

Vergaderjaar 1989-1990

19 395

Het comptabele bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening van de rijksdienst

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 februari 1990

In het algemeen wordt de uitgebreide commissievergadering (UCV) van de commissie voor de Rijksuitgaven van 10 juni 1985, waarin het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984 aan de orde was, gezien als het startsein voor de verbetering van het comptabele bestel. In deze UCV stonden tekortkomingen in de administratieve organisatie en in de accountantscontrole bij de departementen centraal. Begin 1986 heeft de ministerraad besloten deze tekortkomingen op te heffen op basis van voorstellen van de Interdepartementale Werkgroep Herziening Comptabiliteitswet 1976, waarbij tevens de inhoud van twee moties van de Tweede Kamer zijn betrokken.

Op verzoek van de Tweede Kamer is daarna medio 1987 een plan van aanpak opgesteld, met het doel de verbetering van het comptabele bestel in 1990 te realiseren. Begin 1988 en 1989 is over de voortgang van de operatie comptabel bestel gerapporteerd. Met deze derde voortgangsrapportage wordt beoogd het constructieve overleg over de tekortkomingen en verbeteringen van het comptabele bestel, dat vanaf medio 1985 met de Tweede Kamer plaatsvindt, voort te zetten.

1. De realisatie van de doeleinden

In het plan van aanpak comptabel bestel van medio 1987 worden vier doeleinden onderscheiden, die in 1990 bereikt zouden moeten worden. Deze doeleinden zijn:

- verbetering van de administratieve organisatie en invoering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie;
- versterking van de accountantscontrole;
- versnelling van de financiële informatievoorziening;
- verbetering van de begrotingspresentatie.

Hierna wordt voor de verschillende doeleinden nagegaan of deze aan het einde van dit jaar inderdaad gerealiseerd zullen worden.

Verbetering van de administratieve organisatie en invoering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In het plan van aanpak is de eerste doelstelling geformuleerd als 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 zwaartepunt van de activiteiten hiervoor ligt bij de departementen. Bij alle departementen vindt tijdens de operatie comptabel bestel een beschrijving van de administratieve organisatie plaats. Daarbij worden ook onvolkomenheden in de administratieve organisatie gesignaleerd en weggewerkt.

Eind 1990 zullen alle beschrijvingen gereed zijn. Op basis van de thans bestaande inzichten en voornemens valt te verwachten dat de departementen bij het wegwerken van de onvolkomenheden en de invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie eind 1990 grote voorde-lingen gemaakt zullen hebben. De operatie comptabel bestel – als inhaalslag ter verbetering van het financiële beheer bij het rijk – mag dan ook zeker succesvol worden genoemd. Dit neemt niet weg dat verdere verbeteringen in de meeste gevallen zeker wenselijk en mogelijk zijn. Dit laatste geldt in versterkte mate voor sommige departementale onderdelen, mede als gevolg van nog niet afgeronde reorganisatieprocessen.

De departementen nemen maatregelen om – al dan niet met behulp van externe deskundigen – de beschrijvingen van de administratieve organisatie actueel te houden, dat wil zeggen aan te passen aan de in de praktijk optredende wijzigingen.

De invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie en de automatisering daarvan verlopen bij verschillende departementen minder voorspoedig. De toepassing van het in de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 opgenomen begrip verplichting vergt het nodige overleg binnen een departement en tussen een vakdepartement en het ministerie van Financiën. Soms blijken aanvankelijk ambitieuze voornemens om de verplichtingen-kasadministratie op geautomatiseerde wijze te integreren met andere – al dan niet reeds bestaande – informatiesystemen bij beleidsdirecties moeilijk uitvoerbaar. In andere gevallen blijkt het niet mogelijk in 1990 een geheel nieuw financieel systeem bij de centrale directies Financieel-Economische Zaken met daarop aansluitende geautomatiseerde administraties bij de beleidsdirecties in te voeren. In dergelijke gevallen wordt vooralsnog met aangepaste, reeds bestaande systemen gewerkt. Deze vertragingen hangen soms ook samen met een latere invoering van een gedecentraliseerde of gedeconcentreerde financiële functie, waartoe verschillende departementen hebben besloten.

Daarbij moet worden bedacht dat automatisering bij de operatie comptabel bestel geen doel op zich zelf is. Het ziet er naar uit dat in een aantal gevallen de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie eind 1990 vooralsnog deels handmatig gevoerd zal worden. Overwegingen van doelmatigheid, mede bepaald door de schaal van de desbetreffende activiteiten, spelen daarbij een rol. Ook na 1990 zal een aantal departementen nog veel werk moeten verzetten.

Versterking van de accountantscontrole

Een belangrijk streven in de operatie comptabel bestel is te komen tot een adequate accountantscontrole bij de departementen. Een dergelijke controle houdt in de eerste plaats in dat het gehele financiële beheer en

de verantwoording van alle verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan controle worden onderworpen. In de tweede plaats houdt dit in dat gestreefd moet worden naar een onderling vergelijkbare en efficiënte aanpak van de controle door de departementale accountantsdiensten (DAD's). Dit streven wordt onder andere door uniformering van de controle-aanpak van de DAD's vorm gegeven. Ten slotte zal de accountantscontrole, wil zij effect hebben, moeten worden afgesloten met de opstelling van een duidelijk rapport. Dit rapport van de DAD zal voldoende informatie moeten bevatten, opdat de departementsleiding op een effectieve wijze tijdig wordt geïnformeerd over de belangrijkste tekortkomingen en over de mogelijkheden om deze tekortkomingen op te heffen. In dit rapport zal ook een samenvattend eindoordeel over het beheer en de verantwoording daarover (accountantsverklaring) worden opgenomen.

Bij het begin van de operatie kon bij een aantal DAD's nog niet van een adequate controle worden gesproken, mede als gevolg van een tekortschietende administratieve organisatie. In deze situatie is in de afgelopen jaren een keer ten goede gekomen. Aan de ene kant is dat te danken aan de toegenomen aandacht voor het financiële beheer. Een goed werkende administratieve organisatie, met daarin opgenomen interne controlemaatregelen, is een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed beheer en een goede verslaggeving daarvoor, resulterend in een goedkeurende accountantsverklaring. Aan de andere kant is ook het belang dat aan de accountantscontrole bij het rijk wordt toegekend, toegenomen. De positie van de departementale accountantsdienst is – soms in een samenwerkingsverband met een particulier accountantskantoor – versterkt. Vergeleken met enkele jaren geleden is in het algemeen de bezettingsgraad van deze diensten toegenomen. Thans is de verwachting dat over 1990 bij alle departementen, op één na, het gehele controleterrein zal worden bestreken en derhalve een verklaring gegeven kan worden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal deze doelstelling, mede gelet op de achterstandsituatie waarin dit ministerie zich bij de start van de operatie comptabel bestel bevond en de specifieke problematiek bij Ontwikkelingssamenwerking, pas over 1991 bereiken.

Versnelling van de financiële informatievoorziening

De derde doelstelling van de operatie comptabel bestel betreft het versnellen van de financiële informatievoorziening tussen ministeries en het ministerie van Financiën enerzijds en tussen de regering en de Staten-Generaal anderzijds, zodat een tijdige en efficiënte verstrekking van relevante gegevens in de opeenvolgende fasen van het begrotingsproces mogelijk wordt. In de afgelopen periode is de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal in belangrijke mate verbeterd. Daarbij kunnen de snellere indiening van suppletore begrotingen, de vervroeging van de Voorjaarsnota, de totstandkoming van de Najaarsnota en de versnelling van de indiening van de departementale rekeningen genoemd worden. In herinnering zij gebracht dat de achterstanden bij de indiening van suppletore begrotingen zijn weggewerkt. Binnenkort is de goedkeuring van de Rijksrekeningen 1980 tot en met 1986 door de Algemene Rekenkamer te verwachten, waarna de indiening bij en de afhandeling door de Staten-Generaal volgen. Daarmee wordt ook deze achterstand ingelopen. Er wordt naar gestreefd de suppletore begrotingen die samenhangen met de Voorjaarsnota, in 1990 gelijktijdig met de Voorjaarsnota in te dienen, hetgeen een vervroeging van drie maanden betekent ten opzichte van 1989. Met de automatisering van de gegevensuitwisseling tussen de vakdepartementen en het ministerie van Financiën is grote vooruitgang gemaakt. De conclusie is gerechtvaardigd

dat de versnelling van de financiële informatievoorziening in belangrijke mate eind 1990 zal zijn gerealiseerd.

Verbetering van de begrotingspresentatie

Met de vierde doelstelling van de operatie comptabel bestel, een duidelijke begrotingspresentatie, wordt beoogd het budget- en autorisatierecht van de Staten-Generaal te versterken. De nieuwe begrotingspresentatie is nagenoeg gerealiseerd. Met ingang van de begroting 1989 is de nieuwe presentatie van de ontwerp-begrotingen ingevoerd. Op basis van opgedane ervaringen en suggesties van de commissie voor de Rijks-uitgaven is de presentatie in de ontwerp-begrotingen 1990 verder gestroomlijnd.

De nieuwe opzet is ook voor de suppletore begrotingen voor het eerst toegepast over 1989. Dit jaar zullen ook de departementale rekeningen over 1989 op basis van de nieuwe opzet worden aangeboden. Overigens is over 1988 al een bescheiden begin gemaakt met het verstrekken van toelichtingen bij de departementale rekeningen. Een verdere verbetering van de departementale financiële verantwoording zal plaatsvinden wanneer de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 voor het eerst met betrekking tot het begrotingsjaar 1992 van kracht wordt. De departementale financiële verantwoording zal dan niet alleen een rekening met een toelichting bevatten, maar ook een saldbalans met een toelichting.

Eind 1990 is aan de basisvoorwaarden voldaan om, bezien vanuit de inrichting van de begroting, tot een betere uitoefening van het budget- en autorisatierecht te komen. Gelet op de vragen die tijdens de laatste begrotingsonderzoeken over de artikelsgewijze toelichting bij de begrotingen zijn gesteld, valt tevens te constateren dat – gegeven de nieuwe inrichting van de begroting – in de toelichting beter tot uitdrukking gebracht dient te worden waarom de begrotingsbedragen benodigd zijn. De gewenste eindsituatie is in die zin dus nog niet bereikt.

Algemene conclusie

Terugkerend naar de vraag in welke mate de gestelde doelen in 1990 bereikt zullen worden, kan geconcludeerd worden dat, zoals de plannen en verwachtingen nu zijn, eind 1990 een forse inhaalslag zal zijn geleverd. Met ingang van de begroting 1992, waarvoor de voorbereiding eind 1990 start, kunnen de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 en de Regeling Departementale Begrotingsadministratie in het algemeen worden toegepast. In die zin kan de operatie comptabel bestel als inhaalslag tot dusver als succesvol worden getypeerd. Er is echter geen reden om over de hele linie tevreden te zijn. Een in alle opzichten volwaardig functionerend comptabel bestel zal aan het einde van 1990 nog niet zijn bereikt. Dit geldt in het bijzonder voor onderdelen van departementen waar sprake is van reorganisaties.

2. Het comptabele bestel na 1990

De uitbouw van de bereikte resultaten

Na 1990 zal met grote voortvarendheid verder gewerkt moeten worden om bij de departementen een in alle opzichten volwaardig functionerend comptabel bestel te bereiken. Procedures en systemen zullen zodanig moeten zijn dat niet alleen het bestaande beleid, maar ook de nieuwe beleidsvoornemens ten aanzien van bijvoorbeeld sociale vernieuwing en milieubeheer op een doeltreffende en doelmatige wijze kunnen worden uitgevoerd. Dit betekent dat niet alleen dit jaar, maar ook nog daarna forse krachtsinspanningen geboden zullen zijn.

Gezien de huidige plannen zal eind 1990 niet bij alle departementen de automatisering van de financiële administratie zijn afgerond. Om te voldoen aan de in de regelgeving opgenomen eisen zullen bestaande systemen zonedig tijdelijk worden aangepast. Dit biedt echter op termijn geen toereikend soelaas. Na 1990 zal verder gewerkt moeten worden aan de ontwikkeling en invoering van nieuwe geautomatiseerde financiële administratiesystemen.

De uitbouw tot een volwaardig comptabel bestel zal ook tot uitdrukking moeten komen in de toepassing van de nieuwe comptabele regelgeving. Zo zullen de accountantscontrole en de beoordeling door de Algemene Rekenkamer zich ook gaan uitstrekken tot de verplichtingen, waarmee volgens de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 moet worden gewerkt. Voor het bereiken van goedkeurende accountantsverklaringen is op grond van de in voorbereiding zijnde vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet ook van belang, dat de departementen een toereikend beleid voeren gericht op voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik met betrekking tot subsidieregelingen, belastingen en sociale zekerheid. De DAD zal bij de uitvoering van de controle moeten beoordelen of er in de gegeven omstandigheden door het departement toereikende bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik heeft plaatsgevonden.

De bij de beschrijving van de administratieve organisatie noodzakelijk gebleken verbeteringen zullen, voor zover ze eind 1990 nog niet zijn gerealiseerd, alsnog moeten worden aangebracht. Pas dan kan er sprake zijn van een volwaardig comptabel bestel. De verbetering van de administratieve organisatie heeft veelal directe implicaties voor de wijze waarop mensen werken. Dit proces omvat dan ook meer dan louter een beschrijving van de financiële informatievoorziening. De invoering van de verbeteringen in de administratieve organisatie zal ook na 1990 nog de nodige aandacht vragen.

De overheidsorganisatie is geen statisch geheel, maar dient in te spelen op de uitdagingen van vandaag en morgen. Nieuw beleid dient ondersteund te worden door een adequaat financieel beheer. Daarnaast is er op dit moment sprake van reorganisaties bij sommige grote overheidsdiensten. De verbetering van de administratieve organisatie en reorganisaties zijn veelal onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit betekent dat ook na 1990 de verbetering respectievelijk de actualisering van het comptabele bestel bij deze specifieke beleidsterreinen en onderdelen zal moeten worden voortgezet.

De verbetering van het comptabele bestel is er mede op gericht om tot een betere beheersing van de begroting en meerjarenramingen te komen. De hiervoor al genoemde verplichtingen-kasbenadering is een voorwaarde voor een betere beheersing van de begroting en meerjarenramingen. De verplichtingen vergroten het inzicht in de kasramingen. Tevens is het noodzakelijk dat de aandacht gericht zal zijn op de verbetering van de begrotings- en meerjarenramingen met behulp van determinerende factoren en de toelichting op de (onderdelen van) begrotingsartikelen met beleidsrelevante kengetallen (waaronder effectiviteits- en efficiency-indicatoren). Met dit laatste wordt beoogd zowel het beheer van de middelen bij de departementen zelf te verbeteren als te komen tot een evaluatie (van de effecten) van beleid. Hiermee zal de wisselwerking tussen enerzijds het comptabele bestel – de begrotingsinfrastructuur en anderzijds het feitelijke financiële management op de departementen worden versterkt.

De coördinatie bij de verbetering van het comptabele bestel

Bij de verdere activiteiten op het vlak van het comptabele bestel gaat het primair om het functioneren van de afzonderlijke vakdepartementen. Zoals dat in de afgelopen jaren het geval is geweest, zal daarbij coördinatie vanuit het ministerie van Financiën geboden zijn. De minister van Financiën zal in het kader van zijn toezichthoudende functie de ontwikkelingen bij de departementen op het gebied van het comptabele bestel intensief blijven volgen en daarbij via onder andere de toepassing van nieuwe regelgeving, via periodiek ambtelijk overleg en via continuering van de voortgangscntrole de benodigde sturing en coördinatie verzorgen.

Er zij op gewezen dat met de verbetering van het comptabele bestel waarborgen worden gecreëerd die moeten voorkomen dat een dergelijke operatie over een aantal jaren weer nodig is. Met de operatie comptabel bestel is het belang onderkend van een goed functionerende centrale directie Financieel-Economische Zaken en van een volwaardig begrotingsbeheer door de budgethouders. Via het algemene deel van de memorie van toelichting bij de begrotingen en via de verbeterde financiële verantwoording zal ook na 1990 de aandacht op het begrotingsbeheer gericht blijven. Voorts is de rol van degenen die een oordeel moeten geven over het begrotingsbeheer en de financiële verantwoording versterkt. Zoals gezegd, heeft de DAD een vaste plaats binnen de departementen gekregen. Het departementale controleberaad draagt bij tot voortdurende aandacht van de ambtelijke en politieke leiding van de departementen voor de aanbevelingen die voortvloeien uit de accountantscontrole. Daarnaast zal de Algemene Rekenkamer ongetwijfeld ook na 1990 in de rapporten bij de departementale rekeningen, die zij sinds de invoering van de derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 uitbrengt, in voorkomende gevallen wijzen op eventuele tekortkomingen in het financiële beheer.

3. Gemeenschappelijke activiteiten

De minister van Financiën draagt de verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke activiteiten van de operatie comptabel bestel. Bijlage 1 bevat een overzicht van deze activiteiten, waarvan vele inmiddels zijn gerealiseerd of zich in een vergevorderd stadium van voorbereiding bevinden. Hieronder wordt ingegaan op de vorderingen die het afgelopen jaar bij deze activiteiten zijn gemaakt. Tevens wordt vermeld welke activiteiten nog verricht moeten worden.

Comptabele wet- en regelgeving

De vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 is op 13 januari 1989 bij de Tweede Kamer ingediend. Naar aanleiding van het voorlopig verslag is op 11 september 1989 de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gezonden. Op 18 januari 1990 heeft de Tweede Kamer het eindverslag vastgesteld. (Kamerstukken II, 20 994). Inwerkingtreding is voorzien met ingang van 1 januari 1991, zodat de wet voor het eerst voor het begrotingsjaar 1992 kan worden toegepast.

In 1989 is de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet, die ingaat op de taak en werkwijze van de Algemene Rekenkamer, mede in relatie tot die van de departementale accountantsdiensten, ter hand genomen. Daarbij komt ook de reikwijdte van de accountantsverklaring aan de orde. Op 26 september 1989 is het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gezonden. Op 3 januari 1990 heeft de Raad van State

advies uitgebracht. Gestreefd wordt naar een zo spoedig mogelijke indiening van de vijfde wijziging bij de Staten-Generaal.

Over de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (RDB) kan worden gemeld dat de Algemene Rekenkamer met een schrijven van 12 oktober 1989 heeft medegedeeld met waardering kennis te hebben genomen van de voorgelegde concept-RDB. In de definitieve RDB, die is gebaseerd op de vernieuwingen van de vierde wijziging, zal rekening worden gehouden met de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer. In herinnering zij gebracht dat deze regeling de informatiebehoefte van Financiën ten opzichte van de vakdepartementen omschrijft, alsmede de overige eisen bevat die Financiën stelt aan de begrotingsadministratie bij de departementen.

De belangrijkste werkzaamheden die in 1990 nog moeten worden verricht hebben betrekking op regelgeving in de kassfeer (zoals Beschikking Kasbeheer en Richtlijnen Kasmutaties), op regelgeving in de materiële sfeer (nieuwe voorschriften voor het beheer van zaken), op het Besluit taak CAFEZ, dat de positie van het hoofd FEZ binnen een ministerie regelt, en op delegatiebepalingen die in de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 zijn genoemd. Daarbij gaat het onder meer om uitzonderingen op de verplichtingenbenadering, het boeken buiten begrotingsverband en het boeken van ontvangsten in mindering op de uitgaven. Voorts zullen verschillende andere ministeriële regelingen aan de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 worden aangepast.

Geautomatiseerde gegevensuitwisseling

Voor de gegevensuitwisseling tussen de ministeries en het ministerie van Financiën is het afgelopen jaar gewerkt aan de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem, het Interdepartementaal Budgetair Overleg Systeem. Zoals in de tweede voortgangsrapportage is aangegeven wordt dit systeem, dat wordt aangesloten op het bij het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting in gebruik zijnde Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS), ontwikkeld volgens de specificaties van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Met dit systeem wordt het mogelijk langs geautomatiseerde weg voorstellen voor begrotingsmutaties en wijzigingen van de meerjarenramingen tussen een vakdepartement en het ministerie van Financiën uit te wisselen. Momenteel wordt proefgedraaid met zeven departementen. Beoogd wordt dat het systeem met Prinsjesdag 1990 operationeel zal zijn. De activiteiten voor de herziening van het RIS nemen ook in 1990 een belangrijke plaats in. Verwacht wordt dat in 1990 de meeste activiteiten afgerond zullen zijn zodat toepassing voor de begroting 1992 mogelijk is.

Versnelling van de verantwoording

De inhaaloperatie over de jaren tot en met 1986 bij de indiening van suppletore begrotingen en rekeningen kan nagenoeg als afgerond worden beschouwd. De Rijksrekeningen 1980 t/m 1986 liggen ter goedkeuring bij de Algemene Rekenkamer. Deze zullen naar verwachting binnenkort worden goedgekeurd. De geïntegreerde slotwetten/rekeningen 1987 zijn inmiddels bijna alle bij wet vastgesteld. De Rijksrekening 1987 wordt zo spoedig mogelijk bij de Rekenkamer ingediend. De geïntegreerde slotwetten/rekeningen 1988 zijn rond de derde dinsdag van september 1989 bij de Tweede Kamer ingediend.

Accountantscontrole

De uniformering van de controle-aanpak van de departementale accountantsdiensten beoogt een bijdrage te leveren aan een doelmatige controle bij de departementen. Door uniformering zal op hoofdpunten

duidelijkheid worden geschapen over het werk van de DAD bij de uitvoering van de algemene controletaak.

In het najaar van 1989 is, gebaseerd op het voorstel voor de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet, één van de belangrijkste uitgangspunten van de uniformering geformuleerd. Het betreft hier de Richtlijn inzake de reikwijdte van de departementale accountantsverklaring. In deze Richtlijn wordt in het bijzonder ingegaan op de wijze waarop de departementale accountant zijn oordeel over het financieel beheer en de verantwoording daarover tot uitdrukking kan brengen. Aansluitend hierop wordt thans een Richtlijn voor de rapportering over de uitkomsten van de controle-onderzoeken van de DAD voorbereid.

Het Handboek Controle DAD zal aanbevelingen voor de controle-aanpak bevatten. In het handboek zal een voor alle DAD's toepasbare aanpak van de algemene controletaak worden opgenomen. Een DAD heeft de mogelijkheid om (delen van) het handboek in te passen in de reeds bestaande controle-aanpak op het desbetreffende departement en derhalve te kiezen tussen een directe of meer gefaseerde invoering van de in het handboek opgenomen uniforme DAD controle-aanpak. De verschillende hoofdstukken van het handboek zullen in 1990 gereed komen.

Vooruitlopend op een nadere vastlegging in het handboek is in 1989 een Handleiding Steekproeven samengesteld ten behoeve van de DAD's. Bij een doelmatige en betrouwbare controle is toepassing van moderne controletechnieken, zoals het gebruik van steekproeven, zowel in de fase van de interne controle als bij de uitvoering van de accountantscontrole van belang. De Handleiding Steekproeven is bedoeld om dit te ondersteunen.

Het kabinet heeft op 24 februari 1989, in het kader van het project beleids- en beheersinstrumentarium, een standpunt bepaald over de controle op specifieke uitkeringen door gemeenten en provincies (Kamerstukken II, 1988-1989, 20 800 hfdst. VII, nr. 33 herdruk; zie ook de aanvulling op dit standpunt; Kamerstukken II, 1989-1990, 21 300 hfdst. VII, nr. 5). Dit standpunt houdt in dat departementen bij die controle zoveel mogelijk gebruik gaan maken van de gemeentelijke en provinciale jaarstukken met het daarbij behorende door de gemeentelijke/provinciale accountant opgestelde rapport, waarin de verklaring is opgenomen (single audit).

De EDP AUDIT POOL wordt in toenemende mate ingeschakeld bij de ondersteuning van de controle van de geautomatiseerde informatiesystemen (edp-auditing) bij de zeven aan dit samenwerkingsverband deelnemende departementen. Door de steeds toenemende graad van automatisering bij de departementen wordt het belang van deze vorm van accountantscontrole groter.

De indruk bestaat dat de gezamenlijke wervings- en voorlichtingsactiviteiten effectief zijn. Hoewel nog knelpunten blijven bestaan, is de bezetting op het niveau van schaal 12 en hoger gestegen van 153 plaatsen in 1988 tot 163 plaatsen in 1989.

Opleidingen

De opleidingen voor personeel op financieel-economische functies en voor accountantspersoneel bij het rijk konden ook in 1989 op een grote belangstelling rekenen. De Vakopleiding Openbare Financiën werd gevolgd door ca. 140 personen. In de tweede voortgangsrapportage was

reeds vermeld dat er daarnaast op een aantal departementen opleidingen in de financiële sfeer bestaan die gericht zijn op de specifieke situatie bij het departement. Het aantal deelnemers van de departementen aan de Accountancy Cursussen Rijksoverheid (ACRO) is gestegen van 377 in 1988 (in de tweede voortgangsrapportage is abusievelijk 142 vermeld) tot 723 in 1989. Het aantal soorten cursussen van de ACRO is gestegen van 4 naar 11.

4. Departementale activiteiten

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de voortgang van de operatie comptabel bestel per departement. Per departement wordt steeds ingegaan op de voortgang die op een vijftal terreinen is geboekt. Daarbij gaat het om administratieve organisatie, automatisering van de financieel-administratieve systemen, onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie en voor de automatisering van de financieel-administratieve systemen, financiële functie en accountantscontrole.

De ontwikkelingen op deze terreinen hangen met elkaar samen. Zo is bijvoorbeeld het afgeven van een accountantsverklaring alsmede de aard van die verklaring mede afhankelijk van de aanwezigheid van een adequate administratieve organisatie met de daarin begrepen maatregelen van interne controle. Voorts vormt de tijdige realisering van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie die voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie een belangrijke doelstelling in het kader van de administratieve organisatie. In het kader van deze voortgangsrapportage is voornamelijk gezien of de informatievoorziening aan het ministerie van Financiën voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

De binnen een departement gestelde prioriteiten kunnen er toe leiden dat de integratie van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie (al dan niet in een tussenperiode deels handmatig gevoerd) in het geautomatiseerde financieel-administratieve systeem pas over enkele jaren wordt gerealiseerd.

Veel van de in gang gezette ontwikkelingen zullen na 1990 doorlopen. Bij een aantal departementen geldt dit bijvoorbeeld voor de versterking van de centrale financiële functie. Voorts zal bij alle departementen verder inhoud worden gegeven aan de onderhoudsorganisatie.

ALGEMENE ZAKEN

Administratieve organisatie

Vanaf september 1989 wordt door externe deskundigen de administratieve organisatie, met inbegrip van de daarin opgenomen maatregelen van interne controle, van het gehele departement beschreven. Deze beschrijving, die binnenkort gereed zal zijn, dient als basis voor de inventarisatie van de vereiste veranderingen, waaronder de beoogde decentralisatie van enkele taken van de financiële functie.

Verwacht wordt dat de te constateren/geconstateerde onvolkomenheden in de administratieve organisatie eind 1990 zullen zijn opgelost. Dit zal nog een uiterste krachtsinspanning vergen, mede gezien de te realiseren automatisering.

Automatisering

Onlangs is over de systeemeisen inclusief de technische beschrijvingen overleg gevoerd met de vermoedelijke leveranciers. Onderzoek geschiedt naar de keuze van uitvoering van het systeem, inclusief de

verplichtingen-kasadministratie, als onderdeel van het geautomatiseerde stelsel bij het ministerie van Economische Zaken (al of niet met de programmatuur van dit departement) en uitvoering als zelfstandige eenheid. Het resultaat van bovengenoemd onderzoek zal binnenkort leiden tot een plan van aanpak. Hoewel nog het nodige tot stand moet worden gebracht kan, behoudens tegenvallers, de invoering van de automatisering nog voor 1991 tegemoet worden gezien.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

De organisatie zal zodanig worden ingericht dat waarborgen worden gecreëerd om de administratieve organisatie te bewaken en te actualiseren. Thans worden maatregelen voor het onderhouden van het geautomatiseerde financiële systeem voorbereid en deze zullen worden aangepast in samenhang met de ontwikkeling van dat systeem.

Financiële functie

Het voornemen bestaat dat vanaf 1 januari 1990 naast het aangaan van verplichtingen ook het registreren daarvan decentraal bij de budgethouders zal plaatsvinden. Dit geldt eveneens voor de vastlegging van de opvolgende binnenkomst van facturen. De betaalfunctie zal centraal door FEZ worden vervuld. FEZ zal vooral meer nadruk leggen op de uitoefening van het centrale beheer van de begroting. Voorts zal de informatievoorziening tussen FEZ en de budgethouders nader worden geregeld.

Accountantscontrole

Met ingang van het dienstjaar 1989 is de accountantsdienst van het ministerie van Economische Zaken belast met de uitvoering van de controle van de financiële verantwoording van het ministerie van Algemene Zaken. De accountantsdienst heeft maatregelen in de controle-uitvoering getroffen om de gevolgen van de nog niet beschreven c.q. nog niet aangepaste administratieve organisatie op te vangen. Naar de mening van deze accountantsdienst lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat, evenals over eerdere dienstjaren, over 1989 een goedgekeurende verklaring zal worden verstrekt.

KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

Administratieve organisatie

In 1988 en voorgaande jaren is de administratieve organisatie van het Kabinet beschreven en ingevoerd. In verband met de invoering van het geïntegreerde verplichtingen-kasadministratiesysteem is in januari 1990 een nadere detaillering van de beschrijving inzake de administratieve organisatie in concept gereedgekomen.

Automatisering

Het Kabinet maakt gebruik van het geautomatiseerde financieel-administratieve systeem van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het in 1988 bij het Kabinet ingevoerde Verplichtingen Registratie en Administratiesysteem functioneert als een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie en voldoet aan de eisen zoals die zijn gesteld in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Er wordt met behulp van een personal computer een administratie gevoerd van de verstrekte garanties. Voor verdere details wordt verwezen naar de beschrijving van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Het actualiseren van de beschrijving van de administratieve organisatie en het aanbrengen van verbeteringen in de opzet van deze organisatie alsmede het onderhoud van het geautomatiseerde financieel-administratieve systeem worden zo veel mogelijk gezamenlijk door het Kabinet en door FEZ en de accountantsdienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uitgevoerd.

Financiële functie

De financiële functie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken wordt uitgeoefend door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Accountantscontrole

De uitvoering van de meerjarenplanprojecten wordt op de Nederlandse Antillen door accountantskantoren ter plaatse gecontroleerd. De rapporten met de bevindingen op basis van deze controles worden naar het Kabinet gestuurd. De departementale accountantsdienst gebruikt deze rapporten om te komen tot een verklaring bij de rekening van het Kabinet. De in de tweede voortgangsrapportage gesignaleerde achterstand bij de controle op de Antillen is in 1988 en 1989 aanzienlijk ingelopen en zal op korte termijn verder worden teruggebracht. Het voorbehoud bij de goedkeurende accountantsverklaring over 1987, dat betrekking had op de controle op de meerjarenplanprojecten, is dan ook bij de financiële verantwoording over 1988 opgeheven. Over 1989 en 1990 wordt eveneens een goedkeurende accountantsverklaring verwacht.

BUITENLANDSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie van de departementsonderdelen is eind 1988 beschikbaar gekomen, die van de posten in het buitenland zal in 1990 afgerond kunnen worden. In dat verband is een handboek financieel beheer voor de posten in het buitenland verschenen. Op basis van aanbevelingen van de accountantsdienst worden de noodzakelijke verbeteringen in de administratieve organisatie aangebracht, welke ook het financiële beheer van de sector ontwikkelingssamenwerking omvatten. De administratieve organisatie zal in 1990 nog niet geheel op orde zijn.

Automatisering

De verdere ontwikkeling van de geautomatiseerde Ministeriële Financiële Administratie, waaronder de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie begrepen is, heeft plaats gevonden door middel van een projectgewijze aanpak. Deze aanpak zal tot zekere systeemaanpassingen leiden. Het gaat hierbij om complexe processen. Zonder onvoorziene tegenvallers zal het geautomatiseerde systeem in 1992 afgerond worden.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Het onderhoud van de administratieve organisatie zal in eigen beheer plaats vinden. Daartoe zullen concrete afspraken worden uitgewerkt. In dit stadium worden maatregelen voor het onderhouden van de geautomatiseerde financiële systemen nog niet voorbereid.

Financiële functie

Het budgethouderschap als financieel beheersconcept is onlangs

nader uitgewerkt. Uitgangspunt is het creëren van een zodanig beleids-
ondersteunend beheer dat de financiële informatie betrouwbaar en
controleerbaar zal zijn op alle beheersniveaus. Realisering van dit
beheersconcept – en daarmee indirect van de doelstellingen van het
comptabele bestel – is alleen mogelijk wanneer de centrale positie van
FEZ wordt versterkt en FEZ voldoende ondersteuning krijgt van de
overige (beleids-)afdelingen. Momenteel bestaat er een te grote afhanke-
lijkheid van ondersteuning door externe deskundigen. Hierdoor komt de
continuïteit in gevaar. In dit verband is het nodig dat de bezetting van
FEZ, via interne verschuivingen, zowel kwalitatief als kwantitatief wordt
uitgebreid.

Accountantscontrole

Een accountantsverklaring zal pas over 1991 mogelijk zijn. Gezien de
gerealiseerde voortgang bij de ontwikkeling van de accountantsdienst is
deze planning haalbaar. Over 1990 zullen de departementale sectoren
exclusief de sector ontwikkelingssamenwerking zodanig gecontroleerd
worden dat deze sectoren geheel bestreken worden. De sector ontwikke-
lingssamenwerking zal over 1990 voor een belangrijk deel en over 1991
in zijn geheel bestreken worden.

JUSTITIE

Administratieve organisatie

In 1988 is een deconcentratie van het personeelsbeheer ingezet. Dit
heeft tot gevolg gehad dat naar een andere invulling moest worden
gezocht met betrekking tot de huidige opzet van de administratieve
organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle.
Op dat terrein zijn verbeteringen in gang gezet onder invloed van het in
de tweede voortgangsrapportage vermelde plan van aanpak ter verbe-
tering en beschrijving van de administratieve organisatie. Met uitzon-
dering van het autorisatietraject van de personele uitgaven en de hoofd-
directie Organisatie Rechtspleging en Rechtshulp, zijn de verbetering, de
beschrijving en de invoering van de administratieve organisatie eind
1989 voltooid. Verwacht wordt dat met ingang van mei 1990 de verbe-
terde administratieve organisatie in het hele ministerie zal zijn ingevoerd.
In de loop van 1990 zal overigens een bijscholing van de bij dit verbe-
teringsproces betrokken medewerkers zeker nodig zijn.

Automatisering

De centrale en decentrale financiële systemen zijn zover aangepast en
verbeterd dat volgens het oordeel van externe deskundigen in opzet een
betrouwbare informatievoorziening mogelijk is. Met betrekking tot de
geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie is op 1 januari 1990 een
procedure in werking getreden waarmee het ministerie van Justitie de
informatie kan opleveren die de Regeling Departementale Begrotingsad-
ministratie vereist. Bij de invoering van deze procedure zijn slechts die
onderdelen geautomatiseerd waar dat, uitgaande van de beperkingen
van de thans beschikbare systemen, op doelmatige wijze kan plaats-
vinden.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Om de onderlinge samenhang tussen de geautomatiseerde financiële
systemen en de opzet en werking van de administratieve organisatie te
bewaken wordt bij FEZ een signaleringsfunctie ingebouwd. Tevens is bij
iedere beleidsdirectie een functionaris aangesteld die belast is met het
onderhoud van de administratieve organisatie.

Financiële functie

Er heeft een verdere deconcentratie plaatsgevonden van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en het gebruik van budgetten. Organisatorisch zijn maatregelen getroffen die de kwaliteit van de informatievoorziening in de gewijzigde situatie op een goed niveau moet houden.

Accountantscontrole

Over 1988 is een controle uitgevoerd die het hele departement omvat, uitmondend in een verklaring van oordeelonthouding. Evenals over 1987 is deze oordeelonthouding veroorzaakt door de onzekerheid met betrekking tot betrouwbare gegevensverwerking door de geautomatiseerde financiële systemen en door de leemten in de administratieve organisatie en de daarin verankerde maatregelen van interne controle. Over 1989 wordt geen wijziging in de strekking van de verklaring verwacht. Verwacht wordt dat de in het kader van de operatie comptabel bestel in gang gezette verbeteringen een goedkeurende verklaring over 1990 mogelijk kunnen maken. Mogelijke knelpunten zullen daarbij de werking in de praktijk van de verbeterde opzet van de administratieve organisatie en de controle op de boeten en transactiegelden kunnen zijn. Dit laatste knelpunt, waarvoor al getracht wordt in 1990 tussenoplossingen te vinden, verwacht het ministerie van Justitie in 1992 definitief te kunnen opheffen.

Vanwege het feit dat de departementale accountantsdienst vooral veel capaciteit inzet bij de verbetering en de beschrijving van de administratieve organisatie, zal ter compensatie van dit capaciteitsverlies de controle over 1990 in een samenwerkingsverband tussen deze accountantsdienst en een openbaar accountantskantoor plaatsvinden.

BINNENLANDSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De beschrijvingen van de administratieve organisatie zullen in 1990 worden aangepast aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. In de loop van 1990 zal de opzet en de beschrijving van de administratieve organisatie voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Automatisering

De bouw van het geautomatiseerde systeem (CAFAS), dat in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt ontwikkeld, bleek complexer dan ten tijde van de tweede voortgangsrapportage werd verwacht en vergde derhalve meer tijd dan gepland. September 1989 is het basisregistratie-deel van het geautomatiseerde systeem (de zgn. FAS-component) opgeleverd en is het testen daarvan begonnen. Met ingang van 1 januari 1990 is gestart met het proefdraaien van het nieuwe systeem. Het bestaande systeem blijft operationeel tot het moment waarop de deugdelijkheid van het nieuwe systeem bevestigd is. Thans wordt in een samenwerkingsverband met andere gebruikers van het systeem (de ministeries van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) bestudeerd of en hoe de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie in het nieuwe geautomatiseerde systeem kan worden ingepast. Bij de besluitvorming over deze kwestie zal aan de doelmatigheid groot gewicht worden toegekend. De geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie zal vóór 1991 voldoen aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

De primaire verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de administratieve organisatie berust bij de beleidsafdelingen. Het onderhoud vindt in overleg met en onder toezicht van een daartoe bij FEZ gecreëerde afdeling plaats. Het onderhoud en beheer van het nieuwe geautomatiseerde financiële systeem wordt in een afzonderlijke beheersorganisatie bij FEZ ondergebracht. FEZ draagt de zorg voor de instandhouding van de financieel-economische infrastructuur; het Audit Committee heeft de eindverantwoordelijkheid.

Financiële functie

Gekozen is voor een aanpak waarbij beleid en beheer zoveel mogelijk worden geïntegreerd, teneinde aldus een betere informatievoorziening vanuit de beleidsdirecties naar de FEZ tot stand te brengen (decentralisatie). Volgens de tweede voortgangsrapportage vormde de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel voor de decentrale financiële afdelingen daarbij een knelpunt. Dit is ook thans nog het geval. Ook op centraal niveau tekent dit knelpunt zich af. Niettemin blijft het streven erop gericht vanaf begin 1990 fasegewijs de organisatie in de gewijzigde opzet te doen functioneren.

Accountantscontrole

De bezetting van de accountantsdienst is thans zodanig dat een controle kan plaatsvinden, die het gehele departement omspannt. Er zijn afspraken gemaakt met de gemeenten, waardoor de problemen met de controle op de betalingen aan de gemeentepolitie in principe tot het verleden gaan behoren. Een en ander zal ertoe leiden dat naar verwachting over 1989 voor het eerst een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording zal worden afgegeven. De aard van de verklaring is onder meer afhankelijk van de genomen maatregelen ter verbetering van de administratieve organisatie en de interne controle en de goede werking daarvan.

HOGЕ COLLEGES VAN STAAT

De accountantscontrole was reeds in 1988 van dien aard, dat aan dit punt van het comptabele bestel is voldaan. Over 1988 is een goedkeurende verklaring met een voorbehoud afgegeven. Over de andere punten vindt overleg plaats tussen de Hoge Colleges en de minister van Binnenlandse Zaken. Van de zijde van de Tweede Kamer, in haar wetgevende hoedanigheid, is de wens uitgesproken om te komen tot werkafspraken over de inrichting van het financiële beheer en over de financiële informatievoorziening van de Hoge Colleges. De minister van Binnenlandse Zaken heeft zijn bereidheid uitgesproken in samenspraak met de Hoge Colleges de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Administratieve organisatie

Volgens het werkplan 1989 moet de administratieve organisatie eind 1990 grotendeels beschreven c.q. geactualiseerd zijn. Echter nagenoeg alle directies liggen achter op de planning (een enkele directie is gereed). De opgeleverde produkten worden beoordeeld door een toetsgroep bestaande uit een extern bureau, de accountantsdienst en FEZ. De administratieve organisatie zal volgens de planning eind 1990 aan de minimumeisen voldoen, al zal dit wel de nodige inspanning vergen.

Automatisering

Op 1 januari 1990 is gestart met het proefdraaien met het geïntegreerde financiële informatiesysteem. Het huidige geautomatiseerde vergoedingenadministratie-systeem blijft voorlopig nog tot 1 maart 1990 operationeel. Het departement verricht een uiterste krachtsinspanning om de modules van het geïntegreerde financiële informatiesysteem ten behoeve van de verbetering van het financiële beheer voor 31 december 1990 te realiseren. Dit informatiesysteem zal door externen worden getoetst. De verwachting dat de realisatie voor 31 december 1990 haalbaar is lijkt gerechtvaardigd, indien zich geen problemen voordoen bij de nog te verrichten systeem-, integratie- en acceptatietesten. Dit systeem bevat een module geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, waarin zowel de wettelijke als niet-wettelijke verplichtingen worden verwerkt; overigens is dat systeem voor een groot deel van de niet-wettelijke verplichtingen al vanaf 1 januari 1989 operationeel. Daarnaast bevat het systeem ook voorzieningen voor voorschotten- en garantieregistraties. De criteria van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie zijn in dit systeem verwerkt.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Per directie is een contactpersoon aangewezen die moet zorgdragen voor de verbetering en actualisatie van de administratieve organisatie. Tevens is een stuurgroep voor het onderhoud van het geïntegreerde financiële informatiesysteem geformeerd.

Financiële functie

In het kader van de verbetering van het financiële beheer wordt mede de verdere vormgeving van de decentralisatie van de financiële functie gerealiseerd. De realisatie in 1990 lijkt mogelijk. Tevens zullen naar aanleiding van een aanbeveling uit het rapport van een extern bureau de uitvoerende taken en de daarbij horende budgetten van de centrale directies Personeelszaken en Organisatie en Automatisering worden gedecentraliseerd naar de (beleids)directies, zodat de centrale directies primair als taak krijgen ondersteuning en (instrument)ontwikkeling.

Accountantscontrole

Over 1988 heeft accountantscontrole plaatsgevonden die de gehele financiële verantwoording omvat, hetgeen heeft geresulteerd in een goedkeurende verklaring onder voorbehoud. De belangrijkste tekortkomingen worden gesignaleerd bij de Informatiseringsbank. Het is reëel te veronderstellen dat de verklaring over 1990 goedkeurend zal zijn, indien de maatregelen die zijn getroffen ter verbetering van het beheer bij de Informatiseringsbank resultaat hebben.

FINANCIËN (het beheer van hoofdstuk IX-A en IX-B)

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie is in het algemeen voltooid. De noodzakelijk geachte verbeteringen van de administratieve organisatie zullen in 1990 worden aangebracht. Hierbij worden de volgende kanttekeningen geplaatst. Uit overwegingen van doelmatigheid is bij onderdelen van het departement die zich op enigerlei wijze bevinden in het traject van privatisering, volstaan met vast te stellen dat de (bestaande beschrijving van de) administratieve organisatie voldoet aan minimaal daaraan te stellen eisen. In het geval dat een organisatie-onderdeel zich inmiddels in een situatie van reorganisatie bevindt of binnenkort komt te verkeren, worden de verbeteringen niet nu maar in het reorganisatieproces meegenomen. Dat doet zich in het bijzonder

voor bij de Belastingdienst als gevolg van de bij deze dienst in gang gezette herstructurering. De administratieve organisatie dient uiteraard wel steeds te voldoen aan minimaal daaraan te stellen eisen. Dit zal nog de nodige aandacht vergen.

Automatisering

Het geautomatiseerde financiële beheersysteem (FBS) is met ingang van 1990 voor de gehele begroting in gebruik genomen nadat met delen ervan in 1989 reeds ervaring was opgedaan en nadat het in september van genoemd jaar opgeleverde, nog ontbrekende deel was getest. Delen van het systeem zijn in 1989 aan een onderzoek onderworpen door EDP-auditors, hetgeen heeft geleid tot een reeks van aanbevelingen. In de loop van 1990 wordt een oordeel van EDP-auditors bij het systeem als geheel, in samenhang met de voorziene administratieve organisatie, tegemoet gezien. De ingebruikneming impliceert niet dat alle onderdelen van het departement reeds op het FBS zijn aangesloten. Voor de diensten die beschikken over een eigen geautomatiseerd financieel administratiesysteem wordt nog een geautomatiseerde koppeling gebouwd. De aansluiting op het FBS vindt momenteel handmatig plaats. Verwacht wordt dat de koppelingen in de loop van 1990 tot stand zullen komen.

Het systeem biedt de mogelijkheid te voldoen aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Bezien wordt of uit doelmatigheidsoverwegingen nog wijzigingen nodig zijn. Dit zal nog de nodige aandacht vergen. Het systeem bevat nu de voor Financiën belangrijkste elementen van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Andere elementen van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie worden niet in het geautomatiseerde systeem maar handmatig gevoerd.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

De leiding van ieder organisatieonderdeel is verantwoordelijk gesteld voor het onderhoud van de administratieve organisatie en, waar van toepassing, voor de automatisering. Intern zal op de naleving worden toegezien door FEZ, de Interne Accountantsdienst Belastingen en de Departementale Accountantsdienst Financiën.

Financiële functie

Ter completering van de decentralisatie van de financiële functie, waarvoor in 1986 is gekozen, is eind 1989 besloten tot de instelling van zogenaamde bedrijfsbureaus bij de directoraten-generaal. Verwacht wordt dat in de loop van 1990 de decentralisatie zal zijn uitgevoerd.

Accountantscontrole

Volgens de planning zal met ingang van 1990 de opbouw van de accountantscontrole bij de Belastingdienst zijn voltooid waardoor in genoemd jaar de controle het gehele departement bestrijkt. In 1989 is belangrijke voortgang geboekt. Naar verwachting zal over 1990 voor het hele departement een accountantsverklaring kunnen worden afgegeven.

DEFENSIE

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is nagenoeg geheel beschreven in voorschriften en procedures. De door de Stuurgroep Interne Controle gedane aanbevelingen zijn grotendeels binnen de organisatie overgenomen. De invoering verloopt volgens plan. De verwachting is dat de knelpunten in de administratieve organisatie in 1990 zijn opgelost.

Automatisering

Het ministerie van Defensie heeft reeds enige jaren een geautomatiseerd begrotingsadministratiesysteem, waarin een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie is opgenomen. Het systeem voldoet in grote lijnen aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Op het punt van de meerjarenramingen voor verplichtingen en kascijfers worden verbeteringen aangebracht die naar verwachting in 1991 afgerond zullen worden. Het geautomatiseerde salarissysteem militairen zal volgens de planning binnen twee jaar vervangen worden door het algemeen bij de overheid toegepaste Interdepartementale Personeels Administratiesysteem.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Besloten is het onderhoud van de beschrijvingen van de administratieve organisatie grotendeels decentraal te doen plaatsvinden. Uitgangspunt is hierbij dat iedere directie verantwoordelijk is voor de eigen administratieve organisatie. Voor de beschrijving wordt uitgegaan van meerdere beschrijvingstechnieken (geautomatiseerde programmatuur). Hiervoor zijn de opleidingen gestart. Er wordt nog overleg gevoerd over de te hanteren algemene richtlijnen. Voor het onderhoud van het begrotingsadministratiesysteem zijn reeds voldoende organisatorische en procedurele maatregelen getroffen.

Financiële functie

In 1989 is besloten het functiegebied Economie en Financiën ingrijpend te reorganiseren door verdere decentralisatie van de uitvoerende taken.

De hoofddoelstelling van de reorganisatie is het verbeteren en versterken van de beleidsmatige taken van de centrale FEZ-functie op basis van een adequate informatievoorziening vanuit de decentrale organisatie-eenheden. Het functioneren volgens de reorganisatiedoelstellingen zal zeker ook na 1990 nog veel inspanning vergen.

Accountantscontrole

De accountantscontrole is goed georganiseerd. De strekking van de accountantsverklaring over 1989 en 1990 zal naar verwachting, evenals voorgaande jaren, goedkeurend zijn. Een van de voorwaarden daarvoor is evenwel dat geen verslechtering optreedt in de huidige bezetting, die kwalitatief en kwantitatief als «minimaal» kan worden aangemerkt. De huidige bezetting geeft nog net geen problemen bij de controle van de jaarlijkse financiële verantwoording, maar leidt wel tot een beperking van de noodzakelijk geachte overige taken.

VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHEER

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie van de diverse departementsonderdelen is nagenoeg volledig beschreven. Aan de invoering van verbeteringen wordt de nodige aandacht besteed. Door het aantrekken van deskundigen op het gebied van de administratieve organisatie, zowel op centraal als decentraal niveau, is er – althans in opzet – sprake van een adequate invulling van deze functie binnen het departement.

Automatisering

De ontwikkeling bij het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) van het SBB/EERSt-systeem, het geautomatiseerde financieel-administratieve systeem waarin de verplichtingen-kasadministratie is

begrepen, heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. Dit hangt samen met de bijzondere complexiteit van de volkshuisvestingsregelingen in relatie tot de automatiseringstechnische mogelijkheden, het feit dat indertijd het technische en het functionele ontwerp niet op elkaar aansloten, de overbelasting van de DGVH-organisatie door een veelheid van projecten, de wisseling van de projectleiding en de onzekerheid omtrent de gevolgen van de nota volkshuisvesting voor de jaren negentig in de organisatie van het DGVH.

Inmiddels is voorzien in een meer adequate opzet van de projectorganisatie. Er is voorts gekozen voor twee gescheiden ontwikkelingstrategieën, namelijk voor het DGVH en voor de overige diensten. De overige diensten, waar het SBB/EERSt-systeem de bestaande financiële informatiesystemen zal vervangen, zullen per 1 januari 1991 beschikken over een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie die voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Bij het DGVH zal een aantal bestaande systemen worden gehandhaafd naast het in te voeren SBB/EERSt-systeem. Deze bestaande systemen zullen waar nodig worden aangepast aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Bij het DGVH zal het SBB/EERSt-systeem alleen worden toegepast in die gevallen waarin een adequaat geautomatiseerd informatiesysteem ontbreekt en in het geval er een nieuwe subsidieregeling wordt gecreëerd. Vooruitlopend op de invoering van het SBB/EERSt zal bij DGVH een interim-oplossing worden gecreëerd met behulp van personal computers, teneinde tijdig te voldoen aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Invoering van het SBB/EERSt-systeem, dat voldoet aan de eisen volgens de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, kan volgens planning in 1991 bij alle departementsonderdelen worden gerealiseerd.

Door de accountantsdienst is overigens vastgesteld dat nog niet alle organisatorische randvoorwaarden zijn vervuld om de toekomst van het SBB/EERSt met vertrouwen tegemoet te zien. Door een verdergaande prioriteitenstelling met betrekking tot de ontwikkel- en implementatiewerkzaamheden, de beslissing bestaande systemen bij het DGVH te handhaven en door het besteden van speciale zorg aan de opleiding van functionarissen uit de DGVH-organisatie zal aan deze randvoorwaarden voldaan kunnen worden.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Bij de departementsonderdelen zijn medewerkers aangetrokken die zorg dienen te dragen voor het actualiseren van de beschrijvingen van de administratieve organisatie. Bij belangrijke veelomvattende wijzigingen in het beleid zal niettemin een beroep gedaan dienen te worden op externe deskundigen. Bij de verdere ontwikkeling van het SBB/EERSt zal nog nadere besluitvorming plaatsvinden over het onderhoud.

Financiële functie

Het gehele departement is in voldoende mate doordrongen van het belang van een goed financieel management. Het meest kwetsbare onderdeel in dit verband is het Directoraat-Generaal Milieubeheer. Aan de structurele versterking van de financiële functie wordt dan ook hoge prioriteit toegekend. Dit komt ook tot uitdrukking in de organisatorische plaats van de decentrale financiële afdelingen binnen de departementsonderdelen. Voorts wordt alles in het werk gesteld om te komen tot een verbetering van de kwaliteit van de financiële functie. Het aantrekken van gekwalificeerde medewerkers vormt hierbij een knelpunt. De centrale

directie FEZ voert geen uitvoerende werkzaamheden meer uit (behalve voor zover die samenhangen met concerttaken) en zal gaan fungeren als concerncontroller. De nieuw gevormde hoofdafdeling Financiële Infrastructuur en Concerncontrole zal aan een aantal hieruit voortvloeiende taken nader inhoud geven.

Accountantscontrole

Bij de rekening over 1988 is een accountantsverklaring van oordeel-onthouding afgegeven, omdat de administratieve organisatie bij het grootste onderdeel van het departement (DGVH) nog niet volledig voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Volgens de meerjarenplanning van de accountantsdienst zal over 1990 aan de randvoorwaarden zijn voldaan die een goedkeurende verklaring bij de totale departementale verantwoording mogelijk maken. Hiertoe dient een aantal nog resterende knelpunten op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle tijdig te worden opgelost. Gezien de hoge prioriteit die hieraan door de departementsleiding wordt toegekend en de permanente voortgang van het proces van verbetering, wordt de doelstelling haalbaar geacht. Een omvangrijke inbreng van externe accountantskantoren kan daarbij voorlopig nog niet worden gemist.

VERKEER EN WATERSTAAT

Administratieve organisatie

Op administratief-organisatorisch gebied wordt orde op zaken gesteld. Begin 1989 waren nagenoeg alle beschrijvingen van de financieel-administratieve processen gereed. Er zijn stappenplannen opgesteld teneinde eind 1989 tot een verbeterde administratieve organisatie en interne controle te komen. De materie blijkt echter weerbarstiger dan men zich bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat ten tijde van de tweede voortgangsrapportage had voorgesteld. Niettemin bestaat er over het geheel genomen beperkt vertrouwen dat de gesignaleerde knelpunten in de administratieve organisatie in voldoende mate kunnen worden opgelost.

Ultimo 1989 was dit nog niet afgerond; een aantal knelpunten zal in de eerste helft van 1990 tot oplossing moeten komen.

Automatisering

Er wordt hard gewerkt aan het nieuwe geautomatiseerde financieel-administratieve informatiesysteem. Volgens de planning van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal de ontwikkeling van het informatiesysteem, inclusief de verplichtingen-kasadministratie, eind 1990 zijn beslag krijgen en zal het systeem in 1992 bij alle organisatie-onderdelen zijn ingevoerd. Het zal een zware opgave zijn binnen deze termijnen te blijven.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

De grondgedachte is dat ieder organisatie-onderdeel verantwoordelijk is voor het onderhoud van de eigen administratieve organisatie, dit wil zeggen het periodiek doormeten, toetsen, corrigeren en aanpassen van de administratieve organisatie en de procedures alsmede het bijhouden van de hierop betrekking hebbende documentatie. Het aantrekken en behouden van personeel met voldoende kennis en ervaring is daarbij een knelpunt. Ook bij de invulling van het onderhoud van het geautomatiseerde financiële administratiesysteem, waarvoor de verantwoorde-lijkheid op centraal niveau moet worden gestructureerd, zal dit knelpunt zich vermoedelijk gaan voordoen. Het onderhoud zal in belangrijke mate in eigen beheer worden opgezet zodat de kennis, welke in de ontwikke-

lingsfase is verworven, behouden blijft. Een te grote afhankelijkheid van externe bureaus is om meerdere redenen bezwaarlijk.

Financiële functie

Decentralisatie moet gepaard gaan met een goede beheersbaarheid van de begrotingsuitvoering. De centrale directie FEZ zal het begrotingsproces moeten dirigeren, coördineren en bijsturen. De financieel-administratieve afdelingen op de onderscheiden bestuurslagen (departementcentraal, directoraat-generaal en directie) zullen moeten worden bemand door personeel dat voor zijn taak is berekend. Het is nog maar de vraag of dit, gelet op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt biedt, op korte termijn bevredigend kan worden gerealiseerd.

Accountantscontrole

De opzet en de uitvoering van de accountantscontrole dienen een goede basis te vormen voor het afgeven van een verklaring. In dit verband wordt opgemerkt dat de accountantsdienst wordt geherstructureerd teneinde de kwaliteit van het controleproces blijvend te waarborgen. Met een extern accountantskantoor is een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor vaktechnische ondersteuning en voor de opvang van capaciteitsproblemen bij de uitvoering van de controle. Over 1989 zal naar verwachting een verklaring van oordeelonthouding kunnen worden verstrekt, terwijl het streven erop gericht is over 1990 een goedkeurende verklaring af te geven. Daarvoor is het noodzakelijk dat de voor de accountantscontrole relevante knelpunten in de administratieve organisatie tijdig in 1990 worden opgelost. De diverse organisatieonderdelen binnen het departement dienen voorts te zorgen voor het tijdig afsluiten van de administratie en het tijdig opstellen van de financiële verantwoording. De departementsleiding zal daarop toezien.

ECONOMISCHE ZAKEN

Administratieve organisatie

Zoals in het accountantsrapport over de controle 1988 is opgenomen, voldeed de administratieve organisatie over 1988 in het algemeen aan voor de accountantscontrole te stellen eisen van controleerbaarheid en interne controle. In genoemd rapport is tevens een aantal aandachtspunten opgenomen ter verbetering van de opzet en werking van de administratieve organisatie. Deze aandachtspunten betreffen onder meer het optimaliseren van de afstemming tussen de directie Financiën en de beleidsafdelingen inzake aangegane verplichtingen, betalingen en afwikkeling van openstaande vorderingen en de verbetering van het vorderingenbeheer en de dossiervorming. Een in 1988 ingestelde departementale onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie zal zorgdragen voor de invulling van de gesignaleerde punten.

Automatisering

Het centrale financiële informatiesysteem (MEFIS) voorziet reeds vanaf 1985 in een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Daarnaast beschikken de buitendiensten veelal voor hun beheersadministratie over eigen geautomatiseerde systemen. Conform hetgeen is vastgelegd in het departementale informatica-strategieplan wordt onderzocht in hoeverre een integratie c.q. koppeling van het bestaande centrale financiële informatiesysteem met andere departementale systemen mogelijk is.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

In 1988 is een departementale onderhoudsorganisatie tot stand gekomen teneinde een goede opzet van de administratieve organisatie te

kunnen waarborgen. Per departementsonderdeel functioneert een team waarvan de voorzitters deel uitmaken van een overkoepelend coördinatieteam onder leiding van de directeur Financiën. Dit zogenoemde AO-coördinatieteam rapporteert aan het departementale Controleberaad over de kwaliteitsverbetering van de administratieve organisatie en de controlesituatie. Er worden onderzoeken gestart naar de doelmatigheid van de administratieve organisatie. Het onderhoud van de automatisering maakt deel uit van het beheer van het financiële informatiesysteem.

Financiële functie

De inrichting van de financiële functie is gebaseerd op een evenwicht tussen centralisatie en decentralisatie. Een deel van de uitgaven is volledig gedecentraliseerd. Van deze uitgaven wordt alleen de maandelijkse verantwoording in totalen in het centrale financiële systeem (MEFIS) geboekt. Voor het kernministerie geldt dat een aantal financiële taken is gecentraliseerd, te weten de betaalfunctie en de financiële administratie. In het kader van het informatica-strategie plan wordt onderzocht hoe de organisatie van de financiële functie er in de jaren negentig uit zal moeten zien.

Accountantscontrole

Over 1988 is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Ook over 1989 en volgende jaren wordt een goedkeurende verklaring verwacht.

De controle over 1989 vindt, evenals over 1988, plaats in de vorm van een gezamenlijke controle door de departementale accountantsdienst en een openbaar accountantskantoor. Voor de controle over 1990 heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Administratieve organisatie

De bij diverse directies en diensten voorkomende onvolkomenheden in de administratieve organisatie, die zich voornamelijk voordoen bij de werking van de interne controle, zullen vóór 1991 zijn opgeheven.

Organisatorische wijzigingen bij het ministerie zijn er de oorzaak van dat bij de daarbij betrokken onderdelen de administratieve organisatie niet vóór 1991 zal zijn beschreven en/of ingevoerd. Het betreft de onderdelen van provinciale apparaten die bij de uitvoering van regelingen betrokken zijn, het Landbouwkundig onderzoek en het Staatsbosbeheer.

Automatisering

De in de tweede voortgangsrapportage gesignaleerde knelpunten met betrekking tot het landbouwonderwijs zijn thans opgelost. Onlangs is een begin gemaakt met een vooronderzoek dat dient te resulteren in een technische renovatie van het Administratie Pakket Landbouw. In 1989 is op centraal niveau een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie ingevoerd, waarvoor bij de opzet rekening is gehouden met de eisen gesteld in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Dit systeem zal eveneens decentraal worden ingevoerd. In 1989 is het Begrotings-Informatie Systeem aangepast aan de eisen van de nieuwe begrotingsopzet waardoor mogelijkheden aanwezig zijn de informatieverstrekking aan het ministerie van Financiën op geautomatiseerde wijze te doen geschieden. Bij de Landinrichtingsdienst is in 1989 een geautomatiseerd systeem, gericht op het financiële beheer van landinrichtingsprojecten, in gebruik genomen. Dit systeem omvat tevens de verplichtingen-kasadministratie.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

De grondgedachte is dat iedere directie of dienst verantwoordelijk is voor het onderhoud van de eigen administratieve organisatie en van de eigen geautomatiseerde financieel-administratieve systemen. Gevreesd wordt echter dat het aantrekken en behouden van personeel met voldoende kennis en ervaring een knelpunt zal vormen. Voor het geval het ministerie er onvoldoende in slaagt dit knelpunt op te heffen zal gebruik moeten worden gemaakt van externe krachten.

Financiële functie

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kent een vergaande mate van decentralisatie van de financiële functie naar de beleidsdirecties. Binnen het ministerie vinden verdere organisatorische wijzigingen plaats, die leiden tot een verdergaande gedeconcentreerde uitvoering door het provinciale apparaat. De directie FEZ vervult de centrale beheersfunctie ten behoeve van het management. De financiële functie zal eind 1990 op adequaat niveau zijn.

Accountantscontrole

De accountantsdienst heeft over 1988 een goedkeurende verklaring met een voorbehoud afgegeven. Het streven is om over 1990 tot een goedkeurende verklaring zonder voorbehoud te komen. In hoeverre dit verwezenlijkt kan worden hangt mede af van een aantal factoren waarop het departement slechts beperkt invloed kan uitoefenen, vooral het tijdig verkrijgen van goedkeurende verklaringen van derden over uitgaven en ontvangsten die door die derden worden gecontroleerd.

SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Administratieve organisatie

In de loop van 1989 is de Regeling «Interne Controlesectoren» verschenen. In deze regeling is de functionele relatie tussen de sectorale afdelingen interne controle en de hoofdafdeling administratieve organisatie en financieel toezicht (AOT) van FEZ neergelegd. Tevens is er een maandelijks overleg tussen alle interne controle-eenheden en administratieve organisatie-eenheden, centraal en sectoraal, onder voorzitterschap van het hoofd AOT. De accountantsdienst neemt ook aan dit overleg deel. De handboeken administratieve organisatie zijn voor alle onderdelen verschenen. Er komen nog aanvullingen om deze te completeren.

Automatisering

De bouw van het geautomatiseerde systeem (CAFAS), dat in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ontwikkeld, bleek complexer dan ten tijde van de tweede voortgangsrapportage werd verwacht en vergde derhalve meer tijd dan gepland. September 1989 is het basisregistratie-deel van het geautomatiseerde systeem (de zgn. FAS-component) opgeleverd en is het testen daarvan begonnen. Met ingang van 1 januari 1990 is het nieuwe systeem operationeel. Het in 1990 inbouwen van de wijzigingen voortvloeiende uit de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 en uit de Regeling Departementale Begrotingsadministratie (waaronder de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie) zal nog een grote krachtsinspanning vergen.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

De hoofdafdeling administratieve organisatie en financieel toezicht vervult een coördinerende rol tegenover de sectorale afdelingen administratieve organisatie en interne controle. De sectorale afdelingen hebben tot taak de beschreven administratieve organisatie actueel te houden.

Het Bureau Coördinatie CAFAS heeft tot taak de onderhoudsorganisatie van de automatisering nader vorm te geven. Dit bureau is organisatorisch ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Financiële functie

Zoals in de tweede voortgangsrapportage is gemeld, geldt als uitgangspunt decentralisatie van de financiële functie en integratie van beleid en beheer. Er is een functionele relatie tussen FEZ en de sectorale afdelingen administratieve organisatie en interne controle. De voorschot-administraties vertonen decentraal nog tekortkomingen terwijl centraal nog geen administratie op geaggregeerd niveau wordt gevoerd. FEZ heeft eind 1989 in samenwerking met de accountantsdienst stappen ondernomen om verbetering in deze situatie te brengen.

Accountantscontrole

De accountantsdienst zal voor het eerst over 1989 een verklaring geven. Deze zal naar verwachting niet goedkeurend zijn. Het streven is er op gericht om over 1990 een goedkeurende verklaring af te geven. Er wordt hard gewerkt om de knelpunten, die een goedkeurende verklaring in de weg staan, op te lossen. De knelpunten liggen voornamelijk op het vlak van de werking van de administratieve organisatie.

Arbeidsvoorziening

In verband met tripartisering is het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (DG Arbvo) buiten de operatie comptabel bestel gehouden. Voor de periode dat DG Arbvo in 1990 nog deel uitmaakt van het ministerie is het plan om de gegevens uit het financiële systeem bij Arbvo handmatig in te brengen in het geautomatiseerde systeem (CAFAS) bij FEZ. Dit betekent dat het oude geautomatiseerde systeem bij FEZ om die reden nog operationeel moet blijven.

WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Administratieve organisatie

In 1987 is begonnen met de uitvoering van het plan van aanpak administratieve organisatie. Bij die onderdelen van de organisatie waar de controlesituatie zodanig was dat deze een goedkeurende accountantsverklaring in de weg stond, zijn met voorrang verbeteringen in de administratieve organisatie aangebracht. Nagenoeg alle organisatieonderdelen zijn eind 1989 beschreven. Invoering van de gewenste administratieve organisatie zal in 1990 voltooid zijn.

Automatisering

Het geautomatiseerde financiële systeem wordt geheel vernieuwd. Eind 1990 zal, weliswaar deels handmatig, een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie worden gevoerd die voldoet aan de eisen die de Regeling Departementale Begrotingsadministratie stelt. Naar verwachting zal het vernieuwde geautomatiseerde financiële systeem in 1992 operationeel zijn.

Onderhoud administratieve organisatie en automatisering

Er is een organisatie voor actualisering van de beschrijving van de administratieve organisatie en voor het aanbrengen van verbeteringen in de administratieve organisatie. De wijzigingen die uit het onderhoud voortvloeien worden verwerkt in het jaarlijkse controleplan van de accountantsdienst. Evaluatie van de taakverdeling bij de financiële functie en controlebevindingen kunnen leiden tot aanpassingen in de financiële functie. In de projectopzet voor het nieuw in te voeren geauto-

matiseerde financiële systeem is rekening gehouden met de invoering van een passende onderhoudsorganisatie.

Financiële functie

Het uitgangspunt is dat financiële en administratieve verantwoordelijkheden daar liggen waar beleidsbeslissingen worden genomen en uitgevoerd. De taken en verantwoordelijkheden van FEZ en de beleidsdirecties zijn vastgelegd in het Besluit begrotingsuitvoering, dat onlangs na evaluatie op enkele punten is aangepast.

In 1987 is begonnen met de uitvoering van een Plan van aanpak regelgeving, dat opgezet is voor de stroomlijning en vereenvoudiging van de regelgeving. Er is gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij in de eerste fase werd beoogd het model Algemene Administratieve Subsidiebepalingen toe te passen bij alle subsidie-aanvragen en subsidieverleningen die niet plaatsvinden op basis van ministeriële subsidieregelingen. De departementale accountantsdienst heeft een onderzoek naar de regelgeving afgerond, dat dient ter voorbereiding van de tweede fase van het plan. Naar aanleiding van dit onderzoek en naar aanleiding van het commentaar vanuit de andere diensten van het departement, beraadt het Audit Committee zich op een nadere invulling van de tweede fase van het Plan van aanpak regelgeving.

Accountantscontrole

Afgezien van onvoorziene toekomstige belemmeringen wordt verwacht dat over 1990 een goedkeurende verklaring kan worden verkregen.

Bij de realisatie van het door het ministerie van WVC voorgestane controlebeleid is nog onvoldoende voldaan aan de voorwaarden voor een optimale controle-aanpak op basis van de single-audit-benadering. Om in deze leemte te voorzien wordt door WVC onder meer gebruik gemaakt van controleprotocollen. Tevens krijgt de controle-aanpak op basis van de single-audit-benadering aandacht in het Plan van aanpak regelgeving.

5. Financiële consequenties comptabel bestel

Voor de verbetering van het comptabele bestel is voor de jaren 1987 t/m 1990 in totaal ca 290 mln. extra ter beschikking gesteld, die zijn opgenomen in een aanvullende post. Het in het plan van aanpak genoemde bedrag van ca. 240 mln. is in 1989 met ca. 50 mln. verhoogd. Daarmee werd beoogd een extra bijdrage te leveren aan het oplossen van onvoorziene knelpunten bij de uitvoering van de operatie comptabel bestel. De extra gelden zijn bestemd voor het verrichten van incidentele uitgaven tot eind 1990.

Naast de extra middelen beschikbaar gesteld in het kader van de operatie comptabel bestel, hebben de departementen in de periode 1987 tot en met 1990 een bedrag van ca. 500 mln. ingezet voor het aanbrengen van verbeteringen op dit terrein. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het onderscheid tussen uitgaven ten behoeve van de verbetering van het comptabele bestel en uitgaven ten behoeve van het reguliere financiële beheer soms moeilijk te maken is. Dit bedrag kan dan ook slechts gezien worden als een globale indicatie van de totale departementale bijdragen aan de verbetering van het comptabele bestel.

In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de verdeling van de extra gelden voor de verbetering van het comptabele bestel over de verschillende departementen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen hetgeen beschikbaar is gesteld bij het plan van aanpak comptabel bestel van medio 1987 en bij Miljoenennota 1990. In het tweede deel van het

overzicht is aangegeven welk deel van de bedragen tot en met 1989
besteed is en welke bedragen nog beschikbaar zijn voor 1990.

De Minister van Financiën,
W. Kok

1.	Voorstel voor een betere begrotingspresentatie	Is op 2 december 1987 aan de Tweede Kamer gezonden. Vooruitlopend op de daarvoor noodzakelijke wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 is nieuwe presentatie met ingang van de ontwerpbegroting 1989 ingevoerd. Nieuwe opzet suppletore begrotingen is voor het eerst toegepast bij de Voorjaarsnota 1989. Ook de departementale rekeningen zullen dit jaar conform de nieuwe opzet worden aangeboden.
2.	Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 1976	Wet van 31 oktober 1986 (Staatsblad 1986, 605)
3.	Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976	Is met ingang van 1 januari 1988 in werking getreden (Staatsblad 1987, 606).
4.	Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976	Indiening bij de Tweede Kamer heeft op 13 januari 1989 plaats gevonden. Op 11 september 1989 is de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag naar de Tweede Kamer gezonden. Op 18 januari 1990 heeft de Tweede Kamer het eindverslag vastgesteld.
5.	Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet	Het wetsvoorstel is op 26 september 1989 voor advies naar de Raad van State gezonden. Dit advies is op 3 januari 1990 vastgesteld.
6.	Besluit taak departementale accountantsdienst	Is op 20 augustus 1987 van kracht geworden (Staatsblad 1987, 384). Aanpassing aan de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet wordt thans ter hand genomen.
7.	Regeling Interdepartementaal Overlegorgaan Departementale Accountantsdiensten («regeling-IODAD»)	Is krachtens ministerieel besluit met ingang van 21 oktober 1987 van kracht geworden.
8.	Wijziging Beschikking Administratie CAFEZ	De concept-Regeling Departementale Begrotingsadministratie is aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Het commentaar van de Rekenkamer is op 12 oktober 1989 ontvangen. In de definitieve regeling zal rekening gehouden worden met de opmerkingen van de Rekenkamer.
9.	Wijziging van de Rijksbegrotingsvoorschriften	Aanpassing van de voorschriften in het kader van de nieuwe begrotingspresentatie inzake slotwetten en rekening heeft plaats gevonden in 1989. Overige wijzigingen waren al eerder gerealiseerd.
10.	Wijziging van de Verrekenregeling	Is op 2 april 1987 van kracht geworden.
11.	Handboek financiële informatie en administratie	Eind 1989 staan er ruim 1100 abonnees geregistreerd. Periodiek worden aanvullingen verzonden.
12.	Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS)	Geleidelijke totstandkoming vanaf 1985. Het systeem voor de uitwisseling van begrotingsmutaties tussen de vakministeries en het ministerie van Financiën zal Prinsjesdag 1990 operationeel zijn. Thans wordt met zeven departementen proef gedraaid. De verschillende onderdelen van het RIS worden grotendeels in 1990 afgerond, zodat toepassing voor de begroting 1992 kan plaatsvinden.
13.	Actualisatie maandelijke 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 heeft nadere precisering plaats gevonden die is uitgewerkt in de RDB.

14.	Inhaal achterstanden	De achterstanden bij suppletore begrotingen zijn weggewerkt. De Rijksrekeningen 1980 t/m 1986 zijn ter goedkeuring aan de Algemene Rekenkamer gezonden.
15.	Interdepartementale samenwerking op accountancygebied	De EDP AUDIT POOL – waarin door zeven departementen wordt deelgenomen – is op 29 juni 1988 door de minister van Financiën ingesteld.
16.	Resultaten commissie Peschar II	Rapport was gevoegd bij de eerste voortgangsrapportage.
17.	Opleidingen voor personeel op financieel-economische functies	De VOF-cursussen voor hogere ambtenaren (drie maal per jaar 15 cursisten) en middelbare ambtenaren (6 maal per jaar 16 cursisten) waren in 1989 iedere keer volledig bezet.
18.	Opleidingen voor accountantspersoneel	Het aantal soorten cursussen is toegenomen van vier tot elf. Het aantal deelnemers is gestegen van 377 in 1988 naar 723 in 1989.
19.	Wijziging Besluit taak CAFEZ	Aanpassing in het licht van de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 zal binnenkort gerealiseerd worden. Invoering per 1 januari 1991.
20.	Handboek controle DAD	Gewerkt wordt aan een handboek met aanbevelingen voor de controle-aanpak van de DAD. Het handboek zal naar verwachting in 1990 verschijnen.
21.	Richtlijnen accountantscontrole	Eind 1989 is de Richtlijn reikwijdte accountantscontrole gereed gekomen. De richtlijn over de rapportering van de DAD is in voorbereiding.
22.	Wijziging Richtlijnen Kasmutaties	Wijziging van de richtlijnen wordt thans voorbereid.
23.	Wijziging Beschikking Kasbeheer	Wijziging van de beschikking geschiedt in 1990.
24.	Uitwerking delegatie-bepalingen vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976	Activiteiten worden thans ter hand genomen. Invoering vindt plaats per 1-1-1991.
25.	Nieuw Besluit materieel beheer	Wordt in 1990 voorbereid.
26.	Aanpassing van verschillende ministeriële regelingen aan de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976.	Aanpassing geschiedt in 1990.

BIJLAGE 2

Overzicht aanvullende post comptabel bestel (in mln)

Ministerie	Voor de periode 1987-1990 beschikbaar gesteld in:			Waarvan gerealiseerd t/m 1989 en nog beschikbaar voor 1990			
	Plan van aanpak	Toedeling CAFA-gelden	MN 1990	Totaal	Realisatie t/m 1989	Nog toe te delen in '90	Reeds in begroting 1990 opgenomen
Algemene Zaken	0,7	-	0,8	1,5	0,7	0,8	0,1
Buitenlandse Zaken	13,8	-	1,3	15,1	11,9	3,2	-
Justitie	4,6	-	1,5	6,1	2,2	3,9	-
Binnenlandse Zaken	6,3	0,3	7,6	14,2	7,2	7,0	-
O en W	40,4	0,3	2,7	43,4	16,0	18,7	8,7
Financiën	21,5	0,3	2,0	23,8	15,3	8,5	-
Defensie	-	-	2,0	2,0	1,0	1,0	-
VROM	24,8	0,3	26,5	51,6	38,9	12,7	-
Verkeer en Waterstaat	18,6	0,3	6,5	25,4	5,7	19,7	-
Economische Zaken	3,0	-	0,3	3,3	1,2	2,1	-
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	13,7	-	2,4	16,1	13,2	2,9	-
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	25,7	0,3	-	26,0	17,9	8,1	-
WVC	28,0	0,3	0,3	28,6	2,0	26,6	-
CAFA	19,3	- 3,1	-	16,2	16,2	-	-
Interdep. voorz.	22,0	1,0	-	23,0	9,3	13,3	0,4
	242,4	-	53,9	296,3	158,7	128,5	9,1 ¹

¹ De laatste kolom telt niet op als gevolg van een afrondingsverschil.