *administratieve organisatie* tijdens het uitvoeringsproces van de regelingen, in een afrondende fase. Bezien zal worden of door de maatregelen verdere aanpassingen met betrekking tot personeels- c.q. controlebeleid en/of met betrekking tot de verschillende regelingen nodig zijn. De eerste fase van het project Overdracht Betaalfunctie (OBF) is, conform de planning, afgerond. Met ingang van 8 januari j.l. is de betaalfunctie fysiek overgedragen van de centrale directie Financiële en Economische Zaken naar de directies Financiële en Economische Aangelegenheden en Bewonerszaken en Individuele Huursubsidie van DGVH. Op dit moment wordt in het licht van de tweede fase, de verdergaande deconcentratie naar de directies van de volkshuisvesting in de provincies voorbereid. Naar verwachting zal de realisatie van deze tweede fase geruime tijd in beslag nemen, onder meer als gevolg van de vele automatiseringstechnische problemen, waarvan de oplossing een lange doorlooptijd vergt.

Bij de RGD is inmiddels ook een werkgroep administratieve organisatie en interne controle met haar werkzaamheden begonnen. Deze moet, uitgaande van de nieuwe decentrale structuur, voorstellen doen voor administratief-organisatorische procedures. Naast deze lange termijn-actie vindt er nog een korte termijn-operatie plaats. Deze is gericht op het verbeteren van de administratieve organisatie rond met name de decentrale verificatie, de voorschottenadministratie en de hurenadministratie. Deze operaties vinden plaats met hulp van de departementale accountantsdienst en met inzet van externe krachten, met het oog op het verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring over 1988.

Binnen het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne (DGMH) ligt het project beschrijving van de administratieve organisatie op schema.

Ten aanzien van de *automatisering* van de financiële administraties kan het volgende worden opgemerkt. Bij DGVH heeft het project Verbetering Begrotingsbeheer geresulteerd in de ontwikkeling van het SBB (Systeem Begrotingsbeheer) en EERSt (Een op Een Registratie Systeem). Het ligt in de bedoeling om vanaf 1 april 1988 met beide systemen samen proef te draaien, hetgeen overigens slechts enkele maanden later is dan oorspronkelijk de bedoeling was. Vanaf 1 juli 1988 zal geleidelijke implementatie plaatsvinden.

Invoering geldt in eerste instantie alleen voor de «handmatige» systemen. Voor 1-1-1990 zullen de reeds geautomatiseerde systemen op het SBB/EERSt systeem moeten worden afgestemd.

Inmiddels heeft ook de RGD een principiële keuze gemaakt voor introductie van het SBB/EERSt-systeem. Uiterlijk per 1 januari 1990 zal dit worden ingevoerd.

Bij het Kadaster moet het Financieel Informatiesysteem (FIS) per 1 januari 1989 operationeel zijn, inclusief de daarbij komende administratieve organisatie.

Dit project ligt op schema.

Momenteel zijn er bij DGMH problemen met het Financieel Administratiesysteem (FAS) als gevolg van de gebrekkige mogelijkheden om op eenvoudige wijze verbandscontrole uit te voeren. Inmiddels zijn voorstellen gedaan om deze problemen te verhelpen. Deze voorstellen worden door de DAD bestudeerd. Ook voor DGMH wordt derhalve invoering van SBB/EERSt overwogen.

Voor de concernadministratie van FEZ wordt vooralsnog uitgegaan van het CAFA-I systeem. Sinds 1 januari 1988 wordt op beperkte schaal proefgedraaid. Met ingang van 1 januari 1989 kan eventueel introductie plaatsvinden. Voor de budgethouders binnen de centrale sector ligt eveneens invoering van SBB/EERSt in de rede.

Wat de *accountantscontrole* betreft is de eerste prioriteit van de departementale accountantsdienst het verstreken van een goedkeurende accountantsverklaring over het dienstjaar 1988 voor alle onderdelen van de begroting, met uitzondering van DGVH. Ten aanzien van DGVH is het streven erop gericht dit over 1989 te realiseren voor de uitgaven en de ontvangsten en in 1990 voor de totale rekening. Teneinde over 1990 een volledige goedkeurende verklaring voor het hele departement te krijgen, wordt ernaar gestreefd in 1988, respectievelijk 1989 de hele administratieve organisatie te doen functioneren en de stand van alle oude verplichtingen te hebben geaktualiseerd. In ieder geval zal de *accountantscontrole* in 1990 alle dienstonderdelen omvatten in alle aspecten van de departementale financiële verantwoording. Het accountantsrapport bij de departementale rekening en verantwoording over 1987 zal uiterlijk op 1 mei 1988 aan de minister van Financiën worden toegezonden. Als gevolg van deze werkdruk zal het departementale controleplan pas in het voorjaar van 1988 worden opgesteld.

Tot slot zij er op gewezen dat de verbetering van het comptabele bestel kwantitatieve en kwalitatieve aanpassingen binnen de personeelsbezetting noodzakelijk maakt. Daarvoor wordt een tweesporenbeleid gevoerd, gericht op het aantrekken van nieuwe medewerkers, en gericht op het via opleiding verbeteren van de kwaliteit van zittende medewerkers. Bij DGVH heeft dit onder meer geresulteerd in het aantrekken van ruim 20 controllers. Bijna alle zittende medewerkers worden intensief betrokken bij de genoemde projecten. Bij de RGD zijn inmiddels 12 financiële interim-managers aangenomen. De formatie van de financiële afdelingen binnen het centrale apparaat van de RGD en de regionale directies zal worden aangepast en worden opgewaardeerd. Via opleiding en voorlichting zal de verbetering van het financiële beheer binnen brede kringen van de dienst worden ondersteund. Voorts zullen binnen DGMH opleidingen op het gebied van de administratieve organisatie voor brede kringen binnen de organisatie worden voortgezet en geïntensiveerd.

3.10. Verkeer en Waterstaat (V en W)

Zoals in de brief van 15 juli 1987 reeds is gesteld heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat de beheersfilosofie concern/divisie/filiaal ontwikkeld.

Het proces van mandatering (als stap naar zelfbeheer) en contractmanagement is het afgelopen jaar sterk doorgezet. Bij het Directoraat-Generaal van het Verkeer en bij de departementale stafdiensten zijn per 1 januari 1988 divisiecontrollersfuncties opgericht. Aan de Rijkswaterstaat zijn voorlopig de laatste te mandateren activiteiten overgedragen. Bij het KNMI en Rijksluchtvaardienst, heeft ook uitbreiding van de mandatering plaatsgevonden. Een groot probleem bij dit alles is de bezetting van de functies. Na 1990 zal het mandateringstrajekt nieuwe wegen inslaan waarbij contractmanagement en outputfinanciering de nadruk zullen krijgen. Hiertoe dienen echter eerst bedrijfsvoeringssystemen verder ontwikkeld te worden.

Wat de *administratieve organisatie* (AO) betreft, is in het plan van aanpak gemeld dat medio 1987 een onderzoek afgerond zal worden op basis waarvan de feitelijke beschrijving van de administratieve organisatie ter hand kan worden genomen. Omdat de eigen capaciteit te gering was om een en ander op korte termijn af te kunnen ronden is in 1987 een extern bureau ingehuurd. Een en ander is thans volop in gang. Teams bestaande uit medewerkers van een extern bureau, van de DAD, van FEZ en van het betrokken dienstonderdeel maken momenteel snel vorderingen. Volgens de planning dient eind 1988 het hele departement beschreven te zijn (behoudens wellicht enkele te reorganiseren diensteenheden).

Naar het zich nu laat aanzien is deze planning haalbaar. Voorts is, om de AO-beschrijving geen incidentele aktie te laten zijn, een omvangrijk opleidingsprogramma gestart. Medewerkers van alle dienstonderdelen krijgen een speciale AO-opleiding van zes dagen (aangepaste ACRO-cursus). Bovendien worden medewerkers opgeleid in de methodiek die bij de AO-beschrijving is toegepast, zodat men zelf de AO-handboeken kan bijhouden bij organisatie- en/of procedurewijzigingen. Overigens heeft de invoering van het concern/divisie/filiaal concept grote veranderingen bij FEZ teweeggebracht. Het gaan werken als concerncontroller heeft een omvangrijk her-, bij- en omscholingsprogramma noodzakelijk gemaakt waar vrijwel iedereen die bij FEZ werkzaam is, aan deelneemt.

Op het terrein van de *automatisering* neemt V en W deel in het CAFA-trajekt. De planning hiervan is dat in april 1988 een drietal globale functionele ontwerpen gereed komt, op grond waarvan ieder departement zijn eigen systeem voor de hoofdadministratie kan (laten) bouwen. V en W heeft besloten het CAFA-I-ontwerp dat binnenkort wordt opgeleverd eerst geheel aan te passen aan de laatste eisen, waaronder die met betrekking tot de begrotingspresentatie.

Daarom is ook besloten om per 1 januari 1988 niet te gaan proefdraaien met CAFA-I. Dat betekent dat voorlopig, zoals in de brief van 15 juli 1987 gemeld is, op FEZ-niveau het Financieel Administratiesysteem/Stand Alone (FAS/SA) gebruikt zal worden.

Wat de basisadministratie (verplichtingen-kasadministratie) betreft, wordt thans door FEZ samen met Rijkswaterstaat één systeem ontwikkeld dat binnen het gehele departement gebruikt kan worden en dat dient ter vervanging van de in het plan van aanpak genoemde drie systemen.

De consequentie is dat de vorig jaar ingebrachte planning waarschijnlijk niet meer haalbaar is. Momenteel wordt er rekening mee gehouden dat de proefproductie van het totale systeem in 1990 kan plaatsvinden, zodat een definitieve versie vanaf 1991 kan worden ingevoerd.

Voor de *accountantscontrole* zijn de genoemde verbeteringen in de opzet van de administratieve organisatie van groot belang. Indien vervolgens ook de werking van de administratieve organisatie zal zijn verbeterd en voorts een tijdige en adequate verslaglegging op alle daarvoor in aanmerking komende niveaus zal zijn bereikt, zal daarmee aan een aantal noodzakelijke voorwaarden zijn voldaan voor het afgeven van een accountantsverklaring bij de departementale rekening en verantwoording. De personele bezetting van de accountantsdienst is overigens ook nog niet geheel toereikend voor de volledige uitvoering van de taken. Voorzover vacatures niet kunnen worden vervuld zal worden overgegaan tot inhuur van capaciteit van derden. In de komende jaren zullen voorts interne controlewerkzaamheden worden overgedragen aan de beleidsdirecties.

Naar verwachting zal er over 1988, in tegenstelling tot hetgeen in de brief van 15 juli jl. is gemeld, nog geen accountantsverklaring bij de gehele departementale rekening en verantwoording kunnen worden gegeven. Dit zal volgens de thans geldende planning eerst in 1990 over 1989 het geval zijn. Er zal worden gezien of er in 1989 een verklaring kan worden gegeven bij onderdelen van de financiële verantwoording over 1988.

3.11. *Economische zaken*

Over de voortgang van de werkzaamheden aan de verbetering van het comptabele bestel bij het ministerie van Economische Zaken is de afgelopen periode regelmatig gerapporteerd¹. Het accent in deze rapportages lag bij die werkzaamheden die er op gericht waren de belemmeringen weg te nemen die een (goedkeurende) accountantsverklaring bij de departementale rekening in de weg zouden kunnen staan. Het gehanteerde tijdschema bracht met zich dat de nadruk is gelegd op de rechtmatigheidsoptiek. De komende periode zal verdere verbetering worden nagestreefd vanuit doelmatigheidsoogpunt. Daarbij zal het gaan om de doelmatige inrichting van de totale financiële functie. Bij dit laatste onderwerp kan financiële decentralisatie aan de orde komen.

Tijdens het feitenonderzoek op 26 oktober 1987 zijn vragen gesteld over het projekt Beschrijving/Analyse *administratieve organisatie*. Naar aanleiding hiervan is op 11 november 1987 een rapportage van de projectleider van vornoemd projekt gezonden aan de Tweede Kamer. Met de oplossing van de in deze rapportage genoemde knelpunten is goede voortgang geboekt.

In het plan van aanpak van 15 juli 1987 is, met betrekking tot *automatisering* gemeld dat het MEFIS-systeem op een aantal punten niet volledig voltooid is.

Het ging hier met name om twee elementen namelijk de bewaking van garanties, deelnemingen en leningen en een netwerk van controle-totalen. Ten behoeve van het eerste genoemde element is binnen het MEFIS het Vermogens Administratie Systeem ontwikkeld. De inhoud van dit systeem is gevuld met de benodigde gegevens. Het operationeel maken van de informatievoorziening hieruit bevindt zich in de laatste fase. Het tweede element is als onderdeel van de verdere beveiliging van het MEFIS meegenomen. Het netwerk van controle-totalen is thans operationeel en ook de overige eisen welke aan de beveiliging zijn gesteld zijn nagenoeg ingevuld.

Door het projekt Beschrijving/Analyse Administratieve Organisatie is de opzet van de administratieve organisatie verbeterd, waardoor de mogelijkheden geschapen zijn om *accountantscontrole* op basis van een systeemgerichte controle-aanpak uit te voeren. De controle over het dienstjaar 1987 is thans in volle gang en zal met een accountantsverklaring worden afgesloten.

¹ 30 okt. 1986, Kamerstukken II, 1986-1987, 19 700 Hfdst. XIII, Nr. 27
5 feb 1987, Kamerstukken II, 1986-1987, 19 700 Hfdst. XIII, Nr. 81
15 jul 1987, Kamerstukken II, 1986-1987, 19 395, Nr. 14
23 jul 1987, Kamerstukken II, 1986-1987, 19 700 Hfdst. XIII, Nr. 120
11 nov 1987, Kamerstukken II, 1987-1988, 20 200 Hfdst. XIII, Nr. 43

3.12. Landbouw en Visserij (L en V)

In het kader van de in het plan van aanpak aangekondigde organisatorische wijzigingen is door het ministerie van Landbouw en Visserij het besluit genomen de uitvoeringstaken van landbouwregelingen decentraal in de provincie te laten verzorgen met een centrale coördinatie bij de directie Uitvoering Regelingen. De beschrijving van de *administratieve organisatie* van met name de landbouwregelingen zal als onderdeel van een binnen het ministerie gevolgde standaardmethodiek voor informatieplanning (de zogenaamde Landbouw Informatica Aanpak) ter hand worden genomen. Tevens zijn beleidsbesluiten in voorbereiding om het terreinbeheer van Staatsbosbeheer en het landbouwkundig onderzoek te verzelfstandigen. De gewijzigde (administratieve) organisatie die dit ten gevolg zal hebben, zal worden beschreven zodra het desbetreffende besluit genomen is. In het plan van aanpak is aangegeven dat de directie FEZ in samenwerking met de DAD voor de verschillende directies de leemten zal wegwerken in de beschrijving van de administratieve organisatie. Daarbij wordt gelijke tred gehouden met in uitvoering zijnde automatiseringsplannen en op stapel staande reorganisaties. Bij enkele directies zorgt vertraging bij de automatisering voor een latere totstandkoming van de beschrijvingen. Er bestaat overigens een lijst van directies die in volgorde van prioriteit worden afgehandeld.

Over de *automatisering* van de administratieve systemen kan het volgende worden opgemerkt. In het begin van 1988 zal bij de centrale administratie van de directie FEZ het verplichtingen-kassysteem in gebruik worden genomen. Dit is enkele maanden later dan was gemeld. Met dit systeem zal het mogelijk worden aan te gane en aangegane verplichtingen alsmede betalingen daarop ten laste van uitgavenartikelen vast te leggen. Aangezien de directie FEZ van L en V tevens het beheer voert over de begroting van het Kabinet van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is daarvoor tevens een aanpassing van de programmatuur aangebracht. De in het plan van aanpak genoemde automatiseringsprojecten bij de Landinrichtingsdienst waarbij aanpassing aan de eisen van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie zal plaatsvinden, wordt thans gepland in begin 1989 gereed te zijn. Technische renovatie van het ten behoeve van het begrotingsbeheer in gebruik zijnde Administratie Pakket Landbouw (APL) is gepland in 1988 en zal naar verwachting per 1-1-1990 gereed zijn. Het Begrotings Informatie Systeem (BIS) zal in het voorjaar van 1988 worden aangepast ten behoeve van de nieuwe begrotingspresentatie en de geautomatiseerde gegevensuitwisseling met het ministerie van Financiën.

Wat de *accountantscontrole* betreft zij opgemerkt dat de DAD thans bij een aantal doorberekeningen van ministeries, waarover in het plan van aanpak van 15 juli 1987 is gesproken, een goedkeurende verklaring heeft ontvangen. Ook is uit de controle over 1987 gebleken dat, als gevolg van verbeteringen in de administratieve organisatie, een aantal in het rapport over 1986 aangeduide onzekerheden kon worden weggenomen. Intensivering van het opleidingsprogramma, toepassing op ruime schaal van computer-ondersteunde controletechnieken, alsmede tijdelijk inhuur van externe controleurs, naast de reeds gerealiseerde structurele uitbesteding, leiden ertoe, dat voor 1 mei 1988 een verklaring (inclusief rapport) bij de rekening en verantwoording over 1987 kan worden afgegeven. Het controleplan 1988 wijkt niet significant af van het meerjaren-controleplan 1987/1990.

3.13. *Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)*

In het plan van aanpak van 15 juli 1987 is opgemerkt dat bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wat het comptabele bestel betreft vooral in oriënterende zin veel in beweging is. Thans kan gemeld worden dat het voorgenomen projekt Verbetering Financieel Beheer is gestart. Bij beschikking van 2 oktober 1987 is de Stuurgroep Verbetering Financieel Beheer door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingesteld. In deze stuurgroep zijn alle geledingen van het departement vertegenwoordigd. De stuurgroep heeft tot taak de departementsleiding te adviseren omtrent het te voeren beleid gericht op een structurele verbetering van het financieel beheer, alsmede de implementatie van de voorstellen ter zake te begeleiden. Daarbij wordt de vigerende management-filosofie van decentralisatie en integratie van beleid en beheer als uitgangspunt genomen.

Er wordt thans de laatste hand gelegd aan een aantal mandateringsbeschikkingen. Deze betreffen een algemene mandatering, alsmede de mandatering op specifieke terreinen als de financiële, de personele en de organisatorische functie en inzake de materiële functie. Tevens is een organisatiebeschikking in voorbereiding die de totale departementale organisatie vastlegt op basis van de nieuwste inzichten.

Voor de personele versterking in het kader van het comptabele bestel is gekozen voor een gedifferentieerde benadering door een versterking van de accountantsdienst en door een versterking van de disciplines administratieve organisatie en interne controle bij de sectoren van het departement. De eerste fase van werving en selectie is afgerond en heeft geleid tot de aanstelling van circa 25 medewerk(st)ers op arbeidscontractbasis in de maanden februari en maart 1988. Het ligt in het voornemen om, vanuit de projektorganisatie van de Stuurgroep Verbetering Financieel Beheer, de sectoren te ondersteunen met de realisatie van hun eigen administratieve organisatie met inbegrip van de interne controle. De tweede fase van deze versterking wordt medio 1988 gepland.

Op basis van de Nota Budgethoudersfilosofie (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 200 hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 75 en 76 van de memorie van toelichting) zijn per 1 januari 1988 sectorale bestedingsplannen opgesteld. Deze zijn voorzien van een door de minister vastgestelde management-instructie, waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de budgethouders zijn vastgesteld.

Tevens is een procedure inzake de begrotingsuitvoeringsrapportage door de sectoren aan de FEZ vastgelegd. Voorts heeft per 1 januari 1988 een overdracht plaatsgevonden van de beheerstaken inzake onder meer de verificatie en codering van de betaalstukken. De feitelijke financiële administratie blijft, op grond van doelmatigheidsoverwegingen, centraal bij FEZ. Tegelijkertijd is de inkoopadministratie deels gedecentraliseerd en met administratieve procedures vastgelegd. Er zijn voorlichtingsdagen voor de sectoren en voor de stafdirectie georganiseerd.

Op het gebied van opleidingen is voorts te melden dat interne cursussen zijn gestart als Financieel Management, Financieel Beheer en cursussen voor medewerkers van FEZ en de DAD. Medio 1988 zullen circa 250 à 300 medewerk(st)ers hebben deelgenomen aan deze cursus-activiteiten. Een aantal van deze cursussen wordt opgenomen in het reguliere aanbod van opleidingen.

Reeds in 1985 is een onderzoek gestart naar de financiële administratie bij het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (ARBVO), mede in verband met de voorgenomen verzelfstandiging van ARBVO. Naar

aanleiding van dit onderzoek heeft de directie van ARBVO een extern adviesbureau opdracht gegeven tot het ontwerpen van een financieel-administratief en een bedrijfsadministratief systeem. Tevens omvatte deze opdracht het geven van een kwantitatieve en kwalitatieve invulling van de financiële functie bij zowel het centrale apparaat, de Gewestelijke Arbeidsbureaus als de Centra voor (Administratieve) Vakopleiding voor Volwassenen. Bij deze opdrachtverlening stond voorop dat voldaan wordt aan de eisen die de Wet op de Jaarrekening stelt en dat het ontwerp op 1 januari 1989 operationeel is. De directie van ARBVO heeft in augustus 1987 besloten tot implementatie van deze ontwerpen in de organisatie. Voor het testen van de systemen en de organisatie daar omheen zijn drie proefgebieden aangewezen, die op 1 februari jl. van start zijn gegaan. Ondersteuning van het proefproject vindt plaats door een extern organisatiebureau en de toets op deze proefgebieden zal worden uitgeoefend door de DAD.

Door de eerder genoemde stuurgroep is een Uitgangspuntennota inzake de *administratieve organisatie* van SZW vastgesteld. Deze is door de departementsleiding geaccordeerd. Op basis hiervan zal de implementatie van de verbetering van de administratieve organisatie ter hand worden genomen. Een tweetal projectplannen ligt thans gereed. Het betreft het deelproject Handboek Administratieve Organisatie SZW en het in de brief van 15 juli 1987 genoemde deelproject Implementatie Aanbevelingen van het door een extern bureau verricht onderzoek van alle onderdelen van het departement op het punt van de administratieve organisatie en de interne controle. Speciale aandacht wordt daarbij besteed aan het decentralisatieconcept en de geautomatiseerde systemen.

Wat de *automatisering* betreft is de vernieuwing van de geautomatiseerde financiële informatievoorziening geïntegreerd in het project Verbetering Financieel Beheer. Het betreft hier, zoals bekend, met name het CAFA-project voor de hoofdadministratie en de vernieuwing van het bestaande FAS-systeem voor de basisadministratie. Er is besloten om tot integratie van CAFA-I en het FAS-systeem over te gaan. Daartoe is een samenwerkingsverband gesloten met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Inmiddels is de opdracht tot de bouw van een centraal systeem met decentrale data-entry en -inquiry faciliteiten verstrekt. De kosten daarvan worden door beide departementen gedeeld.

Met betrekking tot de *accountantscontrole* zal de DAD nog niet in staat zijn om over 1988 een verklaring af te geven bij de totale departementale rekening. Gestreefd wordt nu naar de afgifte van enkele deelverklaringen over 1988. Het controleplan 1988 wordt in het begin van dit jaar vastgesteld. Op basis van de geraamde capaciteit is de werving reeds ter hand genomen en wordt eveneens voorzien in een uitbesteding van enkele controle-objecten. Aan de totstandkoming van de controle-programma's wordt thans de laatste hand gelegd.

De toepassing ervan zal bij de controle van het jaar 1988 plaatsvinden.

3.14. *Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC)*

Binnen het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zijn thans subsidierichtlijnen ontwikkeld welke als basis dienen voor de gefaseerde aanpassing van de regelgeving met betrekking tot het verlenen van subsidies en rijksbijdragen. Deze richtlijnen staan bekend als «Algemene Administratieve Subsidiebepalingen» (AAS). Een en ander maakt onderdeel uit van het Plan van aanpak stroomlijning regelgeving WVC, dat ultimo februari 1988 aan het audit committee zal worden aangeboden. Ten aanzien van de verbetering van de begrotingspresentatie is met ingang van de ontwerp-begroting 1988 reeds een belangrijke vooruitgang geboekt.

Het departementale plan tot verbetering van de *administratieve organisatie (AO)* is conform het plan van aanpak op 13 oktober 1987 door het audit committee vastgesteld. De uitvoering verloopt volgens de daartoe opgestelde planning 1988-1989. Het plan wordt met behulp van een extern bureau uitgevoerd.

Over de gewenste eindsituatie ten aanzien van de nieuwe centrale financiële en personele systemen is in het AO-plan het volgende opgenomen. Bij de (beleids)directies wordt bij de beschrijving en verbetering van de AO uitgegaan van de huidige situatie. Tegelijkertijd wordt een beoordeling uitgevoerd van de in ontwikkeling zijnde geautomatiseerde informatiesystemen van de centrale directies FEZ en Personeelszaken. Naast de verbeteringen welke op korte termijn noodzakelijk zijn, zullen namelijk tevens de aanpassingen worden aangegeven die bij de invoering van de nieuwe systemen noodzakelijk zijn. Voor direct betrokkenen worden reeds cursussen georganiseerd in samenwerking met een extern bureau teneinde de kennis van het management en de medewerkers op een dusdanig peil te brengen dat het vereiste AO-niveau zelfstandig kan worden gehandhaafd.

Gedurende de afgelopen periode zijn wat de *automatisering* betreft de inspanningen voornamelijk gericht op het vaststellen van de functionele specificaties van het gehele complex van centrale financiële systemen. Op dit punt zal binnenkort naar verwachting de bouw van het proefproductiemodel van de financiële systemen zijn voltooid. Dit proefproductiemodel zal als prototype in de eerste helft van dit jaar aan enkele geselecteerde gebruikers ter beoordeling worden voorgelegd. Mede op basis van de resultaten van deze eerste proefproductie in 1988 zal vervolgens het productiesysteem worden gebouwd. Vergelijking van de huidige stand van zaken met de eerdere planning laat zien dat er op een aantal punten vertragingen zijn opgetreden. Vooral de ontwikkeling en bouw van het proefproductiesysteem werd in de afgelopen periode gekenmerkt door een aantal tegenslagen en onzekerheden. Enkele feiten:

- Het interdepartementaal ontwikkelde CAFA-deel is tot stand gekomen met behulp van twee software-bureaus. Bij beide bureaus zijn vertragingen ontstaan die direct in de WVC-planning doorwerken.
- Het verplichtingengedeelte is door WVC gebouwd. Ook bij het daarbij ingeschakelde software-bureau hebben zich vertragingen voorgedaan.
- De twee hiervoor genoemde systemen dienen aan elkaar te worden gekoppeld teneinde een werkend proefproductiemodel te verkrijgen. De vertraging in de oplevering van de beide deelsystemen werkt door in de realisatie van de koppeling.

De tot op heden opgetreden vertragingen hebben consequenties voor de planning van het totale project. De uiteindelijke versie van het systeem zal dientengevolge zeker niet in 1989 zijn gerealiseerd.

Met betrekking tot de *accountantscontrole* kan het volgende worden gemeld.

Bij ministerieel besluit van 31 augustus 1987 is formeel het audit committee ingesteld. De accountantsdienst heeft per 30 augustus 1987 over het dienstjaar 1986 gerapporteerd en een accountantsverklaring afgegeven. Bij de accountantsdienst zijn alle activiteiten erop gericht om voor de verklaring over 1987 de datum van 1 mei 1988 te halen. Daar waar nodig, zijn voor delen van de uit te voeren werkzaamheden medewerkers van externe accountantskantoren ingehuurd. Een departementaal controleplan is opgesteld. Dit plan valt uiteen in een tweetal aspecten/gedeeltes:

- een beleidsplan: In 1987 is door de departementsleiding een meerjarig departementaal controle-plan vastgesteld. Dit plan is nog van toepassing.

Inmiddels wordt op verzoek van de departementsleiding gewerkt aan een nieuw beleidsplan dat voor meerdere jaren zal gelden. Dit plan zal binnenkort door de departementsleiding worden vastgesteld.

– een werkplan: Jaarlijks wordt op basis van het beleidsplan een werkplan opgesteld dat voornamelijk een interne werking heeft.

4. Financiële en personele middelen

In het plan van aanpak is reeds aangekondigd dat ten behoeve van de inspanningen die op de ministeries moeten worden verricht, extra financiële middelen zijn uitgetrokken. Daartoe is de bestaande aanvullende post comptabel bestel verhoogd tot ruim 240 mln. voor de gehele periode t/m 1990. Het uitgangspunt is dat dit bedrag in beginsel voor deze periode beschikbaar blijft. De uitdeling uit de aanvullende post is voor 1987 in het algemeen toegevoegd aan de betrokken begrotingen bij Vermoedelijke Uitkomsten (Miljoenennota 1988). De uitdeling voor 1988 zal plaatsvinden bij Voorjaarsnota 1988.

Daarbij moet bedacht worden dat de «oude» aanvullende post comptabel bestel (4 x 25 mln.) reeds in de meerjarencijfers van de desbetreffende begrotingshoofdstukken is verwerkt (Algemene Zaken, Justitie, Onderwijs en Wetenschappen en Financiën met betrekking tot CAFA). Deze bedragen worden dus niet meer bij Voorjaarsnota 1988 toegevoegd.

Zoals in de hiervoor gegeven beschrijvingen is opgemerkt, zijn de gedachten over de technische realisatie van de CAFA een andere weg gegaan dan bij het opstellen van het plan van aanpak werd verondersteld. Het accent wordt nu meer op de individuele deelnemende departementen gelegd dan op het centrale CAFA-niveau. Daarom zal bij de uitdeling van de aanvullende post in 1988 reeds een deel van het oorspronkelijk voor CAFA bestemde bedrag rechtstreeks aan de deelnemende departementen worden uitgedeeld.

In onderstaande tabel wordt per departement (in mln.) een overzicht gegeven van :

– De realisatie van de aanvullende post in 1987 in relatie tot het geraamde bedrag.

– Een indicatie van het totale bedrag dat een departement heeft uitgegeven in 1987 ter verbetering van het comptabele bestel;

– De uitdeling van de aanvullende post voor 1988.

	1987						1988	
	Aanvullende post	Realisatie aanv. p.	Totaal uitgegeven	Aanvullende p. ¹	Uitdeling CAFA	Totaal VJN	Reeds in de meerjarenc.	Totaal
AZ	0.6	0.6	0.6	–	–	–	0.1	0.1
BUZA	3.9	1.6	1.6	3.3	–	3.3	–	3.3
JUST	4.6	1.1	1.1	–	–	–	–	–
BIZA	2.7	1.2	1.2	1.3	0.3	1.6	–	1.6
O&W	8.3	0.4	28.6	8.4	0.3	8.7	3.8	12.5
FIN	4.0	2.1	5.9	6.0	0.3	6.3	–	6.3
DEF	–	–	3.6	–	–	–	–	–
VROM	11.4	11.4	21.9	9.0	0.3	9.3	–	9.3
V&W	4.8	2.1	3.4	6.7	0.3	7.0	–	7.0
EZ	–	–	5.2	3.0	–	3.0	–	3.0
L&V	3.9	3.9	19.8	6.5	–	6.5	–	6.5
SZW	5.1	0.6	0.6	11.1	0.3	11.4	–	11.4
WVC	7.8	1.2	5.2	15.5	0.3	15.8	–	15.8
CAFA	12.4	12.4	12.4	5.2	– 2.1	3.1	0.8	3.9
INTERDEP. VOORZ.	5.6	1.2	1.2	5.3	–	–	–	5.3
TOTAAL	75.1	39.8	112.3	81.3	–	76.0	4.7	86.0

¹ Nog toe te delen.

De realisaties van de aanvullende post-gelden laten onderuitputtingen zien. De oorzaken hiervan zijn per departement verschillend. Veelal zijn er wel verplichtingen aangegaan maar heeft dat nog niet tot uitgaven geleid, soms diende de aanschaf van hard- en software enkele maanden te worden uitgesteld, etc.

De kolom met de realisaties van de totale uitgaven ten behoeve van het comptabele bestel laat zien dat de onderuitputting op de aanvullende post weinig zegt over de inspanning die departementen hebben geleverd. De eigen financiële bijdrage is bij verschillende ministeries substantieel.

Voor de volledigheid wijs ik er hier nogmaals op dat het kabinet naast de extra gelden die zijn uitgetrokken via de aanvullende post comptabel bestel, ook gelden heeft uitgetrokken voor additionele beloningsmaatregelen, zoals toelagen en bindingspremies, voor individuele knelpunten binnen schaarse groepen op de arbeidsmarkt.

Zoals ik in het plan van aanpak reeds uiteengezet heb, zijn de uitgetrokken extra gelden alleen niet voldoende om de operatie comptabel bestel tot een goed einde te brengen. Ik doel daarbij met name op de ambtelijke deskundigheid die op financieel-economisch, accountancy- en automatiseringsgebied aanwezig zal moeten zijn. De inzet van de benodigde deskundigheid levert soms zowel kwalitatief als kwantitatief problemen op. Via genoemde additionele beloningsmaatregelen, via inhuur van externe deskundigheid en via opleidingen wordt getracht de tekortkomingen te ondervangen. Soms ook is, met name binnen de directie Financieel-Economische Zaken van een ministerie die binnen een departement de motor van het comptabele bestel is, verschuiving van deskundigheid wenselijk. Dat vergt souplesse. Het is moeilijk thans reeds een oordeel te vellen over de resultaten van deze maatregelen.

5. Conclusies

Het is niet eenvoudig een evenwichtig totaal-oordeel te geven over het verloop van de operatie comptabel bestel. Op dit moment resteren nog enkele jaren voordat de vier hoofddoeleinden voor de verbetering van het comptabele bestel moeten zijn bereikt. Om die te bereiken is er in de financieel-economische sektor bij de rijksoverheid veel in beweging gezet. De verschillende onderdelen die in beweging zijn beïnvloeden ook elkaar. Ik wil daarmee aangeven dat de verbetering van het comptabele bestel niet te vergelijken is met een bouwproject dat met vrij grote nauwkeurigheid volgens de in het bestek gegeven specificaties kan worden opgeleverd. Of om het nog duidelijker te stellen, de beoordeling dient niet opgehangen te worden aan het gereedkomen van deelsysteem X op datum Y, of de aanstelling van functionaris A op plaats B. Aldus het beeld overziende ben ik van mening dat kan worden voldaan aan de opdracht die het kabinet zich heeft gesteld.

Uit het overzicht van de gemeenschappelijke activiteiten meen ik te mogen concluderen dat er goede voortgang gemaakt wordt. Over de duur van het wetgevingstrajekt (de vierde en vijfde wijziging van de CW-76), kan ik geen uitspraken doen. Een spoedige afronding van het overleg over de begrotingspresentatie is gewenst, vanwege de toepassing bij de begroting 1989. Aan een aanpassing van de Beschikking administratie CAFEZ, de formele toetssteen waarmee de administraties en de te verstrekken begrotingsinformatie dienen te worden beoordeeld, wordt momenteel hard gewerkt.

Wat de departementale activiteiten betreft vind ik de volgende waargenomen tendenzen verheugend. Ten eerste krijgen de gekozen beheersconcepten, in de meeste gevallen een decentrale aanpak met budgethou-

ders, meer en meer operationeel gestalte. Ten tweede is er veel aandacht voor een goede beschrijving en werking van de administratieve organisatie. Ten derde worden over de gehele linie op het gebied van de accountantscontrole inspanningen verricht die erop gericht zijn alle begrotingsartikelen aan controle te onderwerpen. Ten vierde wordt er veel werk gemaakt van de kwantitatieve en kwalitatieve sterkte van het administratief-financieel en accountantspersoneel via reorganisatie en opleidingen. Tot slot wijs ik op de verrichte inspanningen om supletore begrotingen en rekeningen tijdig bij het parlement in te dienen. In dit verband mogen ook de inspanningen die de Algemene Rekenkamer zich getroost, om de bevindingen bij de departementale rekeningen tijdig gereed te hebben, niet onvermeld blijven.

Waar ik niet over de hele linie positief over kan zijn is de ontwikkeling van de geautomatiseerde financieel-administratieve systemen. Door de omvang en de complexiteit van de te automatiseren processen is een volledige en tijdige totstandkoming van deze diepte-investeringen met onzekerheid omgeven. Geconstateerd moet worden dat waar automatisering bij de veranderingen betrokken is, in veel gevallen achterstanden ten opzichte van de plannings bestaan.

Blijkbaar is de materie waarbij automatisering een rol speelt weerbarstig. In relatie tot het comptabele bestel wijs ik, onafhankelijk van de aard van de te automatiseren processen, op een tweetal factoren waarvan het succes van automatiseringsvraagstukken naar mijn oordeel in hoge mate afhangt. Ten eerste is het van belang dat de projecten nadrukkelijk gestuurd worden door de politieke en ambtelijke leiding van een departement, waarbij tevens vrij hoog in de organisatie een beperkte groep deskundigen de uitvoering van de projecten draagt.

Ten tweede is het van belang dat men ervoor waakt de systemen te complex te maken door al te verfijnde perfektionering na te streven.

Automatisering trekt vaak – en terecht – de aandacht. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de computer slechts een hulpmiddel is. Het ontbreken van dat hulpmiddel hoeft vele overige verbeteringen niet in de weg te staan.

Automatisering kan gemakkelijk zijn, maar ook zonder automatisering of met een beperktere toepassing dan aanvankelijk was voorzien worden vorderingen, zoals een versnelling van de verantwoordingsprocedure en een betere begrotingspresentatie, bereikt.

Tot slot, de beschrijvingen van de departementale activiteiten in mijn brief van 15 juli jl. zijn deels aan de orde zijn geweest bij de afgelopen feitenonderzoeken. Een algemene bespreking van deze brief heeft tot dusver nog niet plaatsgevonden. Dat zal gebeuren in de eerdergenoemde UCV. Een geactualiseerd beeld waarover de Tweede Kamer in aanvulling op de brief van 15 juli jl. nu door middel van deze rapportage beschikt, komt naar mijn mening het overleg in de UCV ten goede. Het ligt in mijn voornemen na dit overleg en naar aanleiding van deze voortgangsrapportage in en buiten de ministerraad overleg met mijn collegae te voeren over de verdere uitvoering en bewaking van het plan van aanpak comptabel bestel.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

Bijlage 1 Gemeenschappelijke activiteiten

1. Voorstel voor een betere begrotingspresentatie Is op 2 december 1987 aan de Tweede Kamer gezonden
2. Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 Staatsblad 1986, 605
3. Besluit taak departementale accountantsdienst Is op 20 augustus 1987 van kracht geworden (Staatsblad 1987, 384)
4. Regeling Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten («Regeling IODAD») Is 21 oktober 1987 van kracht geworden
5. Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 Is met ingang van 1 januari 1988 in werking getreden (Staatsblad 1987, 606)
6. Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 Is op 3 november 1987 voor advisering aan de Algemene Rekenkamer gezonden. Op 4 februari 1988 is reactie ontvangen. Indiening bij de Tweede Kamer wordt voor de a.s. zomer verwacht.
7. Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 Zal naar verwachting in 1988 bij de Tweede Kamer worden ingediend
8. Wijziging Beschikking Administratie CAFEZ Naar verwachting eind 1988 gereed
9. Wijziging van de Rijksbegrotingsvoorschriften Naar verwachting in maart/april 1988 gereed
10. Wijziging van de Verrekenregeling Is op 2 april 1987 van kracht geworden
11. Handboek financiële informatie en administratie Geleidelijke totstandkoming vanaf 1987; 1e versie wordt in het voorjaar 1988 verwacht
12. Rijksbegrotings Informatie Systeem (RIS) Geleidelijke totstandkoming vanaf 1985; ingrijpende herziening zal naar verwachting in 1989 gereed zijn
13. Aktualisatie maandelijkse informatiebehoefte van het ministerie van Financiën voor de begrotingsuitvoering Is medio 1987 gereed gekomen; ten behoeve van uniforme geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de vakministeries en het ministerie van Financiën vindt nadere precisering plaats
14. Geautomatiseerde gegevensoverdracht tussen de vakministeries en het ministerie van Financiën (in de vorm van tapes of diskettes) In 1987 is hiermee een begin gemaakt; de planning is erop gericht dat uniforme geautomatiseerde gegevensuitwisseling in 1990 plaats vindt
15. Inhaal achterstanden suppletore begrotingen Alle suppletore begrotingen t/m 1986 zijn inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer
16. Interdepartementale samenwerking op accountancygebied EDP-audit pool gaat voor 6 ministeries van start
17. Resultaten commissie Peschar II Rapport is gevoegd bij deze voortgangsrapportage
18. Opleidingen voor personeel op financieel-economische functies Geleidelijke aanpassing en uitbreiding van de cursussen; VOF-cursus voor middelbare ambtenaren is van start gegaan