

Vergaderjaar 1990–1991

19 395

Het comptabel bestel, de administratie en de financiële informatievoorziening in de Rijksdienst

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 mei 1991

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de regering op 15 juli 1987 een plan van aanpak comptabel bestel aan de Kamer gezonden waarin de voornemens zijn uiteengezet ter verbetering van het comptabel bestel (Kamerstukken II, 1986–1987, 19 395, nr. 14). In dit plan van aanpak worden vier doeleinden onderscheiden, welke in 1990 gerealiseerd zouden moeten zijn, met het oog op toepassing bij de begroting 1992. Gedurende de operatie comptabel bestel is de Kamer jaarlijks geïnformeerd over de in gang gezette ontwikkelingen in de vorm van voortgangsrapportages (Kamerstukken II, 19 395, nrs. 15, 20 en 22). Hierbij treft u **de vierde voortgangsrapportage** aan, welke is opgebouwd uit twee delen.

In het eerste deel van deze voortgangsrapportage wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de recente en toekomstige **ontwikkelingen in het financiële beheer**. Allereerst wordt de balans opgemaakt van de resultaten die in het kader van de operatie comptabel bestel zijn geboekt (paragraaf 1). Aangegeven wordt dat de bij de start van de operatie beoogde inhaalslag in belangrijke mate als gerealiseerd kan worden beschouwd, ook al zijn er op onderdelen enige vertragingen opgetreden. Toch mag thans worden geconcludeerd dat de operatie comptabel bestel als geheel een duidelijk succesvolle operatie is geweest.

Dit betekent echter geenszins dat er reden is om de verbetering van het financiële beheer nu als min of meer afgerond te beschouwen. Zoals gezegd is weliswaar de beoogde inhaalslag in belangrijke mate gerealiseerd, maar daarop voortbouwend valt er nog veel te verbeteren aan het financiële beheer in de rijksdienst.

In de eerste plaats zijn er bepaalde elementen van de operatie comptabel bestel, die hun beslag nog moeten krijgen. Naast de formele vaststelling van de comptabele regelgeving (wijzigingen van de comptabele wet- en regelgeving) betreft dit een aantal departementale

projecten. Ook het realiseren over de hele linie van (goedkeurende) accountantsverklaringen vereist nog verdere inspanningen.

Een tweede punt van (voortdurende) aandacht is dat wat nu is opgebouwd, ook gehandhaafd en onderhouden moet worden. Daarbij dient flexibel gereageerd te worden op zich wijzigende omstandigheden. Gedacht kan dan worden aan het in comptabel-technische zin goed begeleiden van nieuwe beleidsvoornemens maar ook bijvoorbeeld aan het alert inspelen op organisatorische wijzigingen (denk bijvoorbeeld aan de grote efficiency-maatregelen en verzelfstandiging) en – al dan niet autonome – technische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het vlak van de automatisering.

Een derde aandachtspunt in de komende jaren is de toepassing van de nieuwe comptabele verworvenheden in de organisatie van de rijksdienst. Zo zal het beschikbaar zijn van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie een belangrijke bron van informatie betekenen, zowel voor beleidsambtenaren als voor het politiek-bestuurlijke circuit, tot en met de Staten-Generaal. Het zinvol benutten van dit nieuwe instrumentarium is van belang.

In het verlengde hiervan ligt een volgend aandachtspunt, namelijk dat op het fundament dat – in comptabel-technisch opzicht – thans is gelegd via de operatie comptabel bestel, in de komende jaren verder gewerkt zal moeten worden aan een versterkt financieel beheer in de rijksdienst. In dit verband is in de Miljoenennota 1991 reeds een aantal vervolgactiviteiten in een breder verband geschetst. Deze richten zich op het verder vergroten van de effectiviteit en doelmatigheid van het overheidshandelen. Deze uiteenzetting in de Miljoenennota 1991 heeft inmiddels alweer een vervolg gekregen, via een aantal activiteiten dat – soms mede op initiatief van de Staten-Generaal – in de afgelopen maanden is ontplooid. Daarbij wordt onder andere bedoeld op de aanpak van het geïntegreerde subsidiebeleid via een tweetal sporen, waarover de Staten-Generaal separaat zullen worden geïnformeerd en op de verdere verbetering van de begrotingspresentatie. Ook het binnenkort te verwachten rapport van de Heroverwegingswerkgroep beheersregels en de te verwachten kabinetsnota over de voor- en nadelen van een eventuele kapitaaldienst kunnen in dit verband genoemd worden. Op deze toekomstige activiteiten die een vervolg vormen op de operatie comptabel bestel, wordt in paragraaf 2 van deel I van deze rapportage nader ingegaan.

In het tweede deel van deze voortgangsrapportage wordt wat specifiek teruggeblikt op de **activiteiten die in het kader van de operatie comptabel bestel** zijn verricht c.q. nog in ontwikkeling zijn. Dit betreft de activiteiten bij de afzonderlijke departementen om het financiële beheer te verbeteren (paragraaf 3) en de gemeenschappelijke activiteiten waarbij de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de minister van Financiën berust (paragraaf 4).

De Minister van Financiën,
W. Kok

DEEL I: ONTWIKKELINGEN IN HET FINANCIËLE BEHEER

1. Realisatie van de doelstellingen van de operatie comptabel bestel

In het plan van aanpak comptabel bestel is aangegeven dat de volgende vier doelstellingen bereikt dienen te worden:

- Het tot stand brengen van een administratieve organisatie bij de ministeries die een ordelijke begrotingsvoorbereiding en een rechtmatige en doelmatige begrotingsuitvoering mogelijk maken, 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 en 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 het parlement beter in staat gesteld wordt het budget- en autorisatierecht uit te oefenen.

In deze paragraaf wordt aangegeven welke voortgang is geboekt met betrekking tot deze vier doelstellingen, alsmede welke werkzaamheden na 1990 voortgezet moeten worden. Tevens wordt ingegaan op de financiële consequenties van de operatie.

Administratieve organisatie

Bij het begin van de operatie comptabel bestel waren bij een deel van de ministeries geen (volledige) beschrijvingen van de administratieve organisatie aanwezig en bij de overige ministeries waren de aanwezige beschrijvingen niet actueel. Thans is de beschrijving van de administratieve organisatie bij alle ministeries geheel of nagenoeg geheel voltooid. Bij een aantal ministeries zijn bij enkele onderdelen de beschrijvingen nog niet geheel afgerond of dienen deze op detailniveau nader te worden uitgewerkt.

Vervolgens zijn aan de hand van deze beschrijvingen bij de ministeries verbeterde of nieuwe procedures ingevoerd en knelpunten in de interne controle opgeheven en is de administratieve organisatie aangepast aan de daaraan te stellen eisen als gevolg van automatisering. Met deze verbeteringen zijn in de afgelopen jaren grote vorderingen gemaakt. De laatste knelpunten in de administratieve organisatie zullen naar verwachting eind 1991 zijn weggewerkt, waarmee de administratieve organisatie bij alle ministeries op een toereikend niveau zal zijn gebracht.

In de afgelopen periode is bij verschillende gelegenheden aandacht besteed aan de toekenning en registratie van voorschotten. Gemeld kan worden dat bij de ministeries veelal maatregelen in de administratieve organisatie zijn genomen of in voorbereiding zijn die moeten leiden tot een betere registratie van voorschotten. Tevens zijn bij de ministeries interne procedures voorbereid of verbeterd die een rechtmatige

verstrekking van voorschotten dienen te waarborgen. Dit geldt ook voor het wegwerken van achterstanden in de afrekening van voorschotten. De activiteiten ter verbetering van het beheer van voorschotten zullen in 1991 verder voortgezet worden.

Hoewel het geen expliciete doelstelling van de operatie comptabel bestel is, werd in het algemeen een verdergaande automatisering van de begrotingsadministraties nodig geacht bij het realiseren van de doelstelling met betrekking tot het verbeteren van de administratieve organisatie en de invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Gesteld kan worden dat eind 1990 bij alle ministeries een vorm van geautomatiseerde financiële informatievoorziening is ingevoerd, zij het dat dit niet betekent dat eind 1990 de gehele begrotingsadministratie reeds was geautomatiseerd. De invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie was hierbij een complicerende factor. Bij een zestal ministeries wordt de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie nog niet op volledig geautomatiseerde wijze gevoerd; dit is overigens ook geen vereiste. Voor zover doelmatig, wordt er door de desbetreffende departementen wel naar gestreefd dit uiteindelijk te realiseren. Eind 1991 zullen naar verwachting alle ministeries volledig of op hoofdlijnen voldoen aan de concept-Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Bij enkele ministeries zal dit nog een aanzienlijke krachtsinspanning vergen. De werking van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie kan overigens bij veel ministeries pas met ingang van het begrotingsjaar 1992 beoordeeld worden, het jaar waarin deze administratie voor het eerst dient te worden gevoerd.

Het onderhoud en de verdere uitbouw van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde informatiesystemen vergen ook in de toekomst de nodige aandacht en inspanning bij de ministeries. Voortdurend dient beoordeeld te worden of de administratieve organisatie nog actueel is en of de administratieve organisatie en de beschrijvingen daarvan aanpassing behoeven aan eventueel gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld reorganisaties) of aan de ontwikkeling van nieuw beleid (bijvoorbeeld sociale vernieuwing). Tevens moet periodiek beoordeeld worden of de verbeterde procedures en de maatregelen van interne controle in de praktijk toegepast worden en goed blijken te functioneren. De ervaringen die worden opgedaan met de ingevoerde geautomatiseerde financieel-administratieve systemen kunnen leiden tot aanpassingen in deze systemen.

Op alle ministeries zijn inmiddels plannen voorbereid voor een adequate onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie en de geautomatiseerde informatiesystemen. Bij de ministeries waar de verbetering van de administratieve organisatie reeds geheel of grotendeels gerealiseerd is, is al gestart met de invoering van de onderhoudsorganisatie. Een goede administratieve organisatie, die door een adequate onderhoudsorganisatie op het gewenste niveau wordt gehouden, draagt bij aan een doelmatig begrotingsproces en aan een effectieve en efficiënte accountantscontrole.

Accountantscontrole

De versterking van de accountantscontrole heeft er toe geleid dat over 1990 bij bijna alle ministeries het gehele controleterrein wordt bestreken en dat derhalve een accountantsverklaring is afgegeven. Naar verwachting zal dit met ingang van de controle over 1991 voor alle ministeries zijn gerealiseerd. Bij vijftien van de zestien begrotingshoofdstukken – namelijk niet bij het ministerie van Buitenlandse Zaken – is over 1990 een accountantsverklaring afgegeven, waarvan bij elf hoofdstukken

een goedkeurende. Dit is een sterke verbetering ten opzichte van de controle over 1985, toen slechts bij acht begrotingshoofdstukken een accountantsverklaring werd afgegeven, waarvan slechts bij twee een goedkeurende.

De stap naar een goedkeurende verklaring zal veelal afhankelijk zijn van het opheffen van nog bestaande knelpunten in de administratieve organisatie en van voldoende naleving van de administratieve organisatie. De desbetreffende ministeries streven er naar de bestaande knelpunten in de administratieve organisatie in 1991 zo veel mogelijk op te heffen. Uit het feit dat een goedkeurende verklaring bij de departementale financiële verantwoording is afgegeven, mag overigens niet worden afgeleid dat de administratieve organisatie die aan de verantwoording ten grondslag ligt bij dat ministerie in alle opzichten aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Ook geldt dat in een aantal gevallen een (goedkeurende) verklaring slechts bereikt wordt door een aanzienlijke inzet van menskracht door de desbetreffende departementale accountantsdiensten.

In samenhang met de versnelling van de financiële informatievoorziening is bij alle ministeries de afronding van de accountantscontrole over een begrotingsjaar versneld. Sinds de controle over 1988 worden de samenvattende accountantsrapporten op 1 mei van het daaropvolgende jaar uitgebracht en komen achterstanden in de controle, in tegenstelling tot de jaren vóór de operatie comptabel bestel, nagenoeg niet meer voor.

De accountantscontrole bij de ministeries is voorts in kwalitatief opzicht versterkt. Deels is dit het geval doordat in toenemende mate moderne controletechnieken worden toegepast. Voorts is mede door gezamenlijke wervings- en voorlichtingsactiviteiten, in vergelijking met de situatie aan het begin van de operatie comptabel bestel de bezetting van hoger geschoold personeel in de departementale accountantsdiensten in het algemeen gestegen.

Geconstateerd kan worden dat gedurende de operatie comptabel bestel uitbesteding van accountantswerkzaamheden aan particuliere accountantskantoren heeft plaatsgevonden. Bij enkele ministeries heeft het samenwerkingsverband tussen departementale accountantsdiensten en particuliere accountantskantoren het karakter van een gezamenlijke controle, ook wel «joint audit» genaamd. De gerealiseerde inhaalslag bij de accountantscontrole op de ministeries, de verbeterde administratieve organisatie, de verbetering van de personele bezetting van de DAD's en het streven naar een doelmatige controle-aanpak zal er op termijn toe leiden dat de afhankelijkheid van externe accountants, waar het de controle van het departement betreft, minder structureel zal worden.

Het gestructureerde overleg tussen de departementale accountantsdienst en het departementale management, dat in het algemeen het departementale controleberaad (audit committee) wordt genoemd, is van essentieel belang gebleken bij de voortgang van de operatie comptabel bestel. Een actieve rol van het departementale controleberaad zal ook voor het behoud van de verworvenheden van de operatie comptabel bestel en voor de verdere versterking van het financiële beheer noodzakelijk zijn.

Versnelling van de financiële informatievoorziening

Bij de start van de operatie comptabel bestel was duidelijk dat er een verbetering en inhaalslag nodig was ten aanzien van de (tijds) beschik-

baarheid van financiële informatie, zowel op het niveau van de vakdepartementen en het ministerie van Financiën als aan Staten-Generaal. Bij de informatievoorziening aan de Staten-Generaal was het autorisatierecht in het geding. Hoewel de Staten-Generaal via de budgettaire nota's (Voorjaarsnota, Vermoedelijke Uitkomsten en Voorlopige Rekening) wel betrokken waren bij begrotingswijzigingen, moest toch worden geconstateerd dat het autorisatierecht onvoldoende tot zijn recht kon komen doordat de suppletore begrotingswetten (waaronder de slotwetten) pas met een vertraging van vaak jaren tot stand kwamen. Geconstateerd werd dat er wat betreft de tijdige beschikbaarheid een onacceptabele discrepantie bestond tussen het nota-circuit en het wetten-circuit. Behalve bij de indiening van suppletore begrotingswetsontwerpen was ook bij de indiening van de Rijksrekeningen sprake van grote achterstanden.

Met de aanvaarding van de derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 is een aantal voorschriften van kracht geworden met het oog op de versnelling van de verantwoordingsprocedure. Voorgeschreven is thans dat in elk geval op twee momenten voor alle begrotingen reguliere suppletore begrotingen worden ingediend. Het eerste moment is uiterlijk op 1 juni van een jaar samenhangend met de Voorjaarsnota. Het tweede moment is uiterlijk op 1 december van een jaar samenhangend met de Najaarsnota.

Verder is bepaald dat uiterlijk op de derde dinsdag van september van het jaar volgend op het begrotingsjaar de departementale rekening, met daarin geïntegreerd de laatste suppletore begroting (de zogenaamde slotwet), aan de Staten-Generaal wordt gezonden. De slotwet bevat normaal gesproken uitsluitend boekhoudkundige en uitvoeringstechnische mutaties.

De versnelling van de verantwoording was gericht op het inhalen van de achterstanden met betrekking tot de jaren tot en met 1986, met daaraan gekoppeld een versnelde afhandeling van latere jaren. Door een intensieve aanpak van alle ministeries en met medewerking van de Staten-Generaal is het gelukt de achterstanden geheel weg te werken en de verdere versnelling daadwerkelijk vorm te geven. Het jaar 1988 is, met uitzondering van de slotwet van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, geheel afgerond. De slotwetten 1989, die in september 1990 bij de Tweede Kamer zijn ingediend, zijn inmiddels op twee na alle door de Staten-Generaal afgehandeld. De suppletore begrotingen 1990 samenhangend met de Najaarsnota 1990 zijn eveneens alle door zowel Tweede als Eerste Kamer aanvaard. Verder kan gemeld worden dat de Rijksrekeningen 1980 t/m 1986 via de Rekenwet-procedure thans bij de Tweede Kamer in behandeling zijn. De Rijksrekening 1987 is ter goedkeuring aangeboden aan de Rekenkamer, terwijl de Rijksrekening 1988 thans bij het ministerie van Financiën wordt opgesteld.

Verbetering van inrichting en presentatie van begrotingen en rekeningen

In het verleden is er vanuit de Staten-Generaal op diverse punten kritiek geuit op de begrotingsinrichting en -presentatie. De kritiek richtte zich onder meer op het frequent wijzigen van de artikelnummers, -indeling en -omschrijving en op de slechte vergelijkbaarheid van begrotingscijfers en realisatiecijfers. Daarnaast werd de artikelsgewijze toelichting te weinig inhoudelijk gevonden; de informatie per begrotingsartikel was door de hele begroting heen verspreid, en meerjarenramingen op artikelniveau ontbraken. Ook de beperkte toepassing van verplichtingenramingen stuitte op kritiek.

Met het oog op deze kritiekpunten heeft de minister van Financiën voorstellen bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de inrichting en presentatie van de begroting (Kamerstukken II, 1987-1988, 20 392, nr. 1). Deze voorstellen zijn met ingang van de begroting 1989 toegepast. De Rijksbegrotingsvoorschriften zijn dienovereenkomstig aangepast.

Eén van de elementen van de nieuwe begrotingspresentatie is het aanhouden van een vaste nummeringssysteem voor de begrotingsartikelen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de artikelen door de jaren heen in dezelfde volgorde staan. Gezien deze uniformiteit levert het op- en afvoeren van artikelen weinig problemen op voor de consistentie in de artikelnummering. Dit bevordert de vergelijkbaarheid van de gegevens per artikel over de jaren heen.

Bij de beoordeling van een begrotingswetsvoorstel is een adequate toelichting onontbeerlijk. De artikelsgewijze toelichting is dan ook aanzienlijk uitgebreid. Zo dienen niet alleen de ramingen van het lopende jaar opgenomen te worden in de artikelsgewijze toelichting, maar ook de uitkomsten van het aan het lopende jaar voorafgaande jaar. Hiermee wordt beoogd de vergelijkbaarheid van de begrotings- en realisatiecijfers te vergroten.

Met het opnemen van kas- en verplichtingenramingen in de artikelsgewijze toelichting is zowel de staatsrechtelijke als de beheerstechnische functie van de begroting verbeterd. Essentieel in dit stelsel is dat het ramen van verplichtingen niet – zoals onder de Comptabiliteitswet 1976 – beperkt wordt tot uitgaven die in latere jaren tot betaling leiden, maar dat het ramen, boeken en verantwoorden van verplichtingen voor elk begrotingsjaar en voor elk begrotingsartikel is voorgeschreven. Verder bevatten de afzonderlijke begrotingsartikelen tegenwoordig zowel op kas- als op verplichtingenbasis meerjarenramingen, hetgeen het inzicht in de budgettaire voornemens aanmerkelijk vergroot.

Geconcludeerd kan worden dat met bovengenoemde maatregelen tegemoet is gekomen aan een aantal belangrijke kritiekpunten van de Staten-Generaal. De kwaliteit van de begrotingspresentatie is – zeker in technisch opzicht – sterk verbeterd. Toch is de gewenste eindsituatie nog niet bereikt. In haar brief van 9 april 1991 (Kamerstukken II, 1990-1991, 19 395, nr. 28) maakt de commissie voor de Rijksuitgaven enkele kritische aantekeningen bij de concrete invulling van de voorschriften en doet zij suggesties om tot verbetering te komen. De Kamer is inmiddels bij brief van 8 mei 1991 geïnformeerd over de activiteiten die worden ontplooid ter verdere verbetering van de begrotingspresentatie.

Financiële consequenties comptabel bestel

In totaal heeft het kabinet in de periode 1987-1990 ruim f 290 miljoen extra ter beschikking gesteld ten behoeve van de verbetering van het comptabele bestel. Deze gelden zijn opgenomen in een aanvullende post op de rijksbegroting, waaruit jaarlijks naar gelang de voortgang uitdeling heeft plaatsgevonden. Bij de verdeling van de gelden is rekening gehouden met de financiële situatie van de betrokken departementen en met de toen nog te verrichten werkzaamheden voor het comptabele bestel. Uit doelmatigheidsoverwegingen is besloten om de in 1990 nog onbestede gebleven gelden beschikbaar te houden voor 1991. Een cijfermatig overzicht van de verdeling van de extra gelden voor de verbetering van het comptabele bestel over de verschillende departementen, van de realisatie van uitgaven tot en met 1990 en van het resterende bedrag per departement dat overloopt naar 1991 is gegeven in bijlage 1.

Naast de gelden van de aanvullende post comptabel bestel hebben de departementen, gezien hun eigen verantwoordelijkheid voor een adequate administratieve organisatie en accountantscontrole, in de periode 1987–1990 ook in ruime mate eigen gelden uitgetrokken ten behoeve van het comptabele bestel, te weten circa f 440 miljoen. In de antwoorden van de regering op de schriftelijke vragen ter voorbereiding van het mondelinge overleg over de derde voortgangsrapportage comptabel bestel van 20 juni 1990 (kamerstukken II, 1989–1990, nr. 26) is een indicatief overzicht gegeven van de bijdragen van departementen uit eigen middelen. Dit overzicht is op onderdelen geactualiseerd en opgenomen in de tabel in bijlage 1. Hierbij moet worden opgemerkt dat het onderscheid tussen uitgaven ten behoeve van verbetering van het comptabele bestel en uitgaven ten behoeve van het reguliere financiële beheer tot op zekere hoogte arbitrair is, waardoor de cijfers onderling beperkt vergelijkbaar zijn.

2. Het financiële beheer na 1990

In de afgelopen jaren heeft de operatie comptabel bestel een centrale plaats ingenomen in de ontwikkeling van het financiële beheer. Er zijn hierbij belangrijke krachtsinspanningen geleverd en vorderingen geboekt. Op de fundamenten van de operatie comptabel bestel zal het veel meer omvattende financiële management versterkt moeten worden. Hierbij zal moeten worden aangesloten op een aantal ontwikkelingen dat in gang is gezet ter vergroting van de effectiviteit en de doelmatigheid van het overheidshandelen in het algemeen.

Veranderingen in de organisatie van de rijksoverheid

Het Regeerakkoord 1989 heeft in dit kader de (re)organisatie van de rijksdienst een nieuwe impuls gegeven. Uitgangspunt hierbij is dat de uitvoering van taken, waar dat mogelijk en zinvol is, wordt opgedragen aan de andere overheden, danwel aan zelfstandige bestuursorganen of te verzelfstandigen diensten. Ook vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal is expliciet aandacht gevraagd voor het beheersregime in de rijksdienst.

In het debat op 14 maart 1990 tussen regering en Tweede Kamer over de voortgang van de afslankingsoperatie bleek er behoefte te bestaan aan een meer inhoudelijke bezinning op de omvang en het functioneren van de rijksoverheid. Mede op basis van dit overleg heeft het kabinet vorig najaar besloten tot de operatie Grote Efficiency. Bij deze operatie gaat het in essentie om kwaliteits- en efficiency-verbetering van de rijksdienst. Verschillende mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering worden hierbij gezien. Daarbij kan worden gedacht aan decentralisatie, deregulering, privatisering en verzelfstandiging van de uitvoering in relatie tot mogelijke scheiding van beleid en uitvoering. Ook taakbeëindiging en mogelijke efficiency-verbeteringen bij horizontale coördinatie van taken en bij overlappingsen van departementen worden in de operatie gezien.

Differentiatie van beheersregels

Bovengenoemde ontwikkelingen leiden ook tot veranderingen in het financiële beheer. Gaandeweg heeft zich een meer resultaatgerichte visie ontwikkeld op de besturing van organisaties. Zoals beschreven in de achtereenvolgende voortgangsrapportages heeft de operatie comptabel bestel bij veel departementen geleid tot een bezinning op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en tot nadere keuzen met betrekking tot de gewenste mate van decentralisatie van de financiële functie.

Kerngedachte hierbij is dat een meer op resultaten gebaseerde sturing van dienstonderdelen stimuleert tot een meer doelmatige taakuitvoering. Dit impliceert meer integraal management op decentraal niveau en centrale sturing op hoofdlijnen.

In een dergelijk besturingsmodel worden bij de begrotingsvoorbereiding, daar waar mogelijk, duidelijke afspraken gemaakt tussen de centrale dienstleiding en de dienstonderdelen over de produktie en over de daarvoor beschikbare financiële middelen. Tevens kunnen positieve en negatieve sancties worden geformuleerd, die verbonden zijn aan het behalen of achterwege blijven van de prestaties. De dienstonderdelen verschaffen via periodieke rapportages aan de dienstleiding inzicht in de uitvoering en de resultaten van het beleid. De mate waarin er sprake kan zijn van toepassing van een meer resultaatgericht besturingsmodel, is mede afhankelijk van de kenmerken van de betrokken organisatie.

Mede tegen deze achtergrond is het heroverwegingsonderzoek differentiatie van beheersregels gestart. In dit heroverwegingsonderzoek moet worden nagegaan in hoeverre de doelmatigheid van de rijksdienst gediend is met het hanteren van financiële en personele beheersregels die meer zijn toegesneden op de vaak uiteenlopende onderdelen van de rijksdienst. Hierbij wordt gezocht naar oplossingen die doelmatig financieel en personeel beheer op decentraal niveau bevorderen, zonder de macro-doelstellingen voor het financiële, personele en sociaal-economische beleid buiten bereik te plaatsen. Het hanteren van het stelsel van baten en lasten en het voeren van een commerciële boekhouding bij bepaalde onderdelen van de rijksdienst kunnen hierbij tot de mogelijkheden behoren. Wat dit betreft is er een raakvlak met de kabinetsnota over de kapitaaldienst.

Inmiddels heeft de heroverwegingswerkgroep haar werkzaamheden afgerond en is de formulering van een kabinetsstandpunt in voorbereiding. Het ligt in de bedoeling het heroverwegingsrapport en de kapitaaldienstnota vóór het zomerreces aan de Tweede Kamer te zenden.

Sturing en beleidsevaluatie via kengetallen

In een meer resultaatgericht sturingsmodel maken kengetallen een essentieel onderdeel uit van het management-informatiesysteem, zowel voor de te maken afspraken over het te voeren beleid als voor de evaluatie en beoordeling van (de verantwoording over) het gevoerde beleid. Met de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 hebben volume- en prestatiegegevens een volwaardige plaats gekregen in de artikelsgewijze toelichting van de departementale begrotingen.

Mede naar aanleiding van de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven van 9 april j.l. over de begrotingspresentatie, worden thans de bestaande volume- en prestatiegegevens bij de departementale begrotingen bezien. Dit zal in eerste instantie door het ministerie van Financiën worden gedaan, waarna de bevindingen vervolgens zullen worden afgestemd met de departementen. Onderzocht wordt in hoeverre de gepresenteerde gegevens kunnen bijdragen aan een beter beheer en aan een betere allocatie.

In interdepartementaal verband zijn in 1990 enkele proefprojecten «kengetallen» gehouden, waarin mogelijkheden en problemen zijn verkend van het werken met (begrotings)kengetallen. Uit deze proefprojecten is onder meer gebleken dat de beleidsafdelingen zelf van het belang van kengetallen doordrongen moeten zijn voordat daadwerkelijk vooruitgang wordt geboekt. Mede naar aanleiding van de bevredigende resultaten van de eerste proefprojecten is besloten een tweede fase te

starten. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan verdieping van bestaande projecten, waarbij de nadruk meer komt te liggen op het verzamelen en bewerken van gegevens en op het gebruik maken van informatie. Daarnaast worden de projecten verbreed naar nieuwe onderwerpen en departementen, waarbij de beschikbaarheid van een gegevenssysteem en de verscheidenheid aan gebruiksmogelijkheden belangrijke selectiecriteria zijn. Verder zal een verkenning plaatsvinden van de mogelijkheid tot het gebruik van kengetallen op politiek niveau, waarbij tevens gekeken wordt naar het karakter en de relevantie van de huidige volume- en prestatiegegevens.

Periodieke evaluatie van uitgavenregelingen

Zowel de Staten-Generaal als de departementale leiding heeft behoefte aan inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid in (groepen van) uitgaven. Om dit inzicht te verkrijgen is in een aantal gevallen een grondige vorm van beleidsevaluatie nodig, waarvoor de heroverwegingsprocedure als instrument kan worden gehanteerd. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer in haar Verslag 1990 bij het centrale thema «beleidsevaluatie» aangedrongen op meer aandacht voor periodieke beleidsevaluatie van uitgaven. In dit verband heeft het kabinet mede naar aanleiding van de Uitgebreide Commissievergadering (UCV) van 2 juli 1990 met de bijzondere commissie ISMO (Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik) en de commissie voor de Rijksuitgaven besloten tot een plan van aanpak dat zal uitmonden in een geïntegreerd subsidiebeleid. In dit geïntegreerde subsidiebeleid is om praktische en organisatorische redenen een eerste en een tweede spoor onderscheiden. Het eerste spoor heeft betrekking op verbetering van het beheer en het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies. Het tweede spoor is gericht op onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van subsidies. Over beide sporen zal de Tweede Kamer op zeer korte termijn nader worden geïnformeerd over de verdere aanpak.

Ontwikkelingen in de accountantscontrole

De komende jaren zal het departementale management voortdurend op zoek moeten zijn naar mogelijkheden om het financiële beheer binnen het departement verder te verbeteren. Het actief meedenken met dergelijke ontwikkelingen door de departementale accountantsdienst is van grote betekenis voor de interne functie die deze dienst binnen het departement vervult. Het feit dat binnen de departementen voortdurend wijzigingen in beleid en veranderingen in de organisatie plaatsvinden, leidt ertoe dat dergelijke veranderingsprocessen ook hun neerslag moeten hebben op de administratieve organisatie van het departement. Het is de taak van de departementale accountantsdienst uit hoofde van haar controle- en adviesfunctie het op voldoende niveau houden van de administratieve organisatie te bewaken en de wijzigingen die worden aangebracht te toetsen aan de eisen die aan een goede administratieve organisatie worden gesteld.

Belangrijke voorbeelden van veranderingsprocessen liggen op het terrein van externe verzelfstandiging en decentralisatie. Verwacht mag worden dat dergelijke ontwikkelingen behalve gevolgen voor de administratieve organisatie in bepaalde gevallen ook tot een situatie leiden waarbij de rijksoverheid in toenemende mate gebruik maakt van de controleresultaten van externe accountants.

Zowel de veranderingsprocessen, als de met de operatie comptabel bestel tot stand gebrachte verbeteringen in de financiële administratie kunnen er toe leiden dat voor de departementale accountantsdiensten

binnen de algemene controletaak een verschuiving zal plaatsvinden van uitvoerend controlewerk naar werk dat een meer beoordelend en adviserend karakter heeft. De taak van de departementale accountantsdienst is primair gericht op de administratieve processen en het financiële beheer. Daar waar, in samenhang met eventuele verzelfstandigingen, de accountantscontrole mogelijkerwijze meer door externe accountants zal worden gevoerd, behoort het begeleiden en beoordelen van en het adviseren over de controles van de diverse externe accountants eveneens tot de taak van de departementale accountantsdienst, alsmede het opstellen van controleprotocollen en het adviseren over de verantwoordings- en controle-informatie die wordt verstrekt.

Rapportage over de verdere aanpak

De verdere versterking van het beheer bij de rijksoverheid zal nog de nodige aandacht vergen. De uitbouw van de in gang gezette ontwikkelingen en de vormgeving van een meer resultaatgericht sturingsmodel zullen in de komende jaren hun beslag moeten krijgen. Daarbij zijn de met de operatie comptabel bestel behaalde resultaten van groot belang voor de verdere ontwikkeling van het financiële beheer bij de rijksoverheid.

In het voorafgaande zijn uiteenlopende invalshoeken de revue gepasseerd die langs een aantal verschillende sporen zullen verlopen. Van belang is dat de Staten-Generaal goed worden geïnformeerd over de voortgang in de verdere verbetering van het beheer bij de rijksoverheid. De informatievoorziening kan op verschillende aggregatieniveaus worden aangeboden.

In de eerste plaats ligt het in het voornemen over de diverse onderwerpen jaarlijks te rapporteren in een apart hoofdstuk van de Miljoenennota. Hierin kunnen de afzonderlijke onderwerpen worden gepresenteerd in het bredere perspectief van het financiële management. In de Miljoenennota zal de nadruk kunnen worden gelegd op de nieuwe ontwikkelingen en de concreet gerealiseerde voortgang bij de diverse centrale en coördinerende activiteiten die van invloed zijn op de kwaliteit van het financiële management bij de rijksoverheid.

Daarnaast zal in de memorie van toelichting van de afzonderlijke ontwerp-begrotingen in worden gegaan op het financiële beheer op het desbetreffende departement, alsmede op de maatregelen die zullen worden getroffen om de kwaliteit van het financiële beheer verder te vergroten. Hierbij kan aandacht worden besteed aan de verdere verbetering van of aan wijzigingen in de administratieve organisatie en aan de versterking van de accountantscontrole. Tevens kunnen hierbij de vervolgactiviteiten van de operatie comptabel bestel – zoals de verzelfstandiging van taken en het subsidiebeleid – worden betrokken. Verder kunnen in de artikelsgewijze toelichting gegevens worden gepresenteerd over onder andere kengetallen, en kan het financiële beheer, zoals reeds enkele jaren gebruikelijk is, aan de orde komen bij de begrotingsonderzoeken.

DEEL II: GEMEENSCHAPPELIJKE EN DEPARTEMENTALE ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE OPERATIE COMPTABEL BESTEL

3. Gemeenschappelijke activiteiten

Een overzicht van de – onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën – verrichte gemeenschappelijke activiteiten gedurende de operatie comptabel bestel is opgenomen in bijlage 2. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op de vorderingen die bij deze activiteiten zijn geboekt.

Comptabele wet- en regelgeving

De operatie comptabel bestel is gepaard gegaan met een aanzienlijke aanpassing van de Comptabiliteitswet 1976 (CW'76) en de daarop gebaseerde regelingen. De wet- en regelgeving diende te worden aangepast teneinde voorwaarden te creëren om de gewenste veranderingen te kunnen realiseren.

Met het oog op de versnelling van de verantwoordingsprocedure en het wegnemen van mogelijke belemmeringen in de CW'76 voor de invoering van de verplichtingen-kasadministratie, is met ingang van 1 januari 1988 de derde wijziging van de CW'76 van kracht geworden.

De vierde wijziging van de CW'76, waarin onder meer de invoering van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie en de versnelling van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal verder zijn vormgegeven, is inmiddels in behandeling bij de Eerste Kamer. Naar aanleiding van het voorlopig verslag is op 18 april 1991 de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gezonden. Het wetsvoorstel zal voor het begrotingsjaar 1992 van toepassing zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs positief geadviseerd over de uitwerking van een aantal delegatiebepalingen die zijn opgenomen in de vierde wijziging van de CW'76. Daarbij gaat het onder meer om uitzonderingen op de verplichtingenbenadering, het boeken buiten begrotingsverband en om de verwerking in de financiële administratie van bepaalde niet-geldelijke uitgaven en ontvangsten. In aansluiting op de vierde wijziging van de CW'76 zijn de Rijksbegrotingsvoorschriften herzien en opnieuw vastgesteld. Verder zal een aangepast besluit taak FEZ – aangepast aan onder andere de vierde wijziging van de CW'76 en aan de ontwikkelingen die leiden tot decentralisatie van de financiële functie – binnenkort voor advies aan de Raad van State worden gezonden. Ook de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, welke eveneens is opgesteld naar aanleiding van de vierde wijziging van de CW'76, zal binnenkort door de minister van Financiën definitief worden vastgesteld. De door de Algemene Rekenkamer gemaakte opmerkingen zijn inmiddels verwerkt. De Richtlijnen Kasmutaties zijn door ambtelijk Financiën afgerond en worden interdepartementaal afgestemd. In de loop van 1992 zal de Beschikking Kasbeheer worden geëvalueerd, evenals de Regeling verlening voorschotten en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen. Tenslotte zal nog invulling moeten worden gegeven aan nadere regels over het materieel beheer bij het Rijk.

De vijfde wijziging van de CW'76 (Kamerstukken II, 1990–1991, 21 471), welke ingaat op de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer mede in relatie tot die van de departementale accountantsdiensten en de Centrale Accountantsdienst, is thans in behandeling bij de Tweede Kamer. Naar aanleiding van het voorlopig verslag is op 30 januari 1991 de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gezonden. Inmiddels is het eindverslag verschenen. Er wordt naar gestreefd dit vóór het zomerreces te beantwoorden.

Geautomatiseerde financiële informatievoorziening

Binnen Financiën wordt al enige jaren gewerkt aan de herziening van het Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS), een geautomatiseerd systeem voor de verwerking van de gegevens die de vakdepartementen op grond van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie zullen moeten gaan leveren. Een belangrijk element van het herziene RIS wordt gevormd door het Interdepartementaal Budgettair Overleg Systeem (IBOS), een deelsysteem waarmee begrotingsvoorstellen (ramingsgegevens) tussen vakdepartementen en Financiën langs geautomatiseerde weg kunnen worden uitgewisseld. In de derde voortgangsrapportage is melding gemaakt van de experimentele ingebruikneming van dit systeem door zeven vakdepartementen. Deze experimentele fase is in het voorjaar van 1990 afgesloten met een evaluatie op grond waarvan het verantwoord werd geoordeeld op de ingeslagen weg voort te gaan. Het aantal vakdepartementale aansluitingen is sindsdien gaandeweg uitgebreid. Sinds kort zijn alle vakdepartementen op het systeem aangesloten. De integrale ingebruikneming van het IBOS is daarmee een feit.

Zoals opgemerkt dient het IBOS voor de uitwisseling van begrotingsvoorstellen, zowel in het kader van de begrotingsvoorbereiding als in het kader van de begrotingsuitvoering, tussen de vakdepartementen en Financiën. Zowel de vakdepartementen (FEZ-afdelingen) als Financiën (Inspectie der Rijksfinanciën) kunnen voorstellen tot wijziging van de begroting en/of meerjarencijfers in het systeem vastleggen, accorderen, afwijzen en/of van tegenvoorstellen voorzien. Aldus fungeert het IBOS als bestuurlijk informatiesysteem, zowel ten behoeve van de vakdepartementen als ten behoeve van Financiën. Aan de oplossing van vertaalproblemen van de departementale systemen naar het IBOS-systeem wordt momenteel door Financiën en door verschillende departementen gewerkt.

Aan de revisie van het RIS dat betrekking heeft op de vastlegging van informatie over de uitvoering van de begroting wordt nog hard gewerkt. De planning is dat het gedeelte ter ondersteuning van de rapportages over de begrotingsuitvoering begin 1992 in productie kan worden genomen. De systemen worden zodanig ingericht dat de aanlevering van gegevens door de ministeries langs geautomatiseerde weg aan Financiën kan plaatsvinden.

Versterking accountantscontrole

Een belangrijk onderdeel van de versterking van de accountantscontrole is het streven naar een onderling vergelijkbare en efficiënte aanpak van de controle door de departementale accountantsdiensten. Harmonisering van de uitgangspunten voor de controle en uniformering van de rapportering van de controle-uitkomsten maken dat de controleresultaten van de departementale accountantsdiensten niet alleen duidelijker zijn, maar ook doelmatiger tot stand komen. Met name zal beter kunnen worden aangesloten op de informatiebehoefte van de Algemene Rekenkamer. Een belangrijke stap in dat proces is de vaststelling begin 1991 van de «Richtlijn inzake de accountantsverklaring bij een financiële verantwoording van een ministerie» en de «Richtlijn voor de rapportering van de uitkomsten van de algemene controletaak van de departementale accountantsdienst».

De richtlijn voor de accountantsverklaring kan beschouwd worden als een nadere uitwerking van het wetsvoorstel inzake de vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976, in samenhang met het onlangs herziene verklaringenstelsel van het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA). De noodzaak tot een uitwerking van het herziene verklaringenstelsel voor de situatie bij de rijksoverheid vloeit vooral voort uit het feit

dat, op grond van de Comptabiliteitswet 1976, de controle bij de rijksoverheid mede een oordeel over de rechtmatigheid van de uitgaven (verplichtingen) en ontvangsten moet bevatten, waarbij ook aandacht moet worden besteed aan de problematiek van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen. In dit verband wordt opgemerkt dat, zoals ook uit de richtlijn blijkt, een goedkeurende verklaring bij een financiële verantwoording niet inhoudt dat absolute zekerheid bestaat over de rechtmatigheid van uitgaven (verplichtingen) en ontvangsten die zijn opgenomen in deze verantwoording. De richtlijn schrijft voor in welke omstandigheden, afhankelijk van de uitkomsten van de controle, de verschillende accountantsverklaringen toegepast dienen te worden.

Een belangrijk voordeel van het nieuwe verklaringenstelsel zoals dit bij de rijksoverheid wordt toegepast is dat de gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelgeving in de accountantsverklaring beter tot uitdrukking kunnen worden gebracht. Wanneer bij de accountantscontrole blijkt dat het vastgestelde beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen in onvoldoende mate is uitgevoerd of – de omstandigheden en mogelijkheden in aanmerking nemend – niet als toereikend kan worden aangemerkt, kan dat, afhankelijk van het gewicht, invloed hebben op de af te geven accountantsverklaring bij de departementale verantwoording. Voorts geldt in geval van een goedkeurende verklaring dat, wanneer met betrekking tot de verantwoording van een ministerie sprake is van een onzekerheid van materieel belang ten gevolge van misbruik en oneigenlijk gebruik en die onzekerheid toereikend in de verantwoording is uiteengezet, dit via een toelichtende paragraaf in de goedkeurende accountantsverklaring tot uitdrukking wordt gebracht. In het plan van aanpak voor het eerste spoor van het geïntegreerde subsidiebeleid wordt nader ingegaan op deze twee mogelijkheden om een problematiek met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik tot uitdrukking te laten komen in de accountantsverklaring.

Uit oogpunt van duidelijkheid is besloten dat de departementale accountantsdiensten de richtlijn «Accountantsverklaring» reeds met betrekking tot de departementale financiële verantwoordingen over 1990 zullen toepassen. De belangrijkste wijziging in het verklaringenstelsel van het NIVRA is het introduceren van de verklaring met beperking en het verdwijnen van de goedkeurende verklaring onder voorbehoud. De verklaring met beperking heeft geen goedkeurende betekenis. Het toepassingsgebied van de verklaring met beperking is groter dan die van de «oude» goedkeurende verklaring onder voorbehoud. Dit heeft tot gevolg dat de verklaring van oordeelonthouding naar verwachting voortaan minder vaak zal worden toegepast. Over deze herziening van het verklaringenstelsel en de wijze van toepassing daarvan bij de rijksoverheid wordt binnenkort een voorlichtingsbrochure uitgebracht.

In de richtlijn voor de rapportering komen de diverse rapportagevormen, de te volgen procedures en de eisen die aan een rapport en aan de onderlinge samenhang van rapporten gesteld worden aan de orde. De departementale accountantsdiensten hebben de richtlijn «Rapportering» voor het eerst bij het samenstellen van de accountantsrapporten over 1990 toegepast.

De bovengenoemde richtlijnen worden verwerkt in het Handboek Controle DAD waarvan medio 1990 een eerste concept gereed is gekomen. Het concept-Handboek wordt thans, mede op basis van het commentaar van de departementale accountantsdiensten, op een aantal punten aangevuld en bijgesteld en zal in de tweede helft van 1991 in zijn

definitieve vorm worden uitgebracht. Het Handboek, dat een opzet bevat voor een uniforme controle-aanpak op hoofdlijnen, zal naar verwachting met ingang van de controle over 1992 volledig worden toegepast. Het aan de hand daarvan opstellen van afzonderlijke controleprogramma's op de departementen zal, gelet op de specifieke departementale situatie, steeds maatwerk zijn.

In het kabinetsstandpunt van 24 februari 1989 (Kamerstukken II, 20 800 VII, nr. 33 herdruk en 21 300 VII, nr. 5) over de controle op specifieke uitkeringen is het single audit-principe vastgelegd. Dit principe houdt in dat ministeries ten behoeve van de departementale verantwoording, voor zover het specifieke uitkeringen betreft, in beginsel kunnen volstaan met de informatie uit de reguliere gemeentelijke en provinciale verantwoordingsstukken, inclusief het accountantsverslag. Dit beginsel is vastgelegd in de ontwerp-Gemeentewet, zoals die sinds begin november 1990 bij de Eerste Kamer ligt (Kamerstukken I, 19 403, nr. 64, artikel 184 en 215). Dit wetsvoorstel bevat onder andere de bepaling dat de bij de gemeente fungerende accountant in zijn verslag bij de rekening ingaat op de rechtmatigheid van de besteding van specifieke uitkeringen. Voorts heeft de departementale accountant de bevoegdheid een review bij gemeenten te verrichten.

Uitgaande van de regels die in de ontwerp-Gemeentewet zijn neergelegd, wordt thans bij de ministeries gewerkt aan stroomlijning en harmonisatie van de verantwoordings- en controleregelingen bij specifieke uitkeringen. Er is nog enige tijd gemoeid met het bereiken van deze situatie, zoals blijkt uit de rapportage die de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op 20 december 1990 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II, 21 800 VII, nr. 21).

Als gevolg van de onder invloed van de operatie comptabel bestel bij de ministeries ontwikkelde en ingevoerde geautomatiseerde informatiesystemen wordt de behoefte aan en het belang van een deskundig oordeel over deze systemen (edp-auditing) steeds groter. De EDP AUDIT POOL wordt bij zes, aan dit samenwerkingsverband deelnemende, ministeries ingeschakeld bij de beoordeling van deze systemen. Bij een aantal andere ministeries beschikt de departementale accountantsdienst voor deze taken over een zelfstandige edp-afdeling.

Opleidingen

Er is via interne opleidingen veel aandacht besteed aan de kwalitatieve versterking van de financiële functie binnen de rijksoverheid. De Vakopleiding Openbare Financiën (VOF) is ingesteld ten behoeve van het geven van cursussen aan beleidsmedewerkers (VOF-HA) en aan ambtenaren op middelbaar niveau (VOF-MA) die werkzaam zijn in financieel-economische functies bij de rijksoverheid. Deze cursussen waren in 1990 volledig bezet (in totaal circa. 180 deelnemers). De kosten van deze cursussen worden doorberekend aan de deelnemende departementen. Ook op de departementen zelf zijn – al dan niet in samenwerking met de VOF – scholingsinitiatieven ontplooid.

De gezamenlijk ontwikkelde en georganiseerde Accountancy Cursussen Rijksoverheid (ACRO) hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwalitatieve versterking van de accountantsdiensten. De deelname aan deze cursussen is gestegen van 436 deelnemers in 1985 naar 1036 deelnemers in 1990. In 1990 is gestart met de ontwikkeling van twee nieuwe cursussen, namelijk de cursus Adviesvaardigheden en de cursus Moderne Controle Aanpak. De laatste cursus wordt gebaseerd op het in IODAD-verband ontwikkelde Handboek Controle DAD.

4. Departementale activiteiten

ALGEMENE ZAKEN

Administratieve organisatie

Een extern kantoor heeft in 1989 en 1990 in schemavorm de bestaande administratieve organisatie beschreven. Deze globale beschrijving is in een handboek vastgelegd. Een binnen de FEZ-functie van het ministerie ingestelde afdeling Administratieve Organisatie werkt de administratieve processen nader uit in gedetailleerde schema's. Voorts concretiseert de genoemde afdeling deze schema's in procedures en werkinstructies, die evenals de gedetailleerde schema's in het handboek administratieve organisatie zullen worden opgenomen. De gewenste verbeteringen in de administratieve organisatie alsmede de nadere uitwerking in gedetailleerde schema's, procedures en werkinstructies zullen naar verwachting in 1991 worden gerealiseerd. Van belang hierbij is een voldoende bezetting van de afdeling Administratieve Organisatie.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Ten behoeve van de financiële informatievoorziening is door Algemene Zaken de beslissing genomen tot het ontwikkelen van een nieuw geautomatiseerd informatiesysteem AZFIS II, gebaseerd op standaardprogrammatuur. De daadwerkelijke invoering van dit informatiesysteem, dat een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie omvat, zal in fasen plaatsvinden. In de loop van 1991 is een aanvang gemaakt met het onderdeelsgewijs schaduwdraaien van het nieuwe systeem naast het thans in gebruik zijnde informatiesysteem AZFIS I. Voor opvraging van gegevens over 1990 en oudere jaren zal het huidige informatiesysteem AZFIS I daarnaast nog voor langere tijd in gebruik blijven. De ontwerp-begroting 1992 wordt naar verwachting opgesteld met behulp van het AZFIS II-systeem.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Mede ten behoeve van de uitvoering van het toekomstige onderhoud van de administratieve organisatie en het nieuwe geautomatiseerde informatiesysteem is de afdeling Administratieve Organisatie ingesteld en is een beheerder van de toepassingsprogrammatuur aangesteld. De taakinhoud en de personele formatie van de afdeling Administratieve Organisatie worden thans verder ingevuld. Het technische onderhoud van de systemen vindt plaats onder beheer van de Centrale Afdeling Algemeen en Informatica Beheer.

Voorschotten

Voor een betere beheersing van de betalingsverplichtingen, het verlenen van en de tijdige afrekening van voorschotten zijn bij de onder de Rijksvoorlichtingsdienst ressorterende afdelingen financieel-administratief verantwoordelijke functionarissen aangesteld. Voorts zullen in het handboek administratieve organisatie vastomlijnde procedures en werkinstructies voor de betaling en afwikkeling van de projecten worden opgenomen. Aan de beschrijving van deze procedures en instructies en de opneming daarvan in het handboek zal in 1991 uitvoering worden gegeven.

Financiële functie

Algemene Zaken heeft gekozen voor een gedecentraliseerde registratie van door de budgethouders aangegane verplichtingen. De betalingsfunctie wordt centraal door FEZ vervuld. In 1991 zal bepaald dienen te

worden hoe de invoer (centraal of decentraal) van de mutaties inzake de begrotingsuitgaven en -ontvangsten alsmede de verwerking van de mutaties in de sub-administraties per uit te voeren functie zal plaatsvinden.

Accountantscontrole

Als gevolg van de nog niet doorgevoerde verbeteringen in de administratieve organisatie en interne controle was de accountantsdienst van het ministerie van Economische Zaken – die de accountantscontrole verricht bij het ministerie van Algemene Zaken – ook voor 1990 genoodzaakt aanvullende maatregelen voor de uitvoering van de controle van de financiële verantwoording te treffen. Evenals over voorgaande dienstjaren heeft de controlerende accountant een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt bij de financiële verantwoording over het dienstjaar 1990.

KABINET VOOR NEDERLANDS-ANTILLIAANSE EN ARUBAANSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De verbeteringen in de administratieve organisatie zijn nagenoeg gerealiseerd. De in voorgaande jaren beschreven en ingevoerde administratieve organisatie van het Kabinet is in 1990 verder geactualiseerd naar aanleiding van de invoering van de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie. In dit kader is onder meer een gedetailleerde procedurebeschrijving van het projectbeheer inzake de overheidsprojecten bij het Kabinet tot stand gekomen. De procedurebeschrijving betreffende het aanleveren van de boekings- en betaalopdrachten dient nog in de beschrijving van de administratieve organisatie van het Kabinet te worden opgenomen. Verder dient de administratieve organisatie met betrekking tot Personeelszaken inzake de levering van salarisgegevens aan het Rijks Computercentrum nog te worden beschreven.

Er is een concept-beschrijving voor de projecten van Niet-Gouvernementele Organisaties gereedgekomen, die in 1991 zal worden vastgesteld.

De door een extern accountantskantoor uitgebrachte adviezen inzake de opzet van de administratieve organisatie van de Kabinetten van de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn opgevolgd en hebben geleid tot verbeteringen in de administratieve organisatie. De thans verbeterde administratieve organisatie is inmiddels beschreven.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie

Het Kabinet maakt gebruik van het geautomatiseerde financieel-administratieve systeem van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de passages over automatisering bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het onderhoud van de administratieve organisatie van het Kabinet, alsmede van het geautomatiseerde financieel-administratieve systeem zal zoveel mogelijk gezamenlijk door het Kabinet en door FEZ van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in overleg met de accountantsdienst van dat ministerie, worden uitgevoerd en zonodig worden uitbesteed. Het actualiseren van de beschrijvingen van de administratieve organisatie inzake de Kabinetten van de Gouverneurs wordt waar nodig uitbesteed aan openbare accountantskantoren ter plaatse. Tevens bestaat het beleidsvoornemen de op zich staande beschrijvingen tot een samenhangend en uniform geheel te maken.

Voorschotten

In 1988 is er een nieuw bevoorschottingssysteem ten aanzien van de overheidsprojecten in werking getreden. Per kwartaal wordt een voorschotaanvraag ingediend met daarbij een verantwoording over de in het voorgaande kwartaal aangewende gelden. Hierna wordt een verrekening aangebracht met de nog niet bestede gelden. In het dienstjaar 1990 is voor circa f 128 miljoen aan kasruimte ontstaan, waarvan een groot deel mede het gevolg is van het kritisch beoordelen van de voorschotaanvragen. Er wordt naar gestreefd de afwikkeling van de voor 1988 als voorschotten overgemaakte ontwikkelingsgelden ten behoeve van de overheidsprojecten op de Antillen te versnellen. Dit kan bereikt worden door een tijdige afgifte van de accountantsrapporten met betrekking tot deze projecten.

Financiële functie

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

Accountantscontrole

De departementale accountantsdienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die de accountantscontrole voor het Kabinet uitvoert, baseert zich bij de beoordeling van de financiële verantwoording inzake de overheidsprojecten op de rapporten en verklaringen van de Eilandsaccountantsdienst, de Landsaccountantsdienst en openbare accountants ter plaatse. Bij de financiële verantwoording van het Kabinet is over het dienstjaar 1989 een goedkeurende accountantsverklaring onder voorbehoud afgegeven. Het voorbehoud had betrekking op oude afgesloten overheidsprojecten op de Nederlandse Antillen. Bij de financiële verantwoording over het dienstjaar 1990 heeft de departementale accountantsdienst een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

De eerder gesignaleerde achterstand bij de controle op de Antillen omtrent overheidsprojecten tot en met het jaar 1986 is door het uitbesteden van deze controle ingelopen. Voor wat betreft de overheidsprojecten uitgevoerd in de jaren 1987, 1988 en 1989 is inmiddels een nieuwe achterstand in de controle van de door het Eilandgebied Curaçao uitgevoerde overheidsprojecten te constateren. Deze achterstand is voornamelijk te wijten aan een slechte personeelsbezetting van de overheidsdiensten aldaar. Het voortduren van deze achterstand zal een negatieve invloed kunnen hebben op de af te geven verklaringen over de komende jaren. Het Kabinet heeft het voornemen om de controle structureel aan openbare accountantskantoren ter plaatse uit te besteden voor een periode van drie tot vijf jaar.

BUITENLANDSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie van de departementsonderdelen en van de posten in het buitenland is nagenoeg gereed. In de loop van 1990 is op basis van de aanbevelingen van de departementale accountantsdienst reeds een groot aantal verbeteringen aangebracht in de administratieve organisatie, met inbegrip van de daarin verwerkte maatregelen van interne controle. Verdere verbeteringen zullen echter nog in de loop van 1991 aangebracht moeten worden.

Controle van de werking van de administratieve organisatie van de posten in het buitenland vindt plaats via het verantwoordingstraject naar het departementale dienstonderdeel en door bezoeken van de controlerende instanties.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In 1990 zijn – mede op basis van rapportages van de accountantsdienst en van diverse werkgroepen – zodanige systeemaanpassingen aangebracht in de financiële administratie, dat deze in opzet voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. In november 1990 is een begin gemaakt met de conversie van de oude naar de nieuwe, verbeterde financiële administratie, die in januari 1991 afgerond is. In de loop van 1991 zullen nog verdere aanpassingen in deze administratie plaatsvinden, waardoor het financiële beheer verbeterd zal worden.

Ten aanzien van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, die geïntegreerd is in de ministeriële financiële administratie, is in de loop van 1990 een basismodel ontwikkeld dat in opzet voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. De invoering van deze basis-variant heeft in januari 1991 plaatsgevonden. Een departementale werkgroep heeft aangegeven hoe uitbouw tot een volwaardige administratie kan plaatsvinden. De werking van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie en de verbeterde ministeriële financiële administratie kan pas in de loop van 1991 worden beoordeeld.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Onderhoud van de administratieve organisatie vindt onder verantwoordelijkheid van FEZ plaats. Het technisch onderhoud van de geautomatiseerde systemen wordt door een afzonderlijk departementsonderdeel gecoördineerd.

Voorschotten

De Algemene Rekenkamer heeft onder andere geconstateerd dat de regelgeving voor voorschottenverstrekking voor projecten van ontwikkelingssamenwerking onvoldoende is. Tevens vindt geen registratie plaats van afrekeningen van voorschotten aan eigen beheersprojecten van ontwikkelingssamenwerking en van voorschotten aan instellingen. Er wordt naar gestreefd dat deze tekortkomingen medio 1991 opgeheven zijn.

Financiële functie

Decentralisatie van het financiële beheer geldt als basis voor de inrichting van de financiële functie. Het budgethouderschap wordt als een financieel beheersconcept beschouwd. Medio 1990 heeft een werkgroep aanbevelingen gedaan voor een verbeterd financieel beheer. In 1990 zijn de in het Handboek Financieel Beheer voor de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen opgenomen voorschriften, procedures en richtlijnen formeel van kracht geworden; tevens is medio 1990 het Handboek Account-Management uitgebracht, met procedures en richtlijnen voor het account-management, hetgeen een verdere verbetering van de financiële beheerssystematiek betekent. Een groot aantal van de voorgenomen veranderingen zal in de loop van 1991 moeten worden uitgevoerd. In 1991 zal vooral meer aandacht moeten worden besteed aan het schrijven van richtlijnen c.q. werkinstructies, zowel voor budgethouders (en hun verhouding tot FEZ) als voor in- en externe medewerkers. Het departement zal in 1991 nog een aanzienlijke

inspanning moeten verrichten om een en ander te realiseren. In hoeverre de nog te verrichten werkzaamheden van invloed zijn op de door de accountantsdienst af te geven accountantsverklaring is nog niet helemaal duidelijk. Verder vormt de kwalitatieve en kwantitatieve bezetting van FEZ nog altijd een probleem. Ten dele is hierin voorzien door inhuur van een groot aantal externe deskundigen.

Accountantscontrole

Evenals over voorgaande jaren kon over 1989 en 1990 vanwege gebreken in de administratieve organisatie geen accountantsverklaring worden afgegeven. Mede gezien de vorderingen bij de opbouw van de accountantsdienst, zal een accountantsverklaring over 1991 mogelijk zijn. De accountantsdienst dient, gezien de nog aan te brengen verbeteringen in de administratieve organisatie door de desbetreffende departementsonderdelen, nog veel aanvullende detailcontroles te verrichten. Onduidelijk is in hoeverre de accountantsdienst met de huidige bezetting in staat is om eventuele vertragingen, die kunnen optreden bij het aanbrengen van de verbeteringen in de administratieve organisatie, op te vangen. Het tijdig in 1991 realiseren van de resterende verbeteringen in de administratieve organisatie door de diverse departementsonderdelen, hetgeen een belangrijke voorwaarde is om over 1991 een accountantsverklaring te realiseren, zal nog een grote krachtsinspanning vergen.

JUSTITIE

Administratieve organisatie

De beschrijvingen van de administratieve organisatie zijn gereed. De invoering van de verbeterde administratieve organisatie werd vertraagd ten opzichte van de planning die vermeld is in de derde voortgangsrapportage. Dit werd veroorzaakt door het feit dat voor het verbeteren van de administratieve organisatie van circa 140 rekenplichtigen en die van de diverse onderdelen van het ministerie meer werkzaamheden nodig waren dan gepland. Daarnaast hebben in de administratieve organisatie betreffende de personele processen voorlopige aanpassingen plaatsgevonden, die gedeeltelijk nog uitgewerkt moeten worden. Het aantal aanbevelingen dat uit het AO-verbeteringsproject voortvloeide was dermate groot dat een gedeelte daarvan in 1990 nog niet kon worden gerealiseerd. Ultimo 1990 zijn echter wel alle aanbevelingen gerealiseerd die van belang kunnen zijn voor de controle van de financiële verantwoording van het ministerie. Begin 1991 is de in opzet verbeterde administratieve organisatie ingevoerd.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Reeds ten tijde van de vorige voortgangsrapportage was volgens het oordeel van (externe) deskundigen in opzet een betrouwbare informatievoorziening mogelijk. Met ingang van 1 januari 1990 is het ministerie van Justitie gaan werken met de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Deze is, zoals in de derde voortgangsrapportage is beschreven, voor een groot gedeelte technisch in het geautomatiseerde systeem geïntegreerd. De opgeleverde informatie voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. De informatievoorziening van de rekenplichtigen met betrekking tot de verplichtingen heeft hier en daar te wensen overgelaten. Inmiddels is hierin voorzien door het geven van voorlichting en het doen uitgaan van aanvullende instructies.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Om de onderlinge samenhang tussen de geautomatiseerde financiële systemen en de opzet en werking van de administratieve organisatie te

bewaken, is bij FEZ een AO-controllersfunctie ingebouwd. Tevens zijn bij de beleidsdirecties functionarissen aangesteld, die belast zijn met het onderhoud van de administratieve organisatie. Daarnaast heeft de accountantsdienst in het kader van de controle een signalerende functie. Na aanvankelijk aanloopproblemen te hebben gekend is thans, mede onder druk van FEZ, bij nagenoeg alle sectoren een stijgende lijn in de werking van de onderhoudsorganisatie waar te nemen. Het geautomatiseerde centrale financiële systeem, dat met ingang van 1 januari 1985 in werking is getreden, is vanwege de vele aanpassingen in de tijd moeilijk onderhoudbaar geworden en aan vervanging toe. Na onderzoek is besloten het huidige systeem te vervangen.

Voorschotten

Met name de hoogte van het bedrag en de ouderdom van de voorschotten waren een bron van zorg. In het afgelopen jaar is veel aandacht besteed aan de afwikkeling van de voorschotten. Ultimo 1990 zijn nagenoeg alle voorschotten tot en met 1988 afgerekend. De afrekening van de in 1989 en 1990 verstrekte voorschotten verloopt volgens planning.

Financiële functie

Ten tijde van de derde voortgangsrapportage was de informatievoorziening reeds op gewenst niveau. Blijvende aandacht dient te worden besteed aan de kwalitatieve en kwantitatieve personeelsbezetting.

Accountantscontrole

Over 1990 en 1989 is een controle uitgevoerd die het hele departement omvat. De controle over 1989 mondde, evenals die over 1987 en 1988, uit in een verklaring van oordeelonthouding. Voor deze jaren vormden de leemten in de administratieve organisatie de aanleiding tot een dergelijke verklaring. De in 1990 ingevoerde verbeteringen vonden in sommige gevallen (zeer) laat plaats, waardoor in dat jaar nog niet het beoogde effect kon worden bereikt. De boeten en transactiegelden vormden in het bijzonder nog een knelpunt. Om deze redenen is bij de financiële verantwoording over 1990 een verklaring met beperking afgegeven. Mede vanwege het feit dat beschrijving van de administratieve organisatie en de invoering van de verbeteringen veel capaciteit van de accountantsdienst in beslag heeft genomen, heeft de controle over 1990 in een samenwerkingsverband met een openbaar accountantskantoor plaatsgevonden. De accountantsdienst heeft extra controle-inspanningen verricht om te komen tot (tijdelijke) oplossingen voor de nog bestaande problemen.

BINNENLANDSE ZAKEN

Administratieve organisatie

De beschrijvingen van de administratieve organisatie en de invoering van de verbeterde administratieve organisatie zijn op enkele ondergeschikte punten na gerealiseerd. Veranderingen in de organisatie als gevolg van de betrokkenheid bij de sociale vernieuwing, het paspoortproject, de regionalisatie van de politie en de wet- en regelgeving zullen wijzigingen in de administratieve organisatie noodzakelijk maken.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In 1990 is het nieuwe geautomatiseerde financiële administratiesysteem ingevoerd dat, met uitzondering van de verplichtingenadministratie, op hoofdlijnen voldeed aan de eisen van de Regeling Departement

mentale Begrotingsadministratie. Met betrekking tot de verplichtingen wordt de uit het systeem verkregen informatie met behulp van personal computers bewerkt om aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie te kunnen voldoen. In februari 1991 is in overleg met de andere gebruikers (Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid) besloten de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie in te bouwen in het geautomatiseerde systeem (CAFAS). Inmiddels wordt gewerkt aan een verdere aanpassing van dit systeem aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Deze aanpassingen zullen medio 1991 gereed zijn. De geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie dient contractueel ultimo 1991 te worden opgeleverd. Naast de tijdige realisatie van het systeem, zal de opzet van een adequate organisatie rond het te bouwen systeem een grote krachtsinspanning vergen.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Op dit moment vindt studie plaats om te komen tot een gestructureerd onderhoudsbeleid. Het onderhoud van de administratieve organisatie vindt thans nog op ad hoc-basis plaats, overigens in nauwe samenwerking tussen FEZ, de afzonderlijke beleidsonderdelen en de accountantsdienst. Het onderhoud van het geautomatiseerde financiële administratiesysteem kan als afdoende worden beschouwd.

Voorschotten

De opmerkingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot verbetering van de voorschottenadministratie zijn overgenomen. De aanbevelingen uit de voorschottenbrief van de minister van Financiën van mei 1990 zijn daarbij in aanmerking genomen. Het geautomatiseerde systeem is nog niet in staat alle relevante informatie met betrekking tot de voorschotten te verwerken. Volgens planning zal dat medio 1991 mogelijk zijn. Ondertussen zijn in de administratieve organisatie maatregelen genomen om de juiste informatie ook voor die tijd op te leveren.

Bij de afwikkeling van achterstanden zijn inmiddels grote vorderingen gemaakt.

Financiële functie

De financiële functie is thans volledig gedecentraliseerd. Een mogelijk knelpunt blijft de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel.

Accountantscontrole

De accountantsdienst heeft een verklaring van oordeelonthouding bij de financiële verantwoording over 1990 afgegeven. Deze oordeelonthouding is, evenals over 1989, het gevolg van het niet (tijdig) ontvangen van verklaringen van externe accountants met betrekking tot de besteding door de gemeenten van de bijdragen 1990 ten behoeve van de gemeentepolitie. Momenteel is een regeling in voorbereiding die met ingang van 1991 in deze leemte moet voorzien. De overige knelpunten die tot een oordeelonthouding over 1989 hebben geleid, zijn grotendeels opgeheven.

HOGE COLLEGES VAN STAAT

De beschrijvingen van de administratieve organisatie van de Hoge Colleges zijn bij een deel van de Hoge Colleges gereed en bij een ander deel in een vergevorderd stadium. Verbetering van de informatievoorziening via modernere (geautomatiseerde) systemen zal ook bij de Hoge Colleges worden gerealiseerd. Hierover vindt nog steeds overleg plaats tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges. Over

1990 is, evenals over 1989, een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. Hoewel de begrotingen van de Hoge Colleges zich wat moeilijker laten vergelijken met die van de andere begrotingshoofdstukken, wordt de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie ook bij de Hoge Colleges gaandeweg meer toegepast.

ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie van de financiële processen, voor zover deze betrekking hebben op de begrotingsuitvoering, is door alle budgethouders, met uitzondering van de Informatiseringsbank, voor 31 december 1990 grotendeels vastgelegd in handboeken. De feitelijke afronding van deze handboeken, de beoordeling door de toetsgroep Administratieve Organisatie/Interne Controle, zal naar verwachting medio 1991 gerealiseerd zijn. De administratieve organisatie met betrekking tot het systeemonderdeel voor de verwerking van de verantwoording van scholen (deel uitmakend van de module geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie) en voor de begrotingsvoorbereiding van de module budget zal in de loop van 1991 beschreven worden. De oplevering van de handboeken bij de Informatiseringsbank is, mede door de voorbereiding van de verdere verzelfstandiging, vertraagd en zal naar verwachting eind 1991 plaatsvinden.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingenkasadministratie

Eind 1990 waren alle modules van het geïntegreerde financiële informatiesysteem (waarin een module geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie is opgenomen) door de gebruikers getest en grotendeels ingevoerd. Alleen het onderdeel verantwoord (verwerking van de verantwoording van scholen) van de module geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie en het onderdeel begrotingsvoorbereiding van de module budget worden in de loop van 1991 ingevoerd.

Begin 1990 hebben de accountantsdienst en een extern bureau positief geadviseerd over de invoering van een verbeterde versie van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Eind 1990 heeft de accountantsdienst over de invoering van het gehele geïntegreerde financiële informatiesysteem positief geadviseerd. De beoordeling van de betrouwbaarheid en van de continuïteit van het geïntegreerde financiële informatiesysteem is opgenomen in het controleplan van de accountantsdienst. De eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie zijn in dit systeem verwerkt.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

De beheers- en onderhoudsorganisatie, die zich moet gaan bezighouden met het beheer en onderhoud van de handboeken administratieve organisatie en de geïntegreerde financiële informatiesystemen, is vorm gegeven door het aanwijzen van een contactpersoon per budgethouder. De centrale coördinatie berust bij FEZ. Het technische beheer van de geïntegreerde financiële informatiesystemen is uitbesteed aan het Rijks Computer Centrum en twee softwarebureaus.

De in gang gezette reorganisatie van het departement zal van grote invloed zijn op de gereedgekomen handboeken; alle wijzigingen zullen door de onderhoudsorganisatie moeten worden aangebracht.

De directeur FEZ zal iedere twee maanden aan het departementale controleberaad rapporteren over de volledigheid en actualiteit van de beschreven administratieve organisatie bij de budgethouders.

Voorschotten

De toekenning en registratie van voorschotten is, gezien de massaliteit van de voorschotten, als bevredigend aan te merken. De afwikkeling van verleende voorschotten (correcte en tijdige afrekening) vertoont echter tekortkomingen. Met name bij het Directoraat-Generaal voor het Basisonderwijs zijn grote achterstanden ontstaan bij het afrekenen van voorschotten. Dit heeft tot een aanzienlijke nabetalingsproblematiek geleid. Het departementale controleberaad bewaakt de voortgang bij het wegwerken van de genoemde tekortkomingen en het inlopen van de opgelopen achterstanden. De accountantsdienst zal een onderzoek instellen naar de juistheid en volledigheid van de, in het bekostigingsstelsel, ingevoerde basisgegevens; tevens zal een system-audit worden uitgevoerd op de ingevoerde rekenregels.

Financiële functie

De financiële functie is gedecentraliseerd. In het kader van de reorganisatie, die momenteel bij het departement plaatsvindt, wordt een nieuw besturingsmodel ontwikkeld. Het doel van de reorganisatie is het tot stand brengen van een meer bedrijfsmatige, resultaatgerichte en op bedrijfseconomische doelmatigheid en beheersbaarheid gerichte taakuitvoering. FEZ zal in deze nieuwe organisatie als concern-controller ter ondersteuning van de politieke leiding en de op te richten bestuursraad moeten gaan functioneren. Dit betekent dat FEZ een meer toezichhoudende en coördinerende taak krijgt. Van groot belang voor het slagen van het nieuwe organisatie- en besturingsmodel is, dat aan deze positie van FEZ zowel qua structuur als qua personele bezetting voldoende inhoud wordt gegeven.

Accountantscontrole

De accountantsdienst heeft een volkomen accountantscontrole verricht met betrekking tot de financiële verantwoording 1990, hetgeen resulteerde in een goedkeurende verklaring. Over 1989 werd een goedkeurende verklaring onder voorbehoud afgegeven. De knelpunten die aanleiding gaven tot dit voorbehoud (met name bij de Informatiseringsbank), zijn in 1990 in belangrijke mate opgeheven. Het departementale controleberaad bewaakt de voortgang van de realisatie van de door de departementale accountantsdienst gedane aanbevelingen gericht op het verbeteren van het financiële beheer. In het kader van de adviesfunctie wordt de departementale accountantsdienst regelmatig betrokken bij de beoordeling van (in ontwikkeling zijnde) geautomatiseerde systemen en toepassing van en wijzigingen in wet- en regelgeving.

FINANCIËN

Administratieve organisatie

De inhaaloperatie voor de beschrijving van de administratieve organisatie van de dienstonderdelen is voltooid. De beschrijving is uitgevoerd voor de onderdelen die een financieel beheer van een zekere omvang voeren en is opgenomen in handboeken per directie. Voor de overige dienstonderdelen met financieel beheer wordt om reden van doelmatigheid in eerste aanleg gebruik gemaakt van reeds beschreven procedures. Er zullen dan ook ten behoeve van een verdergaande verbetering van het financiële beheer aanvullende beschrijvingen tot stand komen. Voor onderdelen van het ministerie die zich in een reorganisatieproces bevinden, worden de verbeteringen in de administratieve organisatie in de reorganisatie meegenomen. In het bijzonder geldt dit voor de

herstructurering van de Belastingdienst. Met betrekking tot dienstonderdelen die zich in het traject van privatisering bevinden is volstaan met vast te stellen dat de administratieve organisatie voldoet aan minimaal daaraan te stellen eisen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In het geautomatiseerde Financieel Beheer Systeem (FBS) zijn in 1990 verbeteringen aangebracht, mede op advies van edp-auditors. Met ingang van januari 1991 is een nieuwe versie van het FBS met de belangrijkste elementen van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie als financieel verantwoordingsstelsel in gebruik genomen. Ook voor deze versie wordt een edp-audit uitgevoerd. In 1991 zal het aantal gebruikers van het FBS verder worden uitgebreid. Om te kunnen voldoen aan de Regeling Departementale Begrotingsadministratie zullen, in samenwerking met de andere gebruikers van het CAFAS-systeem (Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid), in 1991 in het bijzonder ten behoeve van de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie nog aanpassingen in het FBS worden doorgevoerd. Na de uitvoering hiervan zal het systeem met ingang van het dienstjaar 1992 aan deze regeling kunnen voldoen.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het onderhoud van de administratieve organisatie zal worden verricht door de dienstonderdelen van het ministerie. FEZ heeft de verantwoording voor het onderhoud van het FBS, terwijl de budgethouders verantwoordelijk zijn voor de specifieke geautomatiseerde systemen. Voor het onderhoud van de administratieve organisatie zijn instructies opgesteld. Op de naleving hiervan vindt toezicht plaats door de accountantsdienst en FEZ.

Voorschotten

De registratie en de afrekening van voorschotten vinden op decentraal niveau plaats. Hiernaast bestaat er een registratie van een aantal voorschotten op centraal niveau, die een beperkt inzicht geeft in de gegevens over deze voorschotten. Naast de ingebruikneming van de nieuwe versie van het FBS zullen nog aanvullende maatregelen worden getroffen waardoor de registratie van de voorschotten op centraal niveau aan de daarvoor geldende regelgeving zal kunnen voldoen.

Financiële functie

De decentralisatie van de financiële functie is voor wat betreft de apparaatsuitgaven nog niet voltooid. In 1990 is ten behoeve van het financiële beheer bij de directoraten-generaal gestart met de inrichting van bedrijfsbureaus. Deze bedrijfsbureaus worden te zijner tijd hiërarchisch onder de desbetreffende directoraten-generaal opgenomen. Een stuurgroep geeft leiding aan de verbetering van de financiële infrastructuur.

Accountantscontrole

Over 1989 kon nog geen accountantsverklaring voor het gehele ministerie worden afgegeven. Inmiddels is de opbouw van de accountantscontrole bij de Belastingdienst zover gevorderd, dat het afgeven van een accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van de Belastingdienst over 1990 kon worden gerealiseerd. Hierdoor werd een volkomen controle door de departementale accountantsdienst van de financiële verantwoording van het ministerie als geheel mogelijk. Deze heeft geleid tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de financiële verantwoording over 1990.

DEFENSIE

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is nagenoeg geheel beschreven. Er dient echter nog de nodige inspanning te worden geleverd om een aantal knelpunten in de werking van de administratieve organisatie op te heffen. Met name gaat het hier om de Directie Gebouwen, Werken en Terreinen en de Dienst Zorg Post-actieve Militairen. Vanwege de complexiteit van deze materie is realisatie hiervan in 1990 niet haalbaar gebleken. Het ministerie van Defensie verwacht evenwel deze relatief belangrijke knelpunten in 1991 te hebben opgelost.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het ministerie van Defensie beschikt al enige jaren over een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Zoals reeds is gemeld in de derde voortgangsrapportage voldoet deze administratie nog niet geheel aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, in het bijzonder op het punt van de meerjarenramingen voor verplichtingen en kascijfers. Mede gelet op de beperkingen van het huidige begrotingsadministratiesysteem en de eisen ten aanzien van een verdere geautomatiseerde gegevensuitwisseling zijn inmiddels stappen gezet voor de ontwikkeling van een nieuw (deel-)systeem. Naar verwachting zal dit (deel-)systeem eind 1991 of begin 1992 operationeel zijn.

De ontwikkeling van een nieuw geautomatiseerd salarissysteem militairen is met circa twee jaar vertraagd. Het oorspronkelijke plan, dat op het Interdepartementaal Personeels Administratie-systeem was gebaseerd, is verlaten. Begin 1991 is besloten een nieuw systeem te ontwikkelen. De verwachting is dat het nieuwe systeem in 1994 operationeel zal zijn. Tot aan de invoering van het nieuwe systeem zal een behoorlijke inspanning dienen te worden geleverd om het huidige bezoldigingssysteem operationeel te houden.

Per 1 januari 1990 is het nieuwe Financieel Beheerssysteem Pensioenen en Wachtgelden operationeel geworden. Het systeem voldoet controletechnisch nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Er zijn inmiddels maatregelen genomen die erop zijn gericht de problemen in 1991 op te lossen.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Mede om het onderhoud van de administratieve organisatie te vereenvoudigen is besloten om de bestaande beschrijvingen met behulp van een softwarepakket te uniformeren. Het ministerie van Defensie verwacht hiermee nog in 1991 een aanvang te maken. Daar de omvang en de daaraan verbonden kosten van het uniform beschrijven van de administratieve organisatie momenteel een onderwerp van onderzoek is, zal pas medio 1991 een uitspraak kunnen worden gedaan over de realisatietermijn. Het nog grotendeels ontbreken van uniforme beschrijvingen van de administratieve organisatie bemoeilijkt het doelmatig onderhoud. Voor het onderhoud van het begrotingsadministratiesysteem zijn reeds voldoende organisatorische en procedurele maatregelen getroffen.

Voorschotten

De voorschottenadministratie is vanaf januari 1991 zodanig ingericht, dat een beter inzicht in de openstaande voorschotten kan worden

verkregen. Dat inzicht wordt onder meer verkregen door een indeling in soorten. Wel dient er nog een structurele oplossing te komen voor een adequate verificatie van transacties betreffende Foreign Military Sales, teneinde een tijdige afdoening van deze voorschotbetalingen te bewerkstelligen. Ook behoeft de bewaking van de overige openstaande voorschotten nog verbetering.

Financiële functie

De reorganisatie van het functiegebied Economie en Financiën is in 1990 grotendeels voltooid, waarbij het financieel beheer is gedecentraliseerd naar de diverse beleidsterreinen (krijgsmacht delen). Het Directoraat Generaal Economie en Financiën/Directie FEZ functioneert als een concern-controller. Wel dient er nog de nodige inspanning geleverd te worden ten aanzien van de aanpassing van regelgeving en van de personele invulling binnen het functiegebied. Daarnaast dienen er nog maatregelen te worden getroffen, in het kader van de begrotingsvoorbereiding, om de ramingen en het beleidsmatig inzicht in de onderbouwing daarvan, te verbeteren.

Accountantscontrole

Bij de financiële verantwoording over 1989 en 1990 is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven. De bezetting van de accountantsdienst is kwantitatief stabiel gebleven, maar door het vertrek van een relatief groot aantal accountants kwalitatief gedaald. De huidige wervingsinspanningen leveren nog niet het beoogde resultaat op. De huidige bezetting heeft nog geen problemen gegeven bij de controle van de departementale jaarrekening, maar leidt wel tot een beperking van de invulling van de overige noodzakelijk geachte accountantstaken. In het bijzonder gaat het hierbij om managementondersteunende taken en het onderzoek naar bestaan en werking van die delen van de administratieve organisatie, die niet direct gerelateerd zijn aan de financiële verantwoording van het departement als geheel.

VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Administratieve organisatie

Bij het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) dient de beschrijving van de administratieve organisatie op comptabel gebied nog verder te worden uitgewerkt. Ook bij het Directoraat-Generaal van Milieubeheer (DGM) en de Centrale Sector is de beschrijving niet volledig. De werking van de administratieve organisatie laat met name bij het DGM te wensen over. De knelpunten zijn voor het DGVH geïnventariseerd en de oplossing daarvan heeft prioriteit. De structurele verbetering van de administratieve organisatie krijgt, vooral bij het DGVH, veel aandacht opdat de aangebrachte verbeteringen een blijvend karakter krijgen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het financieel-administratieve systeem SBB/EERSt is in 1990 voor een belangrijk deel reeds ingevoerd bij de Rijksgebouwendienst en de Centrale Sector en voldoet over het algemeen aan de gestelde eisen. Op basis van de bij de Rijksgebouwendienst met het systeem opgedane ervaring is besloten ook bij de andere departementsonderdelen, met uitzondering van het Kadaster, tot invoering over te gaan. Bij het DGVH en het DGM zijn eind 1990 enige proeftuinen opgestart. Bij de Rijks Planologische Dienst en FEZ vond invoering in januari 1991 plaats. Het systeem zal bij het DGVH en het DGM geleidelijk worden ingevoerd en in 1993 in zijn geheel operationeel kunnen zijn. Ongeveer 20% van de

uitgaven van het DGVH zullen dan in het SBB/EERSt-systeem worden geadmistreerd. De overige 80% blijft opgenomen in reeds bestaande administraties, die aangepast zullen worden aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Zolang het SBB/EERSt bij het DGVH nog niet voor de genoemde 20% van de uitgaven volledig is geïmplementeerd, worden met behulp van personal computers tijdelijke oplossingen gecreëerd. Over de inhoud van de regelgeving vindt nog intern overleg en overleg met het ministerie van Financiën plaats. Naar verwachting zal pas op 1 januari 1992 aan de belangrijkste eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, waaronder een al dan niet in SBB/EERSt opgenomen geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie, kunnen worden voldaan.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Binnen het departement wordt er op toegezien dat de inmiddels beschreven administratieve organisatie actueel blijft. Daartoe is inmiddels voldoende deskundigheid aanwezig. Voor eenmalige grote aanpassingen is vooralsnog inzet van externe capaciteit nodig. Blijvende aandacht is vereist voor een goede coördinatie van de beschrijvings- en onderhoudsactiviteiten. De departementsleiding heeft inmiddels het besluit genomen, dat na opheffing van de projectorganisatie SBB/EERSt (ultimo 1991) de programmatuur van SBB/EERSt centraal zal worden beheerd door FEZ.

Voorschotten

Er worden initiatieven ontplooid om de toekenning, de registratie en het beheer van voorschotten te verbeteren. De knelpunten worden veroorzaakt door het ontbreken van eenduidige, operationeel bruikbare voorschotbegrippen, de onvoldoende kennis in de organisatie van de bestaande regelgeving, de afwezigheid van een deugdelijke voorschottenadministratie en het niet op tijd afhandelen van de verleende voorschotten. Het gevolg is dat de voorschottenadministratie niet voldoet aan de eisen die daaraan vanuit een oogpunt van volledigheid, juistheid en tijdigheid zijn te stellen. In deze situatie brengt het departement verbetering door de uitvoering van per dienst opgestelde plannen van aanpak ter verbetering. Een aantal van de elementen uit deze plannen, waaronder het opstellen van interne richtlijnen vanuit FEZ, is inmiddels gerealiseerd. De verdere uitvoering vindt in 1991 plaats. Tot de operatie behoren zowel het verbeteren van de regelgeving, het opschonen van de oude saldi als het per artikelonderdeel ontwikkelen van normen voor de standaard-doorlooptijden van voorschotten. De departementsleiding bewaakt de voortgang van de plannen van aanpak. Naar verwachting zullen de thans resterende problemen nog in de loop van 1991 worden opgelost.

Financiële functie

Het financiële beheer binnen het departement is zoveel mogelijk gedecentraliseerd. FEZ heeft daartoe vrijwel alle uitvoerende taken aan het gedecentraliseerde niveau overgedragen en beoogt als concern-controller op te treden. De centraal door FEZ gegeven functionele aanwijzingen aan het gedecentraliseerde niveau dienen op het laatstgenoemde niveau nader te worden ingevuld. Hoewel deze benadering de nodige voordelen biedt, kan spanning gaan optreden tussen de diverse hiërarchische en functionele relaties. De decentralisatie van de financiële functie houdt het gevaar in dat te kleine decentrale eenheden ontstaan, die onvoldoende levensvatbaar zijn. Ook het handhaven van de vereiste functiescheiding, als ook de kwaliteit van de informatievoorziening aan het (financiële) management en het ministerie van Financiën zullen bij

verdergaande decentralisatie extra aandacht vereisen. De kwaliteit van de financiële functie is thans nog onvoldoende, vooral bij het DGVH en het DGM. In samenwerking met een daartoe gespecialiseerd instituut is FEZ inmiddels gestart met de verzorging van een bedrijfsopleiding, die de benodigde comptabele deskundigheid binnen het departement zal verbeteren.

Accountantscontrole

Hoewel er nog een aantal belangrijke knelpunten te onderkennen zijn, hebben deze een goedkeurende verklaring niet in de weg gestaan. De knelpunten zijn voornamelijk gelegen in de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de verplichtingenstanden en, in iets mindere mate, van de voorschottenstanden. Deze problematiek vereist echter wel een snelle structurele oplossing omdat anders de accountantsdienst vrijwel zijn gehele capaciteit dient aan te wenden om een goedkeurende verklaring mogelijk te maken. Naast de eigenlijke financiële controle ziet de accountantsdienst zich immers genoodzaakt oneigenlijke taken zoals die van facultatief intern controleur en administratieve dienstverlener op zich te nemen. Daarnaast doet het departement nog een kostbaar en *omvangrijk beroep op extern controlepersoneel om via zogenaamde vangnetconstructies een minimale basis voor de accountantscontrole te creëren*. In deze situatie komt de accountantsdienst vrijwel niet toe aan de andere opgedragen taken zoals bijzondere onderzoeken en speciale adviesaanvragen. De verwachting bestaat evenwel dat deze problemen in 1992 voor een belangrijk deel kunnen worden opgelost.

VERKEER EN WATERSTAAT

Administratieve organisatie

De beschrijving van de hoofdlijnen van de administratieve organisatie is begin 1989 voltooid, met uitzondering van het onderwerp personeelsuitgaven, waarvan de beschrijving in 1990 gereed is gekomen. De gebreken in de administratieve organisatie zijn, althans in opzet, grotendeels opgeheven. Voor de controle op de contractsuitgaven uit hoofde van bestekken (de zogenaamde besteksuitgaven) van Rijkswaterstaat is op 1 oktober 1990 een nieuwe regeling in werking getreden. Deze regeling doet een groot beroep op de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement voor een adequate decentrale invulling van de interne controlefunctie. Ondanks deze regeling is het niveau van de interne controle van de besteksuitgaven in 1990 nauwelijks verbeterd en moeten verdere maatregelen worden genomen.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

De bouw van het Financieel Administratief Informatiesysteem – met daarin opgenomen de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie – vordert tot nu toe gestaag. Volgens de planning worden de onderdelen van het systeem vanaf begin 1991 getest waarna de invoering bij de diverse directies en diensten een aanvang kan nemen. Verkeer en Waterstaat verwacht dat het systeem ultimo 1992 bij alle onderdelen in werking zal zijn. Het systeem zal dan voldoen aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. Bij de bouw, het testen en de oplevering van het systeem worden risico's onderkend. De geplande integrale inwerkingtreding ultimo 1992 kan slechts worden gerealiseerd indien zich in het verdere verloop van het project geen tegenslagen voordoen. Dit zal een grote krachtsinspanning vereisen.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het onderhoud van de administratieve organisatie is de verantwoordelijkheid van het management van de directies en diensten en zal in principe in eigen beheer worden opgezet, als onderdeel van de taakuitvoering van de decentrale financieel-administratieve afdelingen. De bezetting van deze afdelingen is echter nog niet toereikend. Om de leiding van de directies en diensten in staat te stellen haar verantwoordelijkheid hiervoor te kunnen blijven dragen, is met een extern adviesbureau een raamcontract afgesloten voor inhuur van de benodigde deskundigheid voor het onderhoud van de beschrijvingen (handboeken) van de administratieve organisatie, waarvan het management zonodig gebruik kan maken. Het beheer van het Financieel Administratief Informatiesysteem zal te zijner tijd centraal worden gecoördineerd.

Voorschotten

De accountantsdienst en de Algemene Rekenkamer hebben in het verleden tekortkomingen geconstateerd bij de toekenning, de registratie, de bewaking en de afwikkeling van voorschotten. Het departement heeft inmiddels maatregelen getroffen ter verbetering, maar volgens de Algemene Rekenkamer moet de interne regelgeving verder worden aangescherpt.

Financiële functie

Decentralisatie en integraal management van beleid en beheer moeten de pijlers vormen van het financieel beheersconcept van Verkeer en Waterstaat. De decentralisatie van het financiële beheer is inmiddels nagenoeg voltooid. Het in ontwikkeling zijnde Financieel Administratief Informatiesysteem is op dit financiële beheersconcept afgestemd.

De totstandkoming van een goed functionerend Financieel Administratief Informatiesysteem en een goed werkende administratieve organisatie hebben thans prioriteit boven het ontwikkelen van bedrijfsvoeringssystemen.

De bezetting van de financieel-administratieve afdelingen is nog problematisch. Inmiddels is de formatieve bezetting van de decentrale financieel-administratieve functies in kaart gebracht en opgewaardeerd, waarmee op termijn wellicht betere mogelijkheden zijn verkregen voor het aantrekken van een vooral kwalitatief voldoende bezetting.

Accountantscontrole

De herstructurering van de accountantsdienst is inmiddels voltooid en het controleproces is in samenwerking met een extern accountantskantoor verder uitgebouwd. In 1990 is door het departement veel aandacht besteed aan de werking van de administratieve organisatie. Mede hierdoor kon bij de rekening van begrotingshoofdstuk XII over 1990 een verklaring worden gegeven met beperking ten aanzien van de hierin begrepen besteksuitgaven, onderzoeksopdrachten en verplichtingen; door onvolkomenheden in de administratieve organisatie heeft de accountantsdienst onvoldoende zekerheid kunnen verkrijgen ten aanzien van de getrouwheid (juistheid en volledigheid) en de rechtmatigheid van deze posten. Voorts heeft de beperking betrekking op enkele ontvangstposten, onder meer heffingen in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, waarvan de accountantsdienst de volledigheid niet heeft kunnen vaststellen. Ten opzichte van 1989 betekent dit een verbetering omdat de accountantsdienst zich toen moest beperken tot een oordeelonthouding voor de rekening van begrotingshoofdstuk XII als geheel, vanwege ontoereikende opzet en werking van de administratieve organisatie bij een aantal onderdelen van het financiële beheer.

Zowel bij de rekening van het Rijkswegenfonds als bij die van het Mobiliteitsfonds over 1990 is een verklaring van oordeelonthouding afgegeven. De uitgaven van het Rijkswegenfonds betreffen vrijwel uitsluitend bestekken. Doordat de administratieve organisatie met betrekking tot deze uitgaven, zoals hiervoor ten aanzien van Rijkswaterstaat is vermeld, in 1990 nog niet op peil was, ontbreekt de nodige zekerheid om bij het Rijkswegenfonds een goedkeurende verklaring te kunnen verstrekken. De uitgaven bij het Mobiliteitsfonds bestaan hoofdzakelijk uit bijdragen aan derden voor de uitvoering van infrastructurele werken. Ook hier werd de administratieve organisatie over 1990 door de accountantsdienst als ontoereikend aangemerkt.

ECONOMISCHE ZAKEN

Administratieve organisatie

De beschrijving en invoering van de administratieve organisatie zijn geheel afgerond. In het accountantsrapport betreffende de controle 1990 is ten aanzien van de aan de financiële verantwoording ten grondslag liggende administratieve organisatie vermeld dat deze over 1990 in het algemeen voldeed aan voor de accountantscontrole te stellen eisen van controleerbaarheid en interne controle. Daarnaast werd in genoemd rapport een aantal aandachtspunten ter verbetering aangehaald, die waren opgenomen in het accountantsrapport betreffende de controle 1989. Deze punten betreffen een nadere uitwerking van procedures en werkinstructies, verbeterde dossiervorming, meer zichtbaar maken van controlehandelingen en het actueel houden van de verplichtingenstand. In 1990 is binnen de departementale onderhoudsorganisatie voor de administratieve organisatie aandacht besteed aan de verbetering van de gesignaleerde punten.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Het centrale financiële informatiesysteem voorziet reeds vanaf 1985 in een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. De buitendiensten beschikken daarnaast veelal over een eigen geautomatiseerd systeem voor hun financiële administratie. Als eerste stap om te komen tot de opzet van een nieuw departementaal financieel informatiesysteem is onderzoek verricht naar de inrichting van de financiële functie in de komende jaren. De departementale besluitvorming daaromtrent moet nog plaatsvinden.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

In 1990 is ook een AO-onderhoudsorganisatie voor de buitendiensten in het leven geroepen. De structuur is in grote lijnen gelijk aan de reeds bestaande AO-onderhoudsorganisatie voor het kernministerie. Per buitendienst is een AO-team geformeerd. De voorzitters van deze teams staan onder leiding van de directeur Financiën en vormen het AO-coördinatieteam Diensten. Dit coördinerende orgaan is verantwoording verschuldigd aan de Secretaris-Generaal en de plaatsvervangend Secretaris-Generaal.

Eveneens in 1990 is een project gestart inzake de doelmatigheid van de administratieve organisatie. Dit project zal in 1991 worden afgerond.

Het onderhoud van het centrale financiële informatiesysteem vindt plaats door de afdeling Informatica van de Directie Financiën.

Een nieuwe versie van de programmatuur van het financiële verantwoordingssysteem zal in 1991 in gebruik worden genomen.

Voorschotten

De voorschotten vormen een onderdeel van de betalingen in de verplichtingenadministratie en zijn als zodanig traceerbaar door middel van een codering. Ook in 1990 is de jaarlijkse opschoonoperatie uitgevoerd ten einde er zorg voor te dragen dat de verplichtingenstanden voor de juiste bedragen in de administratie zijn opgenomen. Het aantal verplichtingen (projecten) is hierdoor verder teruggelopen. Voor een adequaat projectenbeheer zijn maatregelen getroffen, waarbij vooral aan de periodiciteit van de schoning aandacht zal worden besteed.

Financiële functie

De uitvoering van de financiële functie vindt plaats in een combinatie van centralisatie en decentralisatie. Meer dan de helft van de begroting wordt reeds via buitendiensten en intermediairs decentraal uitgevoerd. De materiële uitgaven en de personeelsuitgaven inzake uitzendkrachten van de buitendiensten worden decentraal geadmistreerd en betaald. Deze uitgaven worden via de maandelijkse verantwoording van de buitendiensten in het centrale financiële systeem in totalen geregistreerd.

Over de inrichting van de financiële functie in de komende jaren vindt, in samenhang met de automatisering, nog besluitvorming plaats.

Accountantscontrole

De huidige stand van de administratieve organisatie maakt het mogelijk de accountantscontrole analytisch en organisatiegericht uit te voeren. Deze controle is over 1989 en 1990 uitgevoerd in de vorm van een joint audit tussen de departementale accountantsdienst en een extern accountantskantoor. Over 1990 is, evenals over voorgaande jaren, een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Administratieve organisatie

Nog niet alle directies en diensten beschikken over een volledige beschrijving van de administratieve organisatie. Daarnaast zijn de in de beschrijving opgenomen verbeteringen nog niet allemaal gerealiseerd. Deels houdt dit verband met in gang gezette reorganisaties en verzelfstandiging (het Staatsbosbeheer, het Landbouwkundig Onderzoek en de provinciale apparaten, voor wat betreft de uitvoering van de regelingen).

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In mei 1990 is het vooronderzoek inzake de technische renovatie van het Administratie Pakket Landbouw (APL) afgerond. Voorgesteld is het APL te splitsen in twee systemen, namelijk één voor de rekenplichtigen en één voor de onder het ministerie ressorterende stichtingen. Tevens zal een informatieplan worden opgesteld om een visie te formuleren voor de inhoud van het nieuwe APL. Teneinde te kunnen voldoen aan de eisen voortvloeiende uit de Regeling Departementale Begrotingsadministratie is het Verplichtingen Registratie en Administratie-systeem (VERA) inmiddels aangepast. De nieuwe versie van VERA wordt in de loop van 1991 ingevoerd.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Het standpunt van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is, dat iedere directie of dienst verantwoordelijk is voor het onderhoud van de eigen administratieve organisatie en van de eigen

geautomatiseerde financieel-administratieve systemen. Waar nodig vindt ondersteuning plaats door FEZ en de accountantsdienst.

FEZ wijst de directies of diensten schriftelijk op hun onderhoudsplicht. De directies of diensten moeten tevens een functionaris of afdeling aanwijzen die primair verantwoordelijk is voor het onderhoud.

Voorschotten

De door het ministerie voorgestane situatie om in het jaar volgend op het jaar van verstrekking het voorschot af te rekenen is nog niet helemaal bereikt. Bedacht dient te worden dat afrekening van voorschotten mede afhankelijk is van informatie die van derden (tijdig) moet worden verkregen. Alle daarvoor in aanmerking komende voorschotten zullen in het VERA worden opgenomen. Tevens zijn nadere instructies uitgevaardigd om aansluiting te verkrijgen met de relevante informatie in het APL.

Financiële functie

Van oudsher is er een vergaande mate van decentralisatie van de financiële functie naar de beleidsdirecties. FEZ vervult de centrale beheersfunctie ten behoeve van het management, zorgt voor de regelgeving en houdt toezicht op de inrichting van de administratie en de financiële informatievoorziening. Maandelijks wordt over de financiële stand van zaken door de gedecentraliseerde eenheden aan FEZ gerapporteerd.

Accountantscontrole

Door de accountantsdienst is over 1989 een goedkeurende verklaring onder voorbehoud afgegeven. Het voorbehoud had betrekking op de directie Landbouwkundig Onderzoek, de Plantenziektenkundige Dienst en de directie Staatsbosbeheer. Over 1990 is een goedkeurende verklaring afgegeven. De onzekerheden ten aanzien van de verantwoording van de directie Landbouwkundig Onderzoek, de Plantenziektenkundige Dienst en de directie Staatsbosbeheer zijn niet van een zodanig materieel belang dat deze in de verklaring tot uitdrukking worden gebracht.

SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Administratieve organisatie

De beschrijving van de administratieve organisatie is bij het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid en het Directoraat-Generaal voor Algemene Beleidsaangelegenheden nagenoeg gereed. Enkele procedures moeten nog beschreven worden. De beschrijving van de Vijfde Sector, waarin de centrale stafafdelingen zijn ondergebracht, is nog niet gereed op functie-niveau. Er is besloten om voor de Vijfde Sector tot een andere structuur te komen, te weten één handboek voor iedere dienst van deze sector. De verwachting is dat deze handboeken rond 1 juli 1991 klaar zijn. De beschrijving van de administratieve organisatie bij het Directoraat-Generaal van de Arbeid is weliswaar gereed doch is niet conform de uniforme aanpak samengesteld die bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gehanteerd. Vooralsnog wordt de uitkomst van een evaluerend onderzoek afgewacht, die medio 1991 bekend zal zijn. Deze uitkomst leidt mogelijk tot aanpassing van de standaardopzet.

De beschrijving van de administratieve organisatie rond de geautomatiseerde administratieve systemen wordt in 1991 ter hand genomen. Het ministerie overweegt hiervoor extra capaciteit in te huren.

De controle door de accountantsdienst heeft uitgewezen dat de werking van de administratieve organisatie in 1990 op veel punten nog

ontoereikend is. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het nog ontbreken van werkinstructies of autorisatie daarvan.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

In februari 1991 is in overleg met de andere gebruikers (Financiën en Binnenlandse Zaken) besloten om de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie in te bouwen in het geautomatiseerde systeem (CAFAS). De realisatie van deze geautomatiseerde geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie per 1 januari 1992 (oorspronkelijk 1 januari 1991) zal nog een grote krachtsinspanning vergen.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

De sectorale afdelingen administratieve organisatie en interne controle hebben tot taak de beschreven administratieve organisatie actueel te houden. In alle sectoren (met uitzondering van de Vijfde Sector) zijn in de loop van 1990 de eerste wijzigingen, als gevolg van reorganisatie en dergelijke, in de handboeken administratieve organisatie aangebracht. Medio dit jaar zal de uitkomst van een evaluatie van de beschreven administratieve organisatie bekend worden, die mogelijk een wijziging tot gevolg heeft in de indeling van de beschrijving van de administratieve organisatie.

Op 2 januari 1990 is CAFAS operationeel geworden. Ten behoeve van het onderhoud van CAFAS is het Bureau Coördinatie CAFAS opgericht, dat organisatorisch is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. In 1990 is een aantal wijzigingen in het CAFAS-systeem ingevoerd. Onderzoek naar de werking van CAFAS, door onder meer de EDP AUDIT POOL, heeft geleid tot aanbevelingen, die te zamen met de wijzigingen voortvloeiende uit de Regeling Departementale Begrotingsadministratie, in 1991 en 1992 zullen worden meegenomen bij de verdere aanpassing van het CAFAS-systeem.

Voorschotten

De voorschotten worden decentraal beheerd. Hiervoor zijn door het ministerie interne richtlijnen gegeven in de «Regeling voorschottenadministratie 1990», welke regeling een goede administratie van de voorschotten moet waarborgen. Er is geen voorschottenadministratie op centraal niveau. Gebleken is dat in de financiële verantwoording 1990 slechts een gedeelte van de per 31 december 1990 nog uitstaande en in volgende jaren te verrekenen voorschotten is opgenomen. Het beheer van de voorschotten op centraal niveau (door FEZ) zal in 1991 mede op basis van rapportages van de accountantsdienst en de sectorale interne controle geschieden. In 1990 was er nog geen centrale beheersing van de voorschotten, omdat de sectorale interne controle nog niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Momenteel wordt door het samenwerkingsverband tussen de departementen van Binnenlandse Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan een voorschotten-module in CAFAS gewerkt. Genoemde module zal het mogelijk moeten maken dat de voorschotten centraal op geaggregeerd niveau geregistreerd worden. Dit is één van de voorwaarden voor een goede beheersing op centraal niveau.

Financiële functie

Uitgangspunt is decentralisatie van de financiële functie en integratie van beleid en beheer. Er is een functionele relatie tussen FEZ enerzijds en de sectorale financiële afdelingen en de afdelingen administratieve organisatie en interne controle anderzijds. De verbijzonderde sectorale interne controle voldoet, zowel in termen van controlebeleid als van

controle-uitvoering, nog niet aan de daaraan te stellen eisen. Momenteel wordt hard gewerkt om in samenwerking met een extern accountantskantoor te komen tot een verhoging van de kwaliteit van de interne controle op het departement. De werkzaamheden liggen op schema en zullen medio 1991 worden afgerond. De departementale accountantsdienst heeft overigens geadviseerd om niet alleen de aandacht te richten op de verbijzondering van de interne controle doch ook op verbetering van de kwaliteit van de in de administratieve processen geïntegreerde interne controle.

Accountantscontrole

De accountantsdienst heeft voor het eerst over 1989 een verklaring gegeven. Het financiële beheer en de administratieve organisatie hadden in 1989 nog niet een dusdanig (minimaal) niveau dat een goedkeurende accountantsverklaring over 1989 kon worden gegeven. De beperking bij de controle 1989 van het rechtmatigheidsbegrip en het niet zelfstandig door de departementale accountantsdienst kunnen besluiten tot het uitoefenen van reviews zijn in november 1990 opgeheven. Hierdoor is bij de controle 1990 uitgegaan van het verruimde rechtmatigheidsbegrip.

Over 1990 is een afkeurende verklaring afgegeven. Deze afkeuring wordt veroorzaakt door een bedrag aan uitgaven van ongeveer 14 miljard dat niet in alle opzichten voldoet aan de eisen van wet- en regelgeving (rechtmatigheidseis). De knelpunten die een goedkeurende verklaring in de weg staan, zijn geïventariseerd. Er wordt gewerkt aan het oplossen van deze knelpunten.

Voor het controlejaar 1990 is een joint audit aangegaan met een extern accountantskantoor. De departementale accountantsdienst en het externe accountantskantoor hebben gezamenlijk het accountantsrapport opgesteld, waarin de verklaring over het dienstjaar 1990 is opgenomen. Tevens is in januari 1991 van het externe accountantskantoor een interim-directeur accountantsdienst aangetrokken voor de duur van zes maanden.

ARBEIDSVOORZIENINGSORGANISATIE

De Arbeidsvoorzieningsorganisatie is per 1 januari 1991 getripartiseerd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet op grond van de arbeidsvoorzieningswet toezicht houden op de nieuw gevormde arbeidsvoorzieningsorganisatie. Dit toezicht, waarvoor in 1990 een werkgroep werd opgericht, is qua structuur goeddeels ingevuld. Over de inhoud van dit toezicht vindt nog overleg plaats.

De in 1990 ingestelde task force blijft ook in 1991 nog bestaan.

Het zogenaamde Financieel Management-systeem functioneerde ondanks andere verwachtingen ultimo 1990 nog niet optimaal en is momenteel punt van aandacht in de getripartiseerde organisatie.

WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is voor het gehele departement op hoofdlijnen beschreven. De invoering van de door de accountantsdienst aanbevolen verbeteringen is nog niet geheel afgerond. De uitwerking van de beschrijving in handboeken administratieve organisatie, conform de besluitvorming van het departementale controleberaad, is bij een aantal directies enigszins vertraagd. Deze handboeken gaan uit van een minimumpositie die inhoudt dat op zijn minst een aantal essentiële financiële procedures geregeld moet zijn. Duidelijk is dat nog een redelijk

grote inspanning nodig is om alle delen van het handboek administratieve organisatie te realiseren.

Automatisering, inclusief de geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie

Voor het bijhouden van de uitputting van de verplichtingenramingen hebben aanpassingen plaatsgevonden in de lopende geautomatiseerde financiële systemen. Het huidige systeem kent nog een aantal beperkingen. Opheffen van deze beperkingen wordt, gezien de hoge kosten en de ingebruikneming van het nieuwe geautomatiseerde financiële systeem in 1993, niet doelmatig geacht. Zolang het systeem nog niet in gebruik is genomen, zijn (deels handmatige) aanpassingen in het huidige systeem nodig opdat de departementale financiële verantwoording ook met betrekking tot de verplichtingen een getrouw beeld geeft. De opzet en uitvoering van het financiële systeem voldoen thans aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

De nog in uitvoering zijnde vernieuwing van het geautomatiseerde financiële systeem is enigszins vertraagd. Naar verwachting zal het onderdeel Budget/Begroting in 1992 en het onderdeel Verplichtingen/Rest in 1993 volledig operationeel zijn. Daarmede zal ook additionele managementinformatie voor het beheers- en uitvoeringstraject beschikbaar komen.

Met de invoering van het IFIS-deelsysteem Verplichtingen/Rest zal een geautomatiseerde geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie aanwezig zijn die voldoet aan de eisen van de Regeling Departementale Begrotingsadministratie.

Onderhoud van de administratieve organisatie en van de geautomatiseerde systemen

Bij het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur vinden veel organisatieveranderingen plaats. Deze veranderingen dienen hun beslag te krijgen in de beschrijvingen van de administratieve organisatie. Bij een aantal directies zijn door deze reorganisaties de beschrijvingen van de administratieve organisatie niet meer actueel. Het onvolledige onderhoud van de administratieve organisatie heeft thans nog geen gevolgen voor de controle. In verband met de in 1992 voorziene invoering van het IFIS-deelsysteem Budget/Begroting en de gevolgen daarvan voor de administratieve organisatie, heeft FEZ opdracht gegeven tot aanpassing van de reeds bestaande beschrijvingen van de administratieve organisatie. De aanpassing is in november 1990 gestart. Voor een blijvend goede werking van het financiële beheer zal het actueel houden van de administratieve organisatie voortdurend een punt van aandacht moeten blijven.

Voorschotten

In het verleden is een belangrijke achterstand ontstaan bij het afrekenen van subsidievoorschotten. In 1990 is het aantal voorschotten belangrijk teruggedrongen; in geld uitgedrukt is dit in mindere mate het geval. Reden is dat er sprake is van een vertraging in de formele afhandeling van de rijksbijdragen ziektekosten. Ondanks de grote inspanningen is nog niet de situatie bereikt dat de achterstand in het afrekenen van subsidievoorschotten volledig is weggewerkt. De accountantsdienst heeft geconstateerd dat de onderbouwing van de afrekeningen nog wel eens zwak is. De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft, naast een reeds in gang gezette verbetering van de regelgeving, opdracht gegeven om te komen tot een departementale richtlijn voor het afrekenen van subsidies en het bijscholen van de met het afrekenen belaste ambtenaren. De departementale richtlijn en de opleidingen hebben tot doel kwalitatief beter en sneller af te rekenen.

Financiële functie

De financiële functie wordt decentraal uitgeoefend. Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat een beleidsdirecteur zelf aanspreekbaar is op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de door hem verrichte uitgaven en tevens verantwoordelijk is voor een ordelijke administratieve gang van zaken. Hiervoor zijn bij de beleidsdirecties bureaus opgericht ten behoeve van financieel-economische aangelegenheden. Om structuur te geven aan de decentraal uitgeoefende financiële functie heeft de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het Besluit Begrotingsuitvoering vastgesteld. Dit Besluit is een bruikbaar instrument voor de centraal georganiseerde toezicht- en controle betreffende de gedecentraliseerde begrotingsuitvoering. Deze functies worden bij een goede toepassing van het Besluit Begrotingsuitvoering op een goede wijze uitgeoefend.

Gebleken is dat in 1989, het eerste jaar van toepassing, decentraal niet volledig conform de richtlijnen van het Besluit Begrotingsuitvoering is gewerkt. In 1990 zijn in dit opzicht belangrijke verbeteringen tot stand gekomen. Mede naar aanleiding van de controlebevindingen over de werking van het Besluit Begrotingsuitvoering zal worden gezien of nog verdergaande verbeteringen noodzakelijk zijn.

Accountantscontrole

De accountantsdienst voert een volkomen controle uit, die uitmondt in een verklaring bij de financiële verantwoording van het departement. Voor het dienstjaar 1990 is een goedkeurende verklaring afgegeven. Over 1989 was dit nog een goedkeurende verklaring onder voorbehoud. Dit voorbehoud was het gevolg van knelpunten in de administratieve organisatie en interne controle. Het departementale controleberaad bewaakt de voortgang van de genomen maatregelen met betrekking tot de opheffing van de door de accountantsdienst geconstateerde tekortkomingen. In het kader van de adviesfunctie wordt de accountantsdienst regelmatig betrokken bij de beoordeling van (in ontwikkeling zijnde) geautomatiseerde systemen, handboeken administratieve organisatie en toepassing van en wijzigingen in de wet- en regelgeving.

Overzicht aanvullende post comptabel bestel en bijdrage uit eigen middelen door ministeries (in mln)

Ministerie	Totaal Beschikbaar gesteld in 1987-1990	Realisatie tot en met 1990	Overloop naar 1991	Bijdrage uit eigen middelen ministeries
AZ	1,5	1,5	-	0,3
BuiZa	15,1	15,1	-	24,6
Just.	6,1	3,6	2,5	5,8
BiZa	14,2	14,2	-	26,7
O&W	43,4	38,1	5,3	90,0
Fin.	23,8	21,5	2,3	8,2
Def.	2,0	2,0	-	15,9
VROM	51,6	51,6	-	126,1
V&W	25,4	5,7	19,7	61,8
EZ	3,3	2,7	0,6	23,7
LNV	16,1	16,1	-	26,8
SZW	26,0	22,0	4,0	10,5
WVC	28,6	3,8	24,8 ¹	22,7
CAFA	16,2	16,2	-	-
Interd.v.	23,0	15,1	7,9	-
	296,3	229,2	67,1	443,1

¹ Hiervan is 12,2 mln bij de MN'91 reeds opgenomen in de begroting van WVC voor 1991.

- | | | |
|-----|--|--|
| 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 de nieuwe begrotingspresentatie met ingang van de ontwerpbegroting 1989 ingevoerd. De nieuwe opzet voor suppletore begrotingen is voor het eerst toegepast bij de Voorjaarsnota 1989. Ook de departementale rekeningen 1989 zijn conform de nieuwe opzet aangeboden. Naar aanleiding van een evaluatie van de nieuwe begrotingspresentatie door de commissie voor de Rijksuitgaven heeft de Minister van Financiën op 8 mei 1991 een brief over een verdere verbetering van de begrotingspresentatie naar de Tweede Kamer gezonden. |
| 2. | Tweede wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 | Wet van 31 oktober 1986 (Stb. 1986, 605) |
| 3. | Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 | Wet van 23 december 1987 (Stb. 1987, 606). |
| 4. | Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 | Is op 23 juli 1990 bij de Eerste Kamer ingediend. Op 18 april 1991 is de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag aan de Eerste Kamer gezonden. |
| 5. | Vijfde wijziging van de Comptabiliteitswet | Het wetsvoorstel is op 6 maart 1990 ingediend bij de Tweede Kamer. Op 7 mei 1991 is het eindverslag door de Tweede Kamer 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 zal plaatsvinden nadat de vijfde wijziging is aangenomen. |
| 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 Regeling Departementale Begrotingsadministratie zal per 1 januari 1992 worden ingevoerd. |
| 9. | Wijziging van de Rijksbegrotingsvoorschriften | Aanpassing van de voorschriften aan de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 heeft in 1990 plaatsgevonden. Jaarlijks worden de Rijksbegrotingsvoorschriften waar nodig geactualiseerd. |
| 10. | Wijziging van de Verrekenregeling | Is op 2 april 1987 van kracht geworden. |
| 11. | Handboek financiële informatie en administratie Rijksoverheid | Sinds eind 1990 staan er ongeveer 1200 abonnees geregistreerd. Periodiek worden aanvullingen verzonden. |
| 12. | Rijksbegroting Informatie Systeem (RIS) | Het RIS is vanaf 1985 geleidelijk tot stand gekomen. Het systeem voor de uitwisseling van begrotingsramingen tussen de vakministeries en het ministerie van Financiën is thans voor alle departementen operationeel, zodat toepassing voor de begroting 1992 kan plaatsvinden. In de loop van 1991 wordt het RIS nader uitgewerkt. |
| 13. | Actualisatie 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 heeft nadere precisering plaats gevonden die is uitgewerkt in de Regeling Departementale Begrotingsadministratie. |
| 14. | Inhaal achterstanden | De achterstanden bij suppletore begrotingen zijn weggewerkt. De Rijksrekeningen 1980 t/m 1986 zijn thans in behandeling bij de Tweede Kamer. |
| 15. | Interdepartementale samenwerking op accountancygebied | De EDP Audit Pool - waarin door zes 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 (vier maal 15 cursisten) en middelbare ambtenaren (acht maal 15 cursisten) waren in 1990 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 1036 in 1990. |

- | | | |
|-----|---|---|
| 19. | Wijziging Besluit taak CAFEZ | Een in het licht van de vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 aangepast Besluit zal binnenkort voor advies naar de Raad van State worden gestuurd. Invoering per 1 januari 1992. |
| 20. | Handboek controle DAD | Medio 1990 is reeds een concept handboek gereed gekomen, dat aanbevelingen voor de controle-aanpak van de DAD bevat. Het handboek zal naar verwachting in de tweede helft van 1991 verschijnen. |
| 21. | Richtlijn Accountantsverklaring | De Richtlijn inzake de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording van een ministerie is 10 april 1991 vastgesteld. |
| 22. | Richtlijn Rapportering uitkomsten controle DAD | De Richtlijn voor de rapportering van de uitkomsten van de algemene controletaak van de departementale accountantsdienst is op 5 februari vastgesteld. |
| 23. | Wijziging Richtlijnen Kasmutaties | De gewijzigde richtlijnen worden thans interdepartementaal behandeld. |
| 24. | Wijziging Beschikking Kasbeheer | Wijziging van de beschikking geschiedt in 1992. |
| 25. | Uitwerking delegatie-bepalingen vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 | De Algemene Rekenkamer heeft ingestemd met de delegatiebepalingen. Invoering vindt plaats per 1 januari 1992. |
| 26. | Nieuw Besluit materieel beheer | Wordt in 1992 voorbereid. |
| 27. | Regeling verlening voorschotten 1988 | Aanpassing is thans in voorbereiding. Tevens wordt de regeling omgezet in een KB. |
| 28. | Wijziging Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen | Aanpassing is thans in voorbereiding. |